

CORTE COSTITUZIONALE

SERVIZIO STUDI

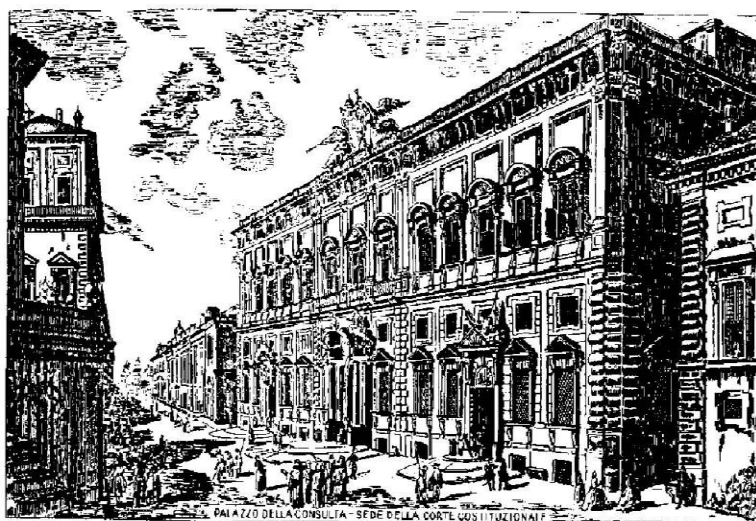


RELAZIONE SULLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE DEL 2008

*in occasione
dell'Udienza straordinaria del 28 gennaio 2009*

a cura di M. Belloci
T. Giovannetti
S. Magnanensi
P. Passaglia
E. Rispoli

Palazzo della Consulta



RELAZIONE SULLA
GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE DEL 2008

*in occasione
dell'Udienza straordinaria del 28 gennaio 2009*

Indice sommario

Introduzione

1. <i>Alcuni dati statistici</i>	11
1.1. Il totale delle decisioni.....	11
1.2. Il rapporto tra decisioni ed atti di promuovimento	15
1.3. La forma delle decisioni	17
1.4. La scelta del rito.....	19
1.5. I tempi delle decisioni.....	22
1.6. Rinvio	23
2. <i>Il collegio giudicante</i>	23
3. <i>Le nuove Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale</i>	24

Parte I

Profili processuali

Capitolo I

Il giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

1. <i>Premessa</i>	25
2. <i>I giudici a quibus e la legittimazione a sollevare questioni di legittimità costituzionale</i>	25
3. <i>Il nesso di pregiudizialità tra giudizio a quo e giudizio di legittimità costituzionale</i>	27
4. <i>L'ordinanza di rimessione</i>	30
5. <i>La riproposizione delle questioni</i>	36
6. <i>L'oggetto delle questioni di legittimità costituzionale</i>	37
7. <i>Il parametro del giudizio</i>	39
8. <i>La questione di legittimità costituzionale ed i poteri interpretativi dei giudici comuni</i>	40
9. <i>Il contraddittorio di fronte alla Corte</i>	42
10. <i>La trattazione congiunta e la riunione delle cause</i>	43
11. <i>Le decisioni della Corte</i>	45
11.1. Le decisioni interlocutorie	45
11.2. Le decisioni processuali.....	45
11.3. Le decisioni di rigetto	47
11.4. Le decisioni di accoglimento	49
12. <i>La correzione degli errori materiali</i>	50

Capitolo II

Il giudizio di legittimità costituzionale in via principale

1. <i>Premessa</i>	51
2. <i>Il ricorso</i>	51
2.1. La notifica, il deposito ed i termini per ricorrere	51
2.2. I rapporti tra il ricorso e la delibera recante la determinazione all'impugnazione	51
2.3. I contenuti del ricorso	52
3. <i>L'oggetto delle questioni di legittimità costituzionale</i>	56
4. <i>Il parametro di costituzionalità</i>	56
5. <i>L'interesse a ricorrere</i>	58
6. <i>La riunione e la separazione delle cause</i>	63
7. <i>Il contraddittorio di fronte alla Corte</i>	63

8. La legittimazione della Corte costituzionale a sollevare una questione di pregiudizialità comunitaria	64
9. Le decisioni della Corte.....	65
9.1. Le decisioni interlocutorie	65
9.2. L'estinzione del giudizio.....	65
9.3. Le decisioni processuali	65
9.4. Le decisioni di rigetto	66
9.5. Le decisioni di accoglimento	66

Capitolo III

Il giudizio per conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni e tra Regioni

1. Premessa.....	68
2. I soggetti del conflitto.....	68
3. La deliberazione del ricorso.....	69
4. La notificazione del ricorso: destinatari, termini e modalità.....	69
5. Il contenuto del ricorso	69
6. Gli atti impugnati	69
7. I parametri del giudizio	70
8. La materia del contendere ed il «tono costituzionale del conflitto»	71
9. La riunione dei giudizi.....	72
10. Le decisioni della Corte.....	72
10.1. La cessazione della materia del contendere	72
10.2. Le decisioni di inammissibilità	72
10.3. Le decisioni di merito	73

Capitolo IV

Il giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato

Sezione I

La fase dell'ammissibilità

1. Premessa.....	74
2. I soggetti del conflitto.....	74
3. I profili oggettivi.....	78
4. Il ricorso per conflitto	84
5. Le decisioni della Corte.....	86

Sezione II

La fase del merito

1. Premessa.....	87
2. I soggetti del conflitto.....	87
3. I profili oggettivi.....	87
4. Il ricorso per conflitto	88
5. Le decisioni della Corte.....	90

Capitolo V

Il giudizio di ammissibilità delle richieste di referendum abrogativo

1. Premessa.....	91
2. Il contraddittorio di fronte alla Corte	91
3. Le decisioni della Corte.....	92
4. I rapporti tra giudizio di ammissibilità del referendum e controllo di costituzionalità.....	94

Parte II
Profili sostanziali

Capitolo I

Principi fondamentali

<i>1. I principi di eguaglianza e ragionevolezza</i>	95
1.1. Il principio di eguaglianza-ragionevolezza.....	95
1.2. Il principio di ragionevolezza intrinseca.....	104
<i>2. La condizione giuridica dello straniero</i>	111

Capitolo II

Diritti e doveri degli individui

Sezione I

I rapporti civili

<i>1. I principi costituzionali in materia penale</i>	114
<i>2. I principi costituzionali in materia processuale</i>	119
2.1. I diritti di azione e di difesa	120
2.2. Il giusto processo	123

Sezione II

I rapporti etico-sociali

<i>1. Il diritto alla salute</i>	125
<i>2. La tutela dei disabili</i>	127
<i>3. La tutela della famiglia</i>	129

Sezione III

I rapporti economici

<i>1. La tutela del lavoro</i>	131
<i>2. La previdenza</i>	132
<i>3. L'assistenza sociale</i>	141
<i>4. La libertà di iniziativa economica privata</i>	142
<i>5. La proprietà</i>	142

Sezione IV

I rapporti politici

<i>1. Il diritto di elettorato</i>	144
--	-----

Sezione V

I doveri di solidarietà

<i>1. La disciplina dei tributi</i>	146
---	-----

Sezione VI

La tutela dei diritti nella giurisdizione

<i>1. Il procedimento civile</i>	155
1.1. La competenza	155
1.2. Le impugnazioni	155
1.3. Le spese processuali	156
1.4. Il processo di esecuzione	158
1.5. I procedimenti speciali.....	159
1.6. Le controversie in materia di diritto societario	160
1.7. Il procedimento davanti al giudice di pace	161
1.8. Le procedure concorsuali.....	162
<i>2. Il procedimento penale</i>	164
2.1. Le incompatibilità	164
2.2. La competenza	164

2.3. I mezzi di ricerca delle prove	165
2.4. Le misure cautelari.....	166
2.5. La riparazione dell'ingiusta detenzione cautelare.....	167
2.6. La partecipazione dell'imputato al processo.....	169
2.7. Il ruolo della persona offesa.....	170
2.8. La prova testimoniale.....	170
2.9. La determinazione del trattamento sanzionatorio	171
2.10. L'appello	172
2.11. La revisione.....	176
2.12. Il procedimento davanti al giudice di pace	177
2.13. L'ordinamento penitenziario.....	180
3. <i>Le controversie in materia di circolazione stradale</i>	181
4. <i>La giurisdizione amministrativa</i>	184
5. <i>La giurisdizione contabile</i>	186
6. <i>La giurisdizione tributaria</i>	188

Capitolo III

L'ordinamento della Repubblica

Sezione I

L'ordinamento dello Stato

1. <i>Il Parlamento</i>	192
1.1. L'insindacabilità delle opinioni espresse dai parlamentari	192
1.2. L'autorizzazione allo svolgimento e all'utilizzo di intercettazioni telefoniche	195
1.3. L'attività parlamentare ispettiva e di controllo	195
2. <i>La funzione normativa</i>	196
2.1. Le leggi di interpretazione autentica e le (altre) leggi retroattive	196
2.2. La delegazione legislativa	200
2.3. La decretazione d'urgenza	203
3. <i>Il potere esecutivo e la pubblica amministrazione</i>	204
3.1. Il Governo	204
3.2. Il principio di buon andamento	205
3.3. Il pubblico impiego	210
4. <i>La giurisdizione</i>	216

Sezione II

Le autonomie territoriali

1. <i>L'organizzazione delle regioni</i>	218
1.1. La disciplina della forma di governo	218
1.2. La funzione di garanzia statutaria	219
1.3. La titolarità e l'esercizio di funzioni elettive	220
2. <i>La ripartizione delle competenze normative</i>	224
2.1. Le materie di competenza esclusiva statale (art. 117, secondo comma, Cost.).....	224
2.1.1. «Politica estera e rapporti internazionali dello Stato» (lettera a).....	225
2.1.2. «Tutela della concorrenza» (lettera e).....	228
2.1.3. «Sistema tributario e contabile dello Stato» (lettera e)	232
2.1.4. «Ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali» (lettera g)	233
2.1.5. «Ordinamento civile» (lettera l)	234
2.1.6. L'operare congiunto delle competenze in materia di «tutela della concorrenza» (lettera e) e di «ordinamento civile» (lettera l)	236
2.1.7. «Ordinamento [...] penale» (lettera l)	236
2.1.8. «Determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» (lettera m).....	237

2.1.9. L'operare congiunto delle competenze in materia di «sicurezza dello stato» (lettera d), di «ordine pubblico e sicurezza» (lettera h) e di «protezione dei confini nazionali» (lettera l)	240
2.1.10. «Coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale» (lettera r).....	241
2.1.11. «Tutela dell'ambiente [e] dell'ecosistema» (lettera s).....	242
2.2. Le materie di competenza concorrente	252
2.2.1. «Istruzione»	252
2.2.2. «Professioni»	253
2.2.3. «Tutela della salute».....	254
2.2.4. «Governio del territorio».....	258
2.2.5. L'operare congiunto delle competenze in materia di «tutela della salute» e di «governo del territorio»	259
2.2.6. «Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia»	260
2.2.7. «Coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario».....	260
2.3. La compenetrazione delle competenze in materia di «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» e di «governo del territorio».....	263
2.4. Le materie di competenza residuale delle regioni	264
2.4.1. «Servizi e politiche sociali».....	264
2.4.2. «Formazione dei dipendenti pubblici regionali»	265
2.4.3. «Turismo»	266
2.4.4. «Organizzazione amministrativa regionale»	268
2.5. La «concorrenza di competenze»	270
2.6. L'attrazione in sussidiarietà di competenze normative da parte dello Stato.....	273
3. <i>Il principio cooperativo</i>	275
4. <i>L'allocazione delle funzioni amministrative (rinvio)</i>	277
5. <i>L'autonomia finanziaria</i>	278
5.1. I fondi statali a destinazione vincolata.....	278
5.2. Gli interventi speciali dello Stato.....	283
6. <i>La libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni</i>	283
7. <i>Il potere sostitutivo</i>	284
8. <i>Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome</i>	284
8.1. Le funzioni normative.....	284
8.2. L'autonomia finanziaria.....	295

Capitolo IV

La Repubblica e gli ordinamenti sovranazionali

1. <i>I rapporti tra diritto interno e diritto comunitario</i>	298
1.1. La compatibilità tra diritto interno e diritto comunitario	298
1.2. Il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia CE	301
1.3. L'attuazione del diritto comunitario	303
2. <i>La compatibilità tra diritto interno ed obblighi internazionali</i>	304

Introduzione

1. Alcuni dati statistici

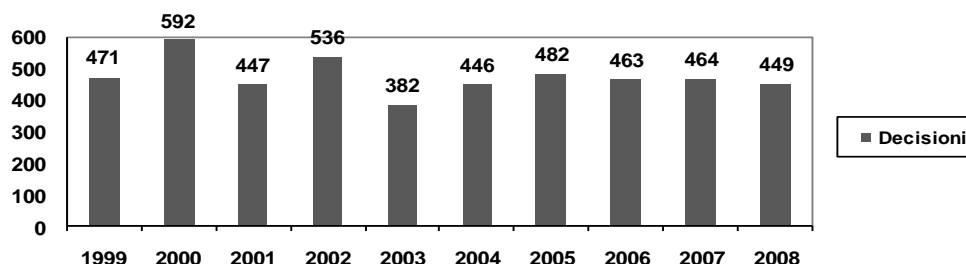
1.1. Il totale delle decisioni

Il totale delle decisioni (numerate) rese dalla Corte costituzionale nel 2008 è di 449, valore cui dovrebbero aggiungersi le ordinanze non numerate (quali, ad esempio, quelle che si pronunciano in merito all'ammissibilità di interventi di terzi).

Il numero di decisioni si pone sulla stessa linea con quelli riscontrati negli ultimi anni (il massimo si è avuto nel 2005, con 482 decisioni), nettamente al di sopra del picco negativo del 2003, quando le decisioni totali sono state 382 (unico caso, dal 1986, in cui le pronunce annuali sono rimaste al di sotto delle 400).

Prendendo in considerazione gli ultimi dieci anni, la media delle decisioni per anno è stata di 473,2; il dato del 2008 è superiore a quelli del 2001, del 2003 e del 2004; è superato nettamente da quelli del 2000 e del 2002 (unici anni nei quali il totale ha superato quota 500: rispettivamente 592 e 536 decisioni) ed è di poco inferiore a quelli del 1999, del 2005, del 2006 e del 2007.

Nel grafico che segue, viene raffigurato l'andamento del decennio esaminato:



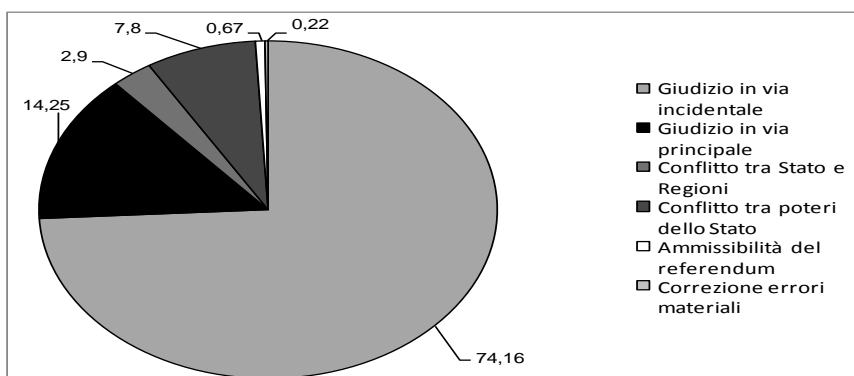
Altro dato che merita di essere analizzato, al fine di cogliere alcune caratteristiche di fondo dell'attività della Corte, è quello relativo alla suddivisione delle pronunce per tipi di giudizio.

Le 449 decisioni sono così ripartite: 333 nel giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale; 64 nel giudizio in via principale; 13 nel giudizio per conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni e tra Regioni; 35 in quello per conflitto tra poteri dello Stato, di cui 22 ordinanze emesse in sede di giudizio di ammissibilità e 13 decisioni rese nella fase di merito; 3 sentenze relative all'ammissibilità di quesiti referendari e, infine, 1 ordinanza di correzione di errori materiali.

Questi dati sono particolarmente interessanti per più di un motivo.

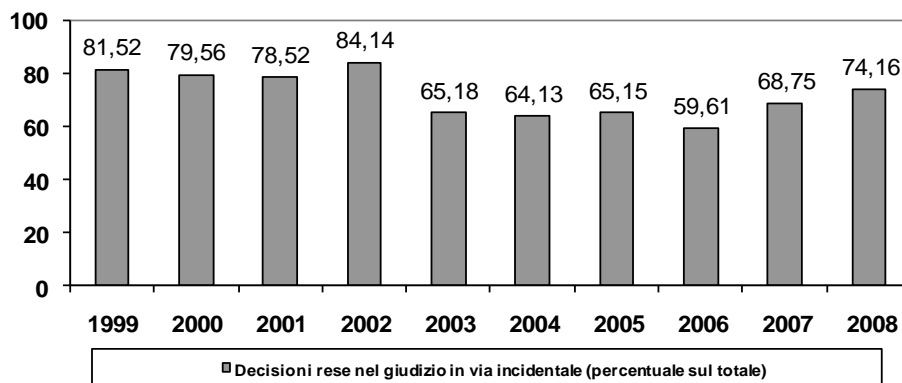
Innanzitutto, la tradizionale preponderanza numerica del giudizio in via incidentale risulta ampiamente confermata ed anzi – come si dirà tra breve – sensibilmente rafforzata rispetto al passato recente; gli altri giudizi hanno avuto un peso percentuale assai più modesto: a fronte del 74,16% del giudizio in via incidentale, si pone il 14,25% del giudizio in via d'azione, il 2,90% del conflitto intersoggettivo, il 7,80% del conflitto interorganico (la percentuale è la somma del 4,90% delle decisioni rese in sede di ammissibilità e del 2,90% di quelle rese nella fase di merito), lo 0,67% delle statuizioni relative all'ammissibilità del referendum e lo 0,22% coperto dall'ordinanza di correzione di errori materiali.

Nel grafico che segue si riportano i valori percentuali dei singoli giudizi:



Il dato più interessante è costituito proprio da quello inerente al giudizio in via incidentale, che, per la prima volta dal 2003, torna al di sopra del 70% (nel 2006 era addirittura sceso sotto il 60%). Si conferma quindi la robusta crescita già riscontrata lo scorso anno, quando le 319 decisioni rese (quest'anno sono state 14 in più) avevano coperto il 68,75% del totale. Il 74,16% (+5,41%) del 2008 segna un marcato avvicinamento alla media dei venti anni precedenti al 2003, quando i valori annuali oscillavano tra il 75 ed il 90%, attestandosi su una media dell'83,64% (periodo 1983-2002).

Il grafico che segue mostra l'andamento del giudizio in via incidentale negli ultimi dieci anni; da esso si ricavano la netta cesura avvenuta tra il 2002 ed il 2003 e la collocazione per così dire intermedia del dato del 2008 tra il periodo 1999-2002 e quello 2003-2007:

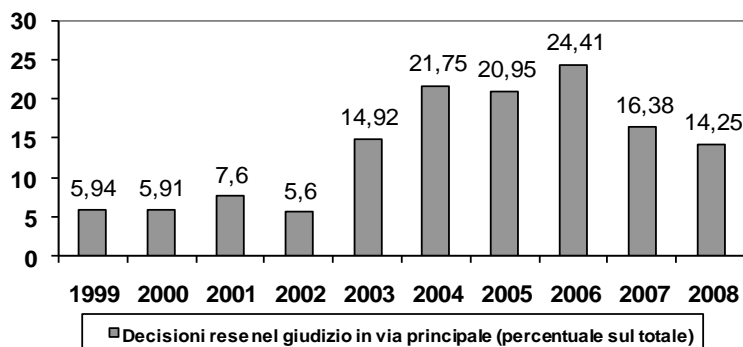


All'incremento del giudizio in via incidentale corrisponde una generalizzata riduzione, rispetto al 2007, delle percentuali relative agli altri giudizi (le due uniche eccezioni sono l'ammissibilità dei conflitti interorganici e l'ammissibilità dei referendum).

Un calo non marginale affligge, in primo luogo, il giudizio di legittimità costituzionale in via principale. Le 64 decisioni rese (-12 rispetto al 2007) coprono il 14,25% del totale (-2,13%): è il dato più basso dal 2003, anno a partire dal quale questo tipo di contenzioso ha conosciuto una crescita assai marcata, tale da superare, per tre anni consecutivi (2004, 2005 e 2006) la quota del 20%. La conferma del trend negativo riscontrato nel 2007 non implica, tuttavia, una assimilabilità del dato del 2008 a quello della media del periodo 1983-2002, nel quale il peso del giudizio in via principale era rimasto ancorato ad un 7,29% complessivo.

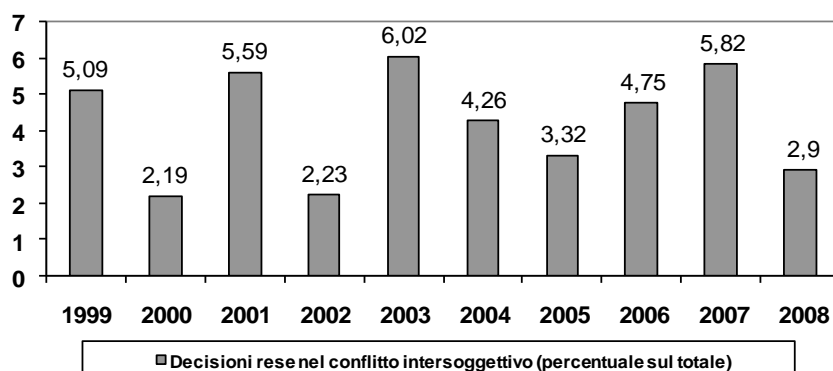
L'insieme di questi dati potrebbe suggerire una certa stabilizzazione del contenzioso tra Stato e Regioni derivante dall'entrata in vigore del nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione, stabilizzazione che si attesta, comunque, su valori decisamente più alti rispetto a quelli constatati prima della riforma costituzionale (sul punto, tuttavia, si dovrà tornare tra breve, in sede di esame dei rapporti tra giudizi definiti e giudizi pervenuti).

Il grafico che segue mostra l'andamento del giudizio in via principale negli ultimi dieci anni:



Per quanto attiene al conflitto tra Stato e Regioni e tra Regioni, il dato del 2008 segna una chiara interruzione del *trend* di crescita cui si era assistito nei due anni precedenti: le 13 decisioni (-14 rispetto al 2007) ed il 2,90% del totale (-2,92%) si sostanziano in un dimezzamento del peso di questo giudizio in rapporto allo scorso anno.

In una valutazione relativa agli ultimi dieci anni, il dato del 2008 si pone ben al di sotto della media (pari al 4,22%), superiore soltanto a quelli del 2000 e del 2002. Il grafico che segue illustra queste risultanze:

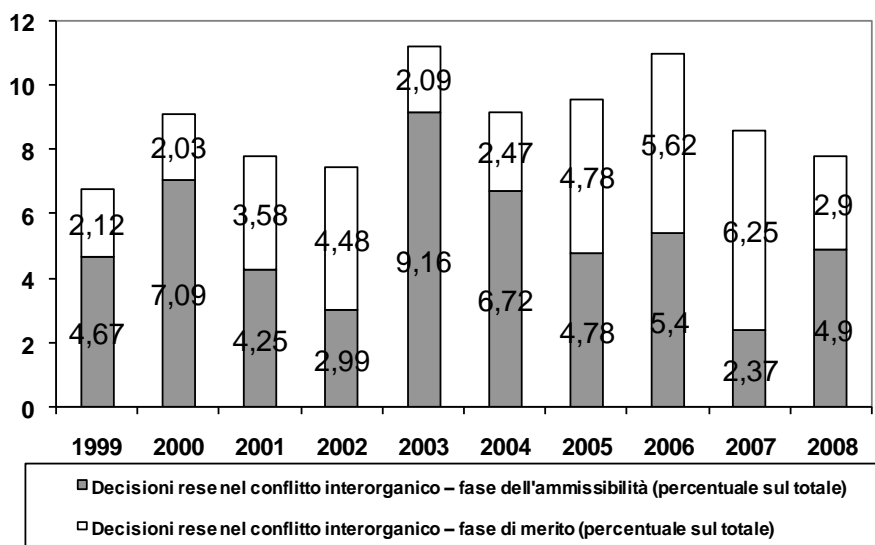


Per quanto attiene ai conflitti tra poteri dello Stato, il dato complessivo delle decisioni rese nelle due fasi del giudizio evidenzia un leggero decremento (-0,82%) rispetto al 2007 (da 8,62% a 7,80%), apprezzabile anche in termini di valori assoluti (da 40 a 35 decisioni). Il dato si pone anche al di sotto della media degli ultimi dieci anni, pari all'8,87%.

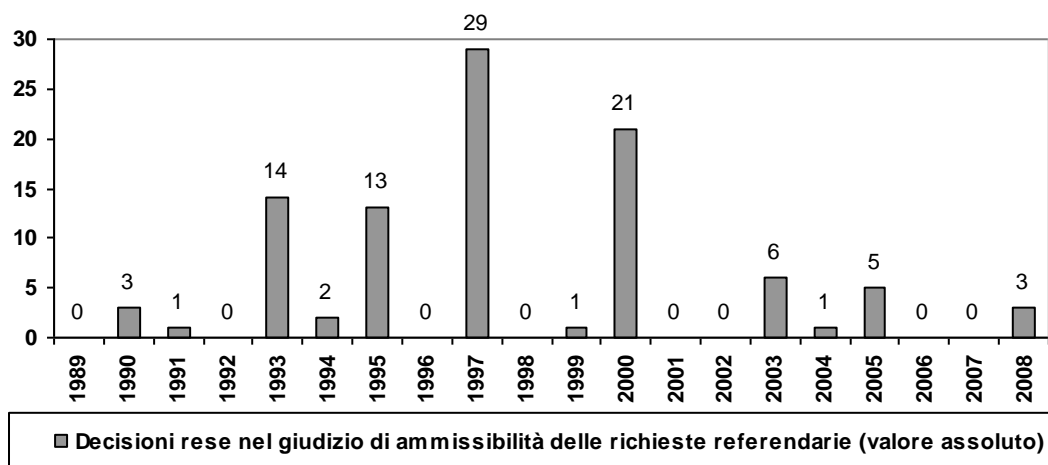
Disaggregando le decisioni della fase di ammissibilità da quelle della fase di merito, si assiste ad un quasi ribaltamento rispetto al 2007, nel senso che le decisioni del primo tipo sono risultate nettamente preponderanti rispetto a quelle del secondo (22 contro 13, ossia il 4,90% contro il 2,90%), mentre lo scorso anno i rapporti di forza erano stati inversi (11 contro 29, cioè il 2,37%

contro il 6,25%). L'incremento di decisioni in fase di ammissibilità (si noti, però, che nel 2007 si era avuto il dato più basso degli ultimi dieci anni) consente quasi di assimilare il dato di queste ultime alla media del decennio (attestata al 5,23%); più distante dal dato medio (pari al 3,63%) è quello relativo alle decisioni nella fase di merito (si tenga presente, peraltro, che il 2007 è stato, in senso assoluto, l'anno in cui le decisioni nella fase di merito dei conflitti sono state più numerose).

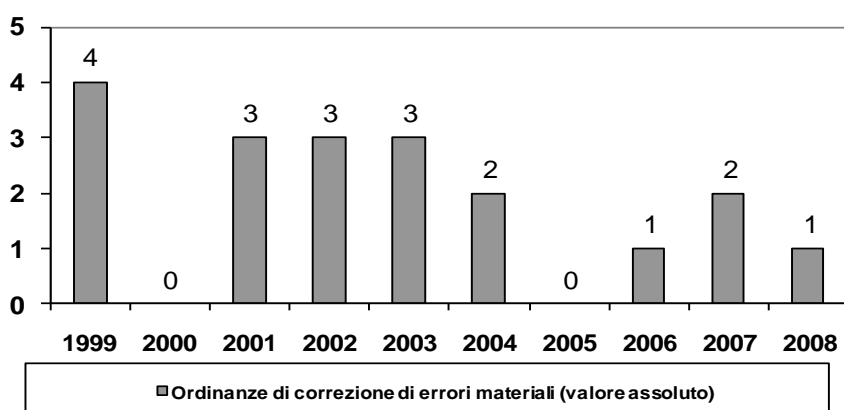
Il grafico che segue mostra l'andamento del conflitto interorganico nell'ultimo decennio, distinguendo tra decisioni rese in fase di ammissibilità e decisioni rese in fase di merito:



La percentuale di decisioni rese in sede di giudizio di ammissibilità del *referendum* abrogativo mal si presta ad una valutazione in termini di *trend*, stante l'estrema volatilità del dato per anno. Il grafico seguente mostra, comunque, l'andamento (in valore assoluto) negli ultimi venti anni:



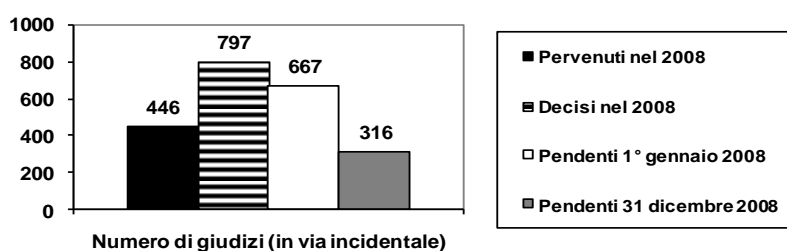
Scarsamente rilevanti, vista la loro esiguità, sono anche i dati relativi alle ordinanze di correzione di errori materiali. Il grafico che segue ne è una dimostrazione:



1.2. Il rapporto tra decisioni ed atti di promuovimento

I dati concernenti il numero di decisioni assumono ancora maggiore interesse allorché vengano analizzati alla luce del numero di giudizi definiti e di giudizi pervenuti. Procedendo ad una analisi generale, può infatti constatarsi che la giurisprudenza del 2008 evidenzia un saldo complessivamente molto positivo: il totale dei giudizi pendenti, pari a 783 ad inizio anno, è sceso a 476 alla fine (-307, vale a dire -39,21%): per trovare un valore più contenuto è necessario risalire addirittura al 1991.

L'attenzione deve, peraltro, appuntarsi soprattutto sul giudizio in via incidentale, giacché la riduzione delle pendenze è stata collegata alla differenza insolitamente elevata tra ordinanze di rinvio decise ed ordinanze di rinvio sollevate. Il numero piuttosto esiguo di atti di promuovimento (446, poco più della metà delle 857 del 2007 e, soprattutto, il valore più basso, su base annua, dal 1972) è stato nettamente superato dal numero di giudizi definiti (797, inferiore al dato 2007 – 945 –, ma superiore a quello del 2006 – 506 –), con un saldo pari a 351. Come conseguenza, le pendenze sono passate dalle 667 del 1° gennaio alle appena 316 del 31 dicembre (-52,62%). Si noti che, prendendo in considerazione i valori annuali a partire dal 1967, solo il dato del 1990 era più basso (con 281 pendenze; a fine 1991, le pendenze erano, invece, 317).

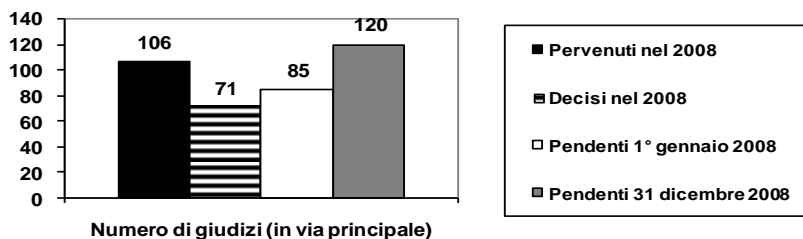


I dati positivi del giudizio in via incidentale compensano ampiamente il (comunque sempre contenuto) aumento delle pendenze concernenti gli altri giudizi.

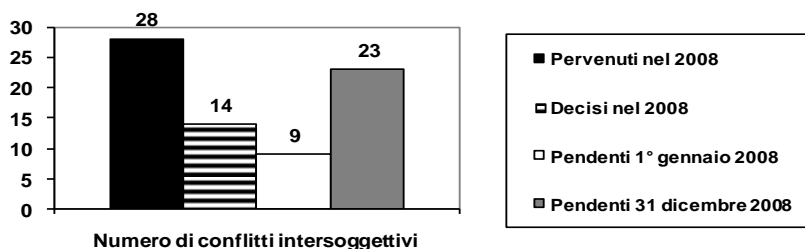
Con riferimento al giudizio di legittimità costituzionale in via principale, la Corte ha definito 71 ricorsi, valore che comprende i 10 quali già parzialmente definiti nel 2007, ma che non tiene conto dei 3 parzialmente definiti nel corso del 2008. A fronte di questo dato, leggermente superiore a quello del 2007 (quando i ricorsi definiti erano stati 69), è cresciuto vistosamente il numero di ricorsi pervenuti, passati dai 52 del 2007 ai 106 di quest'anno. Ne è derivato un saldo negativo tra ricorsi definiti e ricorsi promossi pari a -35 (che si attesta a -32 annoverando tra i definiti quelli che lo sono stati soltanto parzialmente). Da ciò è derivato un aumento delle pendenze, che dalle 85 della fine del 2007 (incluso i 10 ricorsi parzialmente decisi) sono passate a 120 (ivi inclusi i 3 ricorsi

parzialmente definiti), con un aumento percentuale del 41,18.

Un tale incremento trae origine, peraltro, anche (e soprattutto) da fattori assolutamente indipendenti da opzioni poste in essere dalla Corte: è da segnalare, infatti, che dei 106 ricorsi proposti nel 2008, ben 48 sono stati depositati dal 1° ottobre, in un momento dal quale, cioè, era pressoché impossibile procedere ad una decisione entro la fine dell'anno.



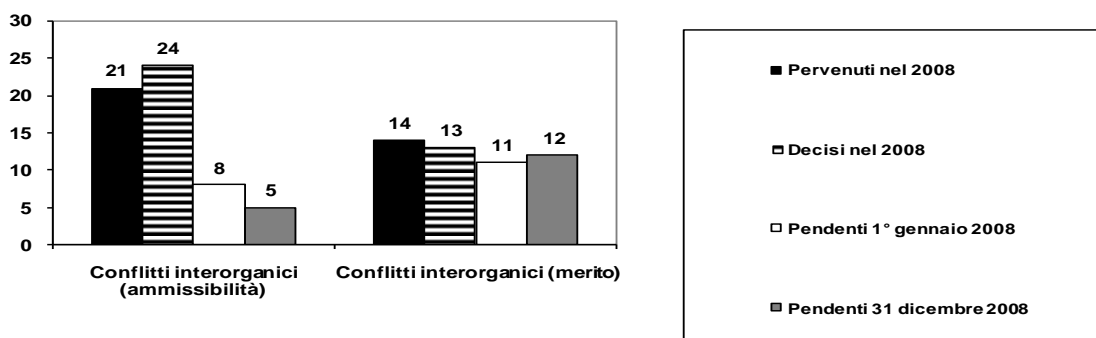
Discorso largamente analogo a quello condotto per il giudizio in via principale è da svolgersi per il conflitto tra Stato e Regioni e tra Regioni. A fronte dei 28 ricorsi proposti (14 dei quali dopo il 1° ottobre), la Corte ne ha definiti 14. Si è così prodotta una sorta di ribaltamento dei dati rispetto al 2007, quando 28 erano stati i ricorsi decisi e 12 quelli promossi. Le pendenze, che alla fine del 2007 erano 9, sono salite a 23, con un aumento percentualmente molto elevato (pari al 155,56%), che si esprime, comunque, in valori assoluti piuttosto contenuti.



Un complessivo decremento delle pendenze si è manifestato in sede di conflitto tra poteri dello Stato.

Ciò, peraltro, vale per quanto attiene alla fase dell'ammissibilità, nella quale i 24 ricorsi deliberati (nel 2007 erano stati 11) hanno superato i 21 ricorsi proposti (nel 2007 erano stati 17). Il numero di conflitti ancora da deliberare è così sceso da 8 a 5.

In ordine alla fase di merito, ai 13 conflitti definiti (nel 2007: 28) hanno corrisposto 14 sopravvenienze (nel 2007 erano state 9). Il dato delle pendenze, nel corso del 2008, è correlativamente salito di una unità, da 11 a 12.



Per concludere, in tema di giudizi pervenuti e giudizi decisi, può segnalarsi che, nel 2008, sono stati definiti anche 3 giudizi sull'ammissibilità di richieste referendarie; al 31 dicembre 2008 non constano pendenze al riguardo.

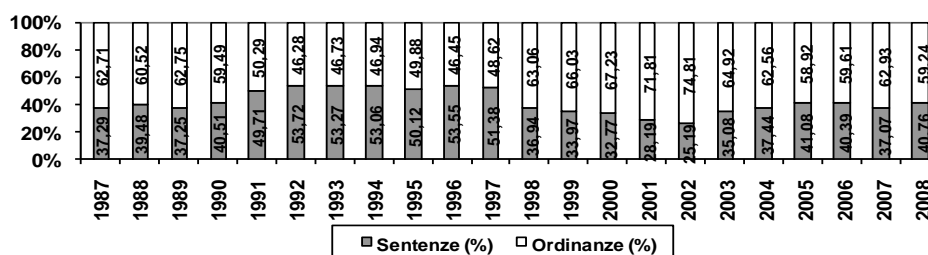
1.3. La forma delle decisioni

Delle 449 decisioni, le sentenze sono state 183 e le ordinanze 266, pari, rispettivamente, al 40,76% ed al 59,24%.

Il dato evidenzia un certo recupero del peso delle sentenze rispetto al 2007 (quando i rapporti tra sentenze ed ordinanze erano stati del 37,07% contro il 62,93%). Con ciò il 2008 riprende il *trend* di crescita che le sentenze avevano conosciuto nel periodo 2003-2006. Dopo che nel 2002 le sentenze avevano coperto il 25,19% del totale delle decisioni, nel 2003 il dato si era notevolmente alzato (al 35,08%), per poi salire anche nel 2004 (37,44%), fino a superare, sia nel 2005 che nel 2006, la soglia del 40% (rispettivamente: 41,08 e 40,39).

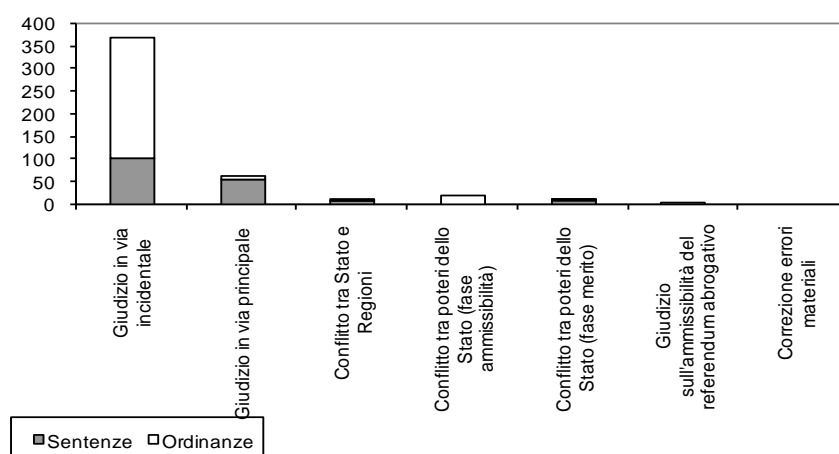
Nel 2008, si è tornati sostanzialmente ai livelli del 2005-2006, confermandosi l'inversione di tendenza rispetto a quella che aveva dominato gli anni novanta ed i primi anni duemila. In particolare, negli anni 1994-2002, la percentuale di sentenze, dall'iniziale 58,01 (picco massimo degli ultimi due decenni), era costantemente scesa (riducendosi, in un solo anno, dal 51,38% del 1997 al 36,94% del 1998) sino al 25,19%. Negli ultimi anni si è rimasti lontani dal saldo percentuale delle sentenze proprio di buona parte degli anni novanta (tra il 1991 ed il 1997, la percentuale ha oscillato tra il 49,71% ed il 58,01%), ma ci si è assestati su livelli assimilabili a – anzi leggermente più elevati di – quelli degli anni 1987-1990, largamente coincidenti con la fase c.d. dello «smaltimento dell'arretrato» (i cui valori sono risultati compresi tra il 40,50% del 1990 ed il 37,25% del 1989).

Il grafico che segue riporta l'andamento della percentuale delle sentenze (e delle ordinanze) rispetto al totale delle decisioni a partire dal 1987:



Al di là di queste considerazioni di ordine generale, una particolare attenzione meritano i dati del 2008 disaggregati per tipo di giudizio: nel giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale, 104 sono state le sentenze e 229 le ordinanze (percentuali: 31,23 e 68,77); nel giudizio in via principale, 55 le sentenze e 9 le ordinanze (percentuali: 85,94 e 14,06); nel conflitto tra enti territoriali, 9 le sentenze e 4 le ordinanze (percentuali: 69,23 e 30,77); nel conflitto tra poteri dello Stato, con riguardo alla fase di merito, 12 sono state le sentenze e 1 le ordinanze (percentuali: 92,31 e 7,69).

Il grafico che segue riassume illustra i valori assoluti appena menzionati:



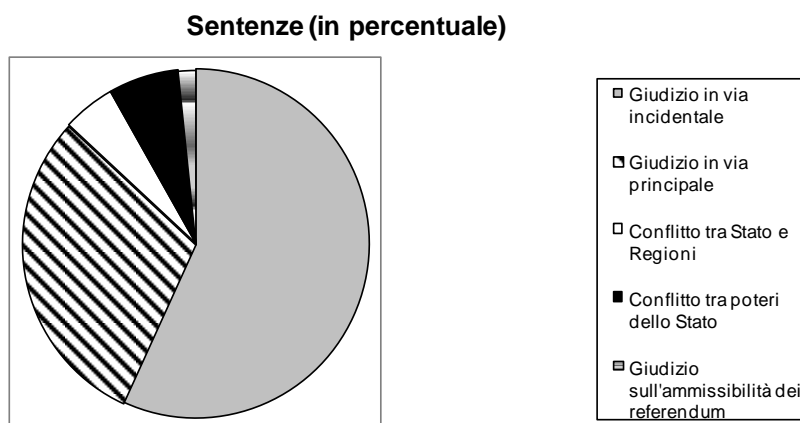
Dei dati forniti, il più significativo è certamente quello delle sentenze rese a conclusione di un giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale. In termini assoluti, la quota delle cento decisioni non veniva superata dal 2000 (lo scorso anno erano state 65; negli anni tra il 2001 ed il 2006 erano state, al massimo, 90, nel 2002); in termini percentuali, poi, la quota del 30% delle decisioni adottate in via incidentale non veniva superata dal 1998 (lo scorso anno era stata del 20,38%, valore peraltro leggermente più basso rispetto alla media del decennio precedente).

Il parziale riequilibrio verificatosi nel giudizio in via incidentale è, evidentemente, alla base dell'incremento constatato a livello complessivo (per gli altri giudizi, in effetti, non risultano novità sostanziali). Altro elemento da segnalare è che, confortando le due tipologie di giudizi di legittimità costituzionale, le sentenze rese in via incidentale tornano ad essere nettamente più numerose, dopo che nel 2003 (54 contro 48) e nel 2007 (65 contro 58) erano state superiori solo di poche unità, addirittura venendo superate negli anni 2004 (63 contro 81), 2005 (80 contro 85) e 2006 (70 contro 82).

In termini percentuali, le sentenze sono state rese nel 56,83% dei casi in sede di giudizio in via incidentale, contro il 30,05% del giudizio in via principale (nel 2007, le percentuali erano, rispettivamente, il 37,79 ed il 33,72); a completare il quadro, le sentenze nei conflitti si sono

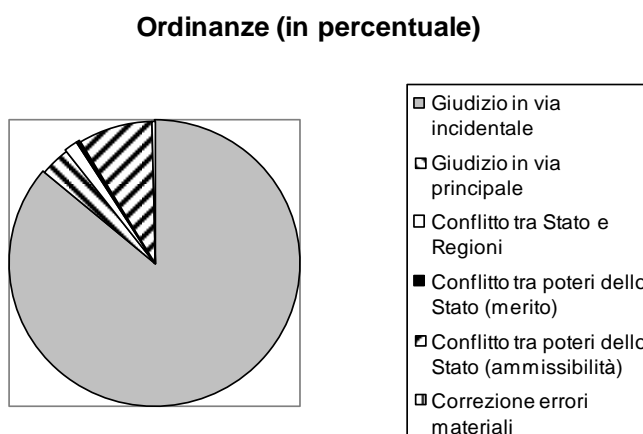
asestate al 4,91% (13,37%, nel 2007) per il conflitto tra enti ed al 6,56% (15,12%, nel 2007) per quello tra poteri. Le 3 sentenze sull'ammissibilità dei *referendum* coprono, invece, l'1,64% del totale delle sentenze.

Il grafico seguente mostra questa ripartizione:



Con riguardo alle ordinanze, il giudizio in via incidentale ha confermato la sua assoluta centralità, coprendo l'86,09% del totale (nel 2007, era all'86,97%), contro il 3,38% del giudizio in via principale (nel 2007, 6,17%), l'1,50% del conflitto intersoggettivo (1,37%, nel 2007), l'8,27% della fase di ammissibilità del conflitto interorganico (3,77%, nel 2007), lo 0,38% della fase di merito (1,03%, nel 2007) ed ancora lo 0,38% delle ordinanze di correzione di errori materiali (0,69%, lo scorso anno).

Il grafico seguente mostra questa ripartizione:



1.4. La scelta del rito

Nel corso del 2007, la Corte ha tenuto 39 adunanze, di cui 19 udienze pubbliche e 20 camere di consiglio (i dati confermano, nella sostanza, quelli degli ultimi anni: nel 2007, le 38 adunanze sono

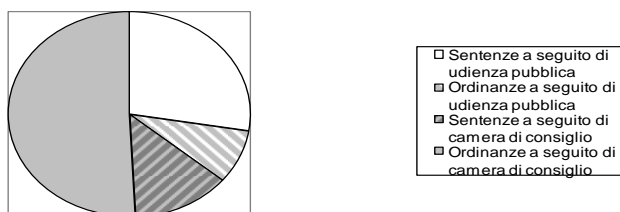
state per metà udienze pubbliche e metà camere di consiglio; nel 2006, su 37 adunanze, 18 sono state le udienze pubbliche e 19 le camere di consiglio; nel 2005, le adunanze sono state 36, di cui 18 udienze pubbliche ed altrettante camere di consiglio; nel 2004, si sono avute 38 adunanze, di cui 18 udienze pubbliche; nel 2003, delle 39 adunanze, 17 sono state udienze pubbliche).

Le decisioni adottate a seguito di udienza pubblica sono state 162, mentre quelle che hanno definito giudizi trattati in camera di consiglio 287, con percentuali pari, rispettivamente, al 36,08 ed al 63,92.

I dati segnano, rispetto al 2007, un leggero arretramento delle decisioni adottate a seguito di udienza pubblica (le 181 decisioni dello scorso anno rappresentavano, infatti, il 39,01%) e, in generale, un dato più basso della media degli ultimi anni (nel 2006, la percentuale era stata del 43,84; nel 2005 del 38,59 e nel 2004 del 37,44). Per trovare un valore percentuale meno elevato, si deve risalire al 2003, quando le decisioni adottate previa trattazione in udienza pubblica furono il 32,98% del totale.

Pur senza poter instaurare un parallelismo perfetto, può constatarsi come buona parte delle decisioni adottate a seguito di udienza pubblica abbiano avuto la forma di sentenza: delle 162 decisioni, 124 sono infatti sentenze (76,54%), mentre 38 sono le ordinanze (23,46%). Correlativamente, le ordinanze sono state la grande maggioranza delle decisioni adottate a seguito di una camera di consiglio: 228 ordinanze (79,44%) contro 59 sentenze (20,56%).

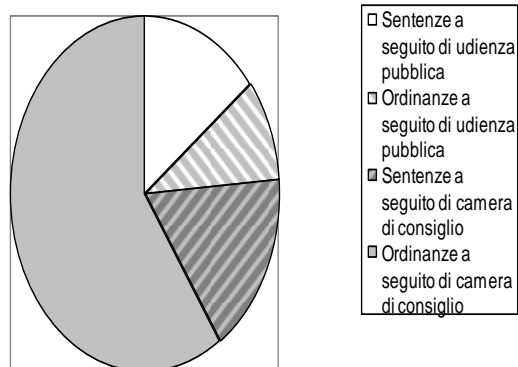
Il grafico seguente riporta i dati appena indicati:



Disaggregando i dati per tipi di giudizio, è agevole constatare come il procedimento in camera di consiglio abbia connotato fortemente il giudizio in via incidentale: delle 333 decisioni rese, 254 lo sono state previa camera di consiglio e 79 previa udienza pubblica (percentuali: 80,88 e 19,12). Da notare, altresì, è che a seguito di camera di consiglio sono state rese per lo più decisioni aventi la forma di ordinanza (198, pari al 77,95% del totale; le sentenze sono state 56, ossia il 22,05%), mentre a seguito di udienza pubblica si riscontra un maggiore equilibrio (48 sentenze e 31 ordinanze, rispettivamente: il 60,76% ed il 39,24%).

Il grafico seguente riporta i dati appena indicati:

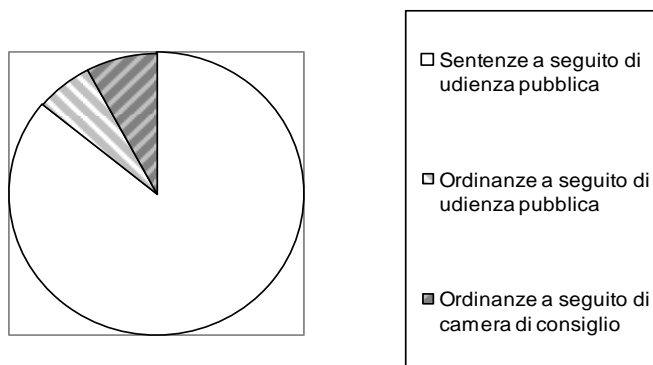
Giudizio in via incidentale



Il giudizio di legittimità costituzionale in via principale ha visto una preponderanza molto netta delle decisioni rese a seguito di udienza pubblica: 59, contro le 5 adottate a seguito di camera di consiglio (percentuali: 92,19 e 7,81). Dopo una camera di consiglio, si è invariabilmente avuta una ordinanza, mentre dopo una udienza pubblica si sono pronunciate le 55 sentenze (93,22%) e 4 ordinanze (6,78%).

Il grafico seguente riporta i dati appena indicati:

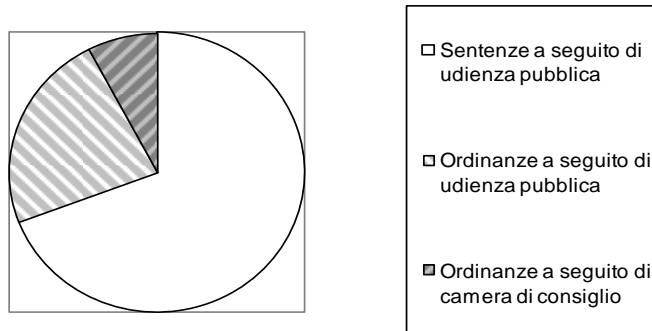
Giudizio in via principale



Sostanzialmente analoghi sono i dati che si rintracciano per il conflitto tra Stato e Regioni o tra Regioni, in ordine al quale 12 delle 13 decisioni sono state pronunciate a seguito di udienza pubblica (92,31%, contro il 7,69% della decisione emessa a seguito di camera di consiglio). Le 9 sentenze sono state tutte pronunciate a seguito di udienza pubblica (75% sul totale delle decisioni in udienza pubblica), delle 4 ordinanze, 3 sono state rese a seguito di udienza pubblica (25% sul totale delle decisioni in udienza pubblica) ed 1 previa trattazione in camera di consiglio.

Il grafico seguente riporta i dati appena indicati:

Conflitto intersoggettivo



Relativamente al conflitto tra poteri dello Stato, tralasciando la fase dell'ammissibilità (svolta in camera di consiglio), la fase di merito ha visto una perfetta corrispondenza tra scelta del rito e forma della decisione: le 12 sentenze sono state tutte emesse a seguito di udienza pubblica, mentre l'unica ordinanza a seguito di camera di consiglio.

Infine, le 3 sentenze sull'ammissibilità di *referendum* e l'ordinanza di correzione di errori materiali sono state, ovviamente, adottate a seguito di camera di consiglio.

1.5. I tempi delle decisioni

Nell'ambito di un contenzioso che può dirsi relativamente ingente, i tempi di decisione che sono propri della Corte costituzionale risultano ragionevolmente brevi. Di seguito si forniscono alcuni dati relativi ai singoli giudizi, dai quali emerge una tendenziale conferma dei tempi entro i quali la Corte giunge a definire i giudizi pendenti.

Il dato fondamentale su cui conviene soffermarsi è quello del tempo che intercorre tra la pubblicazione dell'atto di promovimento e la trattazione della causa.

Nel giudizio in via incidentale, la media dei giorni che sono intercorsi tra la pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale* dell'ordinanza di rimessione e la data di trattazione in udienza pubblica o in camera di consiglio è di 259,50 (con valori estremi pari a 68 e 855), un dato che migliora (del 6,34%) quello del 2007, già migliore di quelli degli anni precedenti (277,08, contro 319,54 del 2006 e 291,91 del 2005).

Nel giudizio in via principale, il dato cresce rispetto a quello del giudizio in via incidentale. Dalla data di pubblicazione dei ricorsi alla data di trattazione sono passati, infatti, 384,39 giorni, in media, con un massimo di 724 ed un minimo di 75. Il valore medio si pone in linea di continuità con i dati degli ultimi due anni (366,97 giorni nel 2007; 392,40 nel 2006; il dato del 2005 era, invece, decisamente più elevato: 672,97).

Dalla pubblicazione del ricorso alla trattazione dei conflitti tra Stato e Regioni e tra Regioni sono trascorsi, in media, 457,07 giorni, quota leggermente più elevata dei 392,07 giorni del 2007, ma nettamente inferiore rispetto ai 729,55 giorni del 2006 (nel 2005, il dato era di 1.113). Il valore massimo è rappresentato dai 951 giorni, quello minimo da 47.

Decisamente marcata è stata la riduzione dei tempi (-40,47% rispetto al 2007) riscontrabile in ordine alla fase di merito del conflitto tra poteri dello Stato: il valore medio è stato, infatti, di 314,38 giorni tra la pubblicazione e la trattazione del ricorso (nel 2007 era stato di 528,10 giorni; nel 2006, di 668,29; nel 2005, di 458,75). Il maggior ritardo è stato di 1.096 giorni, unico caso di trattazione

oltre i 1.000 giorni. Il valore minimo è stato di 83 giorni.

Ad integrare i riferimenti sopra enucleati, è d'uopo rilevare che, almeno in apparenza, sui tempi di decisione ha inciso leggermente la scelta del rito. In effetti, dalla trattazione in camera di consiglio al deposito della decisione sono trascorsi mediamente 36,56 giorni (nel 2007: 32,40; nel 2006: 37,06; nel 2005: 54,26), con valori estremi di 0 (per le ordinanze numeri **230**, **334** e **425**) e di 133 (per l'ordinanza n. **204**); più alto è stato, di contro, il dato medio per la decisione a seguito di trattazione in udienza pubblica: 43,30 giorni (nel 2007: 42,07; nel 2006: 41,03; nel 2005: 67,04), con valori estremi di 3 (per la sentenza n. **351**) e di 180 (per la sentenza n. **162**).

1.6. Rinvio

In questa sede, ci si è limitati a fornire una panoramica di alcuni dei dati statistici che si ritengono più significativi. Per ulteriori dati e per approfondimenti, si rinvia al prospetto statistico in appendice alla presente relazione.

2. Il collegio giudicante

Nell'anno 2008, il collegio giudicante ha visto l'ingresso di due nuovi giudici.

L'Avv. Giuseppe Frigo è stato eletto, il 21 ottobre, dal Parlamento in seduta comune, in sostituzione del Prof. Romano Vaccarella (il cui mandato si è interrotto il 4 maggio 2007). L'Avv. Frigo ha giurato il 23 ottobre.

Il 28 ottobre è stato eletto dalla Corte di cassazione il Dott. Alessandro Criscuolo, in sostituzione del Presidente Franco Bile. Il Dott. Criscuolo ha giurato l'11 novembre, tre giorni dopo la cessazione dalla carica del Presidente Bile.

Il 14 novembre è stato eletto Presidente della Corte il Prof. Giovanni Maria Flick. Nella stessa data, il Dott. Francesco Amirante è stato nominato vicepresidente.

L'alternarsi di due presidenti si è riverberato anche sulla presidenza del collegio, che per 336 decisioni (122 rese a seguito di udienza pubblica e 214 a seguito di camera di consiglio) è stata esercitata dal Dott. Bile, mentre per 113 (40 a seguito di udienza pubblica e 73 a seguito di camera di consiglio) dal Prof. Flick.

Con precipuo riguardo all'attività giurisdizionale, può rilevarsi che, secondo una tendenza ampiamente radicata, vi è stata una pressoché costante congruenza tra giudici relatori e giudici redattori delle decisioni, nel senso che sono stati meramente episodici i casi in cui si è riscontrata, a tal riguardo, una discrepanza. In particolare, nel corso del 2008, si sono avuti quattro casi (nel 2007 non ve ne erano stati, mentre tre erano stati i casi annualmente riscontrati nel 2006, nel 2005 e nel 2004): i primi due (sentenze numeri **15** e **17**) hanno riguardato giudizi inerenti all'ammissibilità delle richieste referendarie; il terzo (sentenza n. **135**) un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato; il quarto (sentenza n. **324**) alcuni giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 6, commi 1, 2, 4 e 5, dell'art. 10, comma 3, della legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione) e dell'art. 157, secondo comma, del codice penale, come novellato dall'art. 6, comma 1, della legge n. 251 del 2005. È da segnalare che la discrepanza, in passato ricavabile solo dal confronto tra l'epigrafe della decisione e la sottoscrizione, è sempre stata esplicitata, nel 2008 (seguendo il precedente della sentenza n. 393 del 2006), direttamente nell'epigrafe, dove all'indicazione del giudice relatore in udienza pubblica è seguita la menzione dell'avvenuta sostituzione per la redazione della sentenza.

3. Le nuove Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale

Il 7 ottobre, la Corte costituzionale, a seguito di un procedimento che ha coinvolto, sostanzialmente, tutte le sue articolazioni interne, ha approvato il nuovo testo delle Norme integrative davanti alla Corte costituzionale, che sostituiscono quelle approvate il 16 marzo 1956 e poi ripetutamente modificate, da ultimo con la deliberazione del 10 giugno 2004.

Tra le novità figurano semplici «ritocchi» formali tesi ad incentivare la chiarezza del dettato normativo, ma anche modifiche dirette a meglio precisare forme e termini delle attività preparatorie rispetto alla trattazione ed alla decisione delle cause, modifiche attraverso le quali nel processo costituzionale si rafforzano le garanzie già approntate per le parti e, infine, interventi volti a superare alcune difficoltà operative con cui il collegio si è trovato a doversi confrontare, specie in tempi recenti (si pensi, ad esempio, all'inverarsi della prassi della riunione-separazione di numerosi giudizi in via principale).

Parte I

Profili processuali

Capitolo I

Il giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

1. Premessa

Il giudizio in via incidentale è stato, anche nel corso del 2008, la sede in cui la Corte ha reso il maggior numero di decisioni. Sono state pronunciate, infatti, **333** decisioni, di cui **104** in forma di sentenza e **229** in forma di ordinanza.

Di seguito verranno esaminati i profili processuali più di rilievo che sono emersi nelle pronunce emesse nel corso di quest'anno.

2. I giudici a quibus e la legittimazione a sollevare questioni di legittimità costituzionale

I giudizi decisi nel 2008 sono stati sollevati da un ampio spettro di autorità giudiziarie. Il maggior numero di ordinanze è stato sollevato dai Tribunali ordinari (**251**), seguiti dalle Corti di appello (**175**), dai Giudici di pace (**122**), dai Tribunali amministrativi regionali (**95**), dalla Corte dei Conti, sezione giurisdizionale (**32**) e dalla Commissione tributaria provinciale (**27**). Non molto elevato è stato il numero di giudizi promossi dai Giudici per le indagini preliminari (**13**), dai Giudici per l'udienza preliminare (**12**), dalle Commissioni tributarie regionali (**14**), dalla Corte di Cassazione (**11**), dal Consiglio di stato (**9**).

Tra le altre autorità rimettenti si segnalano, *ex plurimis*, il Giudice dell'esecuzione (**5**), il Tribunale – Sez. per il riesame - (**4**), il Tribunale di sorveglianza (**3**), il Tribunale per i minorenni (**1**), il Giudice del registro delle imprese (**1**).

Il giudice, per poter sollevare la questione di costituzionalità, non deve essere privo di poteri decisorii. A tale proposito, nella sentenza n. **305**, si è affermata la piena legittimazione della Corte di cassazione - adita con ricorso avverso la sentenza emessa dal giudice di rinvio - a sollevare la questione di legittimità costituzionale concernente l'interpretazione normativa risultante dal principio di diritto enunciato dalla Corte di cassazione, nella specie successivamente contraddetto da una pronuncia delle sezioni unite intervenuta nelle more del procedimento. I giudici costituzionali hanno, infatti, precisato che “per il collegamento esistente tra il giudizio del giudice di rinvio e quello della impugnazione per la cassazione della sentenza emessa in quella sede, ai fini della legittimazione a sollevare questione di legittimità costituzionale, non vi è differenza tra il giudice del rinvio e la Corte di cassazione adita con ricorso avverso la sentenza da lui emessa. Nell'un caso e nell'altro, oggetto del giudizio è la norma sospettata di illegittimità, rispetto alla cui applicazione non può parlarsi di situazione esaurita”. Nella sentenza n. **161**, i giudici costituzionali hanno ritenuto ammissibile la questione di legittimità sollevata nell'ambito di un procedimento cautelare posto che, essendo il procedimento ancora in corso, “il giudice non ha esaurito la propria *potestas iudicandi*”. Al contrario, nell'ordinanza n. **393**, la Corte ha rilevato che il giudice rimettente aveva esaurito la propria *potestas iudicandi* in quanto non si era limitato a sospendere il giudizio cautelare, ma aveva sospeso il processo esecutivo ed aveva, pertanto, accolto l'istanza di cui all'art. 60 del d.P.R. n. 602 del 1973 proposta dalla parte oppponente, “così esaurendo definitivamente il proprio potere cautelare”.

Con riferimento, invece, alla nozione di “giudizio”, nell’ordinanza n. **6** si è ritenuto non sussistere tale carattere in occasione di una questione di legittimità costituzionale sollevata dal giudice del registro delle imprese. In merito, la Consulta ha innanzitutto premesso che le “questioni incidentali di legittimità costituzionale possono essere sollevate dal giudice esclusivamente nel corso di un giudizio del quale egli sia investito (art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 ed art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87) e che, pertanto, affinché possa ritenersi sussistente il presupposto processuale richiesto da dette norme, non è sufficiente il solo requisito soggettivo”; infatti, secondo la consolidata giurisprudenza costituzionale, l'intervento di un magistrato, di per sé solo, non è idoneo ad alterare la struttura di un procedimento ed a connotarlo per ciò stesso quale "giudizio", ed anzi è escluso “che ciò accada nel caso in cui tale intervento consista nello svolgimento di una funzione di carattere formale, per una finalità garantistica, e sia preordinato alla verifica della regolarità della documentazione necessaria per ottenere una determinata iscrizione, ovvero per ordinarla d'ufficio”. Tanto premesso, la Corte ha poi proseguito affermando che, “affinché la questione possa ritenersi sollevata nel corso di un "giudizio", l'applicazione della legge da parte del giudice deve essere caratterizzata da entrambi gli attributi dell'obiettività e «della definitività, nel senso dell'idoneità (del provvedimento reso) a divenire irrimediabile attraverso l'assunzione di un'efficacia analoga a quella del giudicato», poiché è in questo caso che il mancato riconoscimento della legittimazione comporterebbe la sottrazione delle norme al controllo di costituzionalità”. In applicazione di tali principi, è stata, dunque, esclusa, nella specie, la legittimazione del rimettente a sollevare questione di legittimità costituzionale in quanto il giudice del registro delle imprese “è chiamato a svolgere un'indagine di legittimità, la quale ha natura ed oggetto omologhi a quelli demandati all'ufficiale del registro ed è compiuta da un organo dell'autorità giudiziaria, anziché da un altro organo della pubblica amministrazione, poiché consiste in un controllo esteriore di legalità concernente la gestione di un pubblico registro, stabilito a tutela di interessi generali, che non incide su diritti soggettivi con efficacia di giudicato e non definisce una controversia”.

I suddetti principi sono stati poi ripresi nella sentenza n. **164**, nella quale la Corte - dopo aver ripercorso l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale sull'interpretazione dei due requisiti (soggettivo: il giudice; oggettivo: il giudizio) richiesti dalla legge per poter sollevare una questione di costituzionalità e dopo aver dato atto che la giurisprudenza più recente si è attestata su posizioni più rigorose richiedendo la compresenza sostanziale di entrambi - ha ulteriormente specificato che il riconoscimento della legittimazione del giudice *a quo* esige che, al di là della evidente finalità garantistica implicita nell'attribuzione di una funzione ad un organo giurisdizionale, “l'attività richiesta non si esaurisca in semplici operazioni amministrative, per di più da conseguire tramite procedure prive di forme di contraddittorio ed attraverso determinazioni finali prive dei caratteri di decisorietà e di definitività”. Orbene, proprio sulla base di siffatti principi, è stata esclusa la legittimazione della Corte di appello (in composizione particolare) nel procedimento di verifica dei risultati del referendum sulle leggi statutarie regionali, sul presupposto che la medesima “svolge una mera attività materiale di conteggio, essendo preposta ad una «semplice funzione di carattere formale» volta a realizzare «una finalità garantistica»”. In altri termini, ha precisato ancora la Consulta, “alla Corte d'appello è assegnata una funzione strumentale di acquisizione ed elaborazione di dati necessari ai fini dell'adozione del provvedimento finale di competenza del Presidente della Giunta regionale, che si svolge secondo un procedimento che non presenta i caratteri del giudizio. Ciò, diversamente dal giudizio di parificazione del rendiconto che si svolge con le formalità della giurisdizione contenziosa, attesa la sussistenza di un contraddittorio e considerata, soprattutto, la natura definitiva e insindacabile della decisione pronunciata dalla Corte dei conti”. Né, hanno ancora precisato i Giudici, possono aver rilievo, al fine di dimostrare la natura "giurisdizionale" dell'attività posta in essere dalla Corte d'appello nella suddetta procedura, i precedenti giurisprudenziali che hanno riconosciuto, anche solo implicitamente, la legittimazione di autorità giudiziarie coinvolte in procedimenti referendari o elettorali. In quei giudizi, ha continuato la Corte, “l'eccezione d'incostituzionalità era stata, in effetti, sollevata nella fase anteriore alla consultazione popolare, nella quale si è in presenza di un vero e proprio "giudizio" sulla legittimità della richiesta referendaria. Un "giudizio" condotto al cospetto di parametri di legittimità, con garanzia di

contraddittorio, e culminante in un provvedimento finale - nel caso dell'Ufficio centrale presso la Corte di cassazione, l'ordinanza - che ha i tratti tipici dell'atto giurisdizionale”.

Le suddette affermazioni sulla legittimazione a sollevare questioni di legittimità costituzionale da parte della Corte dei Conti in sede di giudizio di parificazione sono state ulteriormente riprese nella sentenza n. **213**, ove appunto si è confermata la sussistenza della legittimazione della Corte dei Conti laddove vengono denunciate, in riferimento all'art. 81 Cost., disposizioni di legge “che determinino effetti modificativi dell'articolazione del bilancio per il fatto stesso di incidere, in senso globale, sulle unità elementari, vale a dire sui capitoli, con riflessi sugli equilibri di gestione, disegnati con il sistema dei risultati differenziali”.

Sempre con riferimento alla nozione di giudizio, nella sentenza n. **128**, è stata ritenuta ammissibile la questione sollevata in sede di procedimento sommario “trattandosi pur sempre di un «giudizio» (sia pure in fase sommaria) la cui esistenza costituisce, a norma dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87, l'unico presupposto oggettivo di legittimazione per dare origine all'incidente di costituzionalità”.

Infine, con riguardo alla legittimazione a sollevare questioni di legittimità costituzionale di un singolo magistrato facente parte di un organo collegiale, la Corte, con l'ordinanza n. **22**, ha ribadito l'orientamento, già emerso nella giurisprudenza precedente, secondo cui la legittimazione del giudice relatore “a sollevare le questioni stesse, nella specifica situazione dei giudizi assoggettati al nuovo rito societario riservati alla competenza del collegio, incontra precisi limiti”.

3. Il nesso di pregiudizialità tra giudizio a quo e giudizio di legittimità costituzionale

Nella giurisprudenza del 2008, trovano conferma gli orientamenti ormai consolidati della giurisprudenza della Corte sul rapporto di pregiudizialità che deve sussistere tra il quesito di costituzionalità e la definizione del giudizio *a quo* (ordinanza n. **69**).

In varie decisioni, infatti, l'esame di merito è stato precluso dal difetto di rilevanza, ora derivante dalla estraneità delle norme denunciate all'area decisionale del giudice rimettente, ora dal momento nel quale la questione era stata concretamente sollevata.

Nel primo senso, la Corte ha, infatti, precisato che, ai fini dell'ingresso di una questione di costituzionalità sollevata nel corso di un giudizio dinanzi ad un'autorità giurisdizionale, è requisito necessario, unitamente al vaglio della non manifesta infondatezza, che essa sia rilevante, ovvero che investa una disposizione avente forza di legge di cui il giudice rimettente sia tenuto a fare applicazione, quale passaggio obbligato ai fini della risoluzione della controversia oggetto del processo principale. In questo senso possono menzionarsi le fattispecie nelle quali la Corte ha constatato che il giudice *a quo* non avrebbe in alcun caso avuto modo di applicare la disposizione denunciata (sentenze numeri **47, 161, 213, 298, 356, 377**; ordinanze numeri **13, 41, 68, 80, 123, 178, 266, 393, 394, 419, 433**).

Nella ordinanza n. **18**, concernente il termine di costituzione in giudizio dell'opponente al decreto ingiuntivo, il difetto di rilevanza è stato motivato sul presupposto che l'assunto del giudice *a quo* - il quale riteneva non escluso il requisito della rilevanza sul presupposto che oggetto della questione fosse “una pronuncia per un verso dichiarativa della illegittimità costituzionale della norma che fissa il *dies a quo* del termine in questione alla data della notificazione, e per altro verso additiva (nel punto in cui si chiede invece che tale *dies* venga fatto corrispondere alla consegna dell'atto all'ufficiale giudiziario), profilo, questo, che produrrà i suoi effetti solo a decorrere dalla pronuncia della Corte»” - contrasta con il “principio, costantemente affermato da[[lla] Corte (e dalla giurisprudenza di legittimità e di merito), secondo cui le sentenze di accoglimento di una eccezione di illegittimità costituzionale hanno effetto retroattivo, con l'unico limite, nella specie non sussistente, delle situazioni consolidate per essere il relativo rapporto definitivamente esaurito”. Nel giudizio di cui alla sentenza n. **356**, si è specificato che la dedotta irragionevolezza della norma censurata “non rileva nel giudizio *a quo*, perché prospettata con esclusivo riferimento ad anni di

imposta diversi da quello oggetto dell'impugnazione del contribuente". Ancora, nella ordinanza n. **364**, il difetto di rilevanza è dovuto alla circostanza che "l'invocata dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma oggetto di censura non può avere alcuna incidenza nel giudizio *a quo*, dovendo essa essere pronunciata con riferimento a circostanze (...), che risultano estranee al *thema decidendum* del giudizio principale" e, nell'ordinanza n. **421**, al fatto che "le norme relative al trattamento economico dei giudici non assumono rilevanza alcuna in ordine alla decisione delle controversie soggette alla cognizione di questi, né incidono sulla indipendenza degli organi giudiziari dagli altri poteri".

A questa categoria possono associarsi le questioni «tardive», vale a dire promosse quando le disposizioni denunciate sono già state oggetto di applicazione, di talché sarebbe ininfluenza, sotto il profilo della rilevanza, un'eventuale pronuncia di incostituzionalità della norma stessa (sentenza n. **236**; ordinanze numeri **157, 247, 408**). In particolare, nell'ordinanza n. **31**, i giudici, nel dichiarare la questione manifestamente inammissibile per difetto di rilevanza, hanno posto in evidenza che "il rimettente ha reso del tutto ininfluenza per il giudizio *a quo* un'eventuale pronuncia [della] Corte, avendo egli già valutato positivamente l'integrazione in concreto dell'elemento oggettivo dell'illecito amministrativo contestato proprio con riferimento al concetto di "prossimità" degli immobili realizzati e, dunque, avendo dimostrato nei fatti di poter interpretare ed applicare la norma - della cui sufficiente determinatezza dubita - al caso sottoposto al suo giudizio". In un altro caso, i giudici costituzionali hanno ritenuto irrilevante la questione proposta nell'ambito della fase processuale durante la quale l'incidente di costituzionalità è stato sollevato in quanto "il giudice delegato, cui spettava di dolersi di quanto successivamente lamentato dal giudice collegiale (...), ha, viceversa, ritenuto di definire la vicenda procedurale di fronte a sé attraverso il deferimento di essa alla cognizione del giudice collegiale, privando in tal modo di rilevanza la dedotta questione" (ordinanza n. **365**).

Peraltro non mancano casi in cui l'eccezione di inammissibilità per irrilevanza è stata respinta stante l'effettiva applicabilità della norma di legge su cui cade il dubbio di costituzionalità ovvero stante la sussistenza di effetti concreti che deriverebbero in via immediata sul processo principale dalla cessazione dell'efficacia della norma avente forza di legge (sentenze numeri **128, 181, 251, 286, 337, 370, 399**; ordinanze numeri **282, 196, 344, 394**). Un caso particolare è quello della sentenza n. **432**, nella quale, nel respingere un'eccezione di inammissibilità per "irritualità" nell'assegnazione del processo da parte del giudice rimettente, si è affermato che "l'assegnazione degli affari o l'applicazione distorta degli stessi non produce effetti processuali e non può incidere sulla rilevanza della questione di legittimità costituzionale della norma".

L'abrogazione o la modifica della disposizione censurata, operando *ex nunc*, non esclude di per sé la rilevanza della questione, restando applicabile - in virtù della successione delle leggi nel tempo - la disposizione abrogata o modificata al processo *a quo*. Così, nella sentenza n. **130**, nel disattendere una richiesta di restituzione atti per sopravvenuto mutamento del quadro normativo di riferimento, la Corte ha affermato che la modifica normativa - che avrebbe determinato la devoluzione delle controversie relative alle sanzioni per l'impiego di lavoratori irregolari alla giurisdizione del giudice ordinario - è ininfluenza sui giudizi *a quibus* giacché a norma dell'art. 5 del codice di procedura civile, la giurisdizione si determina con riguardo alla legge vigente al momento della proposizione della domanda e non hanno effetto rispetto ad essa i successivi mutamenti. Conseguentemente "la *perpetuatio jurisdictionis* impedisce che la modifica normativa in base alla quale, secondo l'Avvocatura, si determina l'effetto di attribuire al giudice ordinario la giurisdizione sulle controversie in questione, incida sui giudizi *a quibus*, in quanto al momento della proposizione della domanda sussisteva - secondo la prospettazione del rimettente - la giurisdizione del giudice tributario". Nella sentenza n. **351**, si è respinta l'eccezione di inammissibilità per difetto di rilevanza, sul presupposto che l'intervenuta legge di proroga degli incarichi dei direttori generali "non può avere l'effetto di sanare l'eventuale illegittimità degli atti con cui essi sono stati conferiti".

Nella sentenza n. **390**, invece, l'irrilevanza nei giudizi *a quibus* di una delle questioni sollevate è conseguenza della dichiarazione di incostituzionalità di una delle disposizioni impugnate, decisa con la medesima sentenza.

In relazione al momento nel quale la questione di legittimità è stata sollevata, i Giudici costituzionali hanno poi affermato che il pregiudizio che deriva dalla applicazione della disposizione censurata deve essere attuale (sentenza n. 272) ed hanno ribadito che la rilevanza non può essere ipotetica o eventuale (ordinanza n. 12). Infatti, nell'ordinanza n. 398, la Corte, oltre a rilevare un'insufficiente descrizione della fattispecie, non manca di osservare che la questione è comunque manifestamente inammissibile per essere la stessa "astratta, ipotetica o, almeno, prematura".

Nel valutare la rilevanza della questione sottoposta, la Corte costituzionale svolge anche un controllo in merito alla sussistenza di un eventuale difetto di giurisdizione o di competenza che infici in modo palese il giudizio principale. Così, ad esempio, di fronte ad una eccezione di inammissibilità della questione per difetto di giurisdizione del giudice rimettente, i Giudici costituzionali hanno ritenuto che il TAR rimettente avesse motivato in modo plausibile in ordine alla sussistenza della propria giurisdizione e ciò è stato ritenuto sufficiente ai fini della ammissibilità delle questioni (sentenza n. 241). Nell'occasione, la Consulta ha ribadito il proprio consolidato orientamento, secondo cui la considerazione della autonomia del giudizio incidentale di costituzionalità rispetto a quello principale, comporta che "in sede di verifica dell'ammissibilità della questione, la Corte medesima può rilevare il difetto di giurisdizione soltanto nei casi in cui questo appaia macroscopico, così che nessun dubbio possa aversi sulla sua sussistenza (...). La relativa indagine deve, peraltro, arrestarsi laddove il rimettente abbia espressamente motivato in maniera non implausibile in ordine alla sua giurisdizione". Ancora, con la medesima sentenza, i Giudici hanno respinto un'ulteriore eccezione di inammissibilità per difetto di giurisdizione del giudice rimettente basata sull'assunto che, solo in ipotesi di accoglimento della questione, i ricorsi, oggetto dei giudizi *a quibus*, non sarebbero destinati ad una pronuncia di inammissibilità. Ciò, in quanto "la avvenuta entrata in vigore della censurata legge-provvedimento non si pone, neppure nella prospettiva del remittente, quale elemento condizionante *ab origine* la sua *potestas iudicandi* ma solo quale fatto che incide, negativamente, sulla procedibilità dei ricorsi stessi". Analogamente, nella sentenza n. 2, è stata respinta l'eccezione di inammissibilità per difetto di rilevanza sul presupposto che "la rilevanza della questione nei rispettivi giudizi *a quibus* è plausibilmente motivata nelle ordinanze di rimessione, sia con riferimento alla competenza dei giudici rimettenti, radicata in base alla disciplina transitoria per i fatti anteriori all'entrata in vigore del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274 (...), sia con riguardo all'immediata efficacia delle previsioni sanzionatorie di cui all'art. 52 dello stesso decreto legislativo, dalla quale discende la necessità di applicare, in ipotesi, la normativa concernente la prescrizione dei reati puniti con pene diverse da quelle detentive o pecuniarie".

L'autonomia dello scrutinio di costituzionalità di una legge rispetto al giudizio *a quo* comporta, altresì, che "non è necessario che vi sia un interesse sostanziale di una delle parti in ordine all'accoglimento o meno della questione, essendo, invece, sufficiente (...) che la norma di cui si dubita si ponga come necessaria ai fini della definizione del giudizio, essendo, poi, irrilevante questione di fatto se le parti del giudizio *a quo* si possano o meno giovare degli effetti della decisione con la quale si è chiuso il giudizio medesimo" (sentenza n. 241).

Un altro aspetto da menzionare, sempre con riferimento all'autonomia della questione pregiudiziale di legittimità costituzionale è che il giudizio di costituzionalità "non si estingue «neppure nel caso in cui, per qualsiasi causa, sia venuto a cessare il giudizio rimasto sospeso davanti all'autorità giurisdizionale, che ha promosso il giudizio di legittimità costituzionale» (art. 22 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte)" (sentenza n. 442). Sulla base di tale presupposto è stata respinta l'eccezione di inammissibilità per irrilevanza della questione, stante la sopravvenuta estinzione del rapporto sostanziale nel giudizio *a quo*.

Infine, per ciò che concerne il carattere incidentale della questione, sempre con la citata sentenza n. 241, è stata respinta la relativa eccezione di inammissibilità, sollevata dai convenuti nel giudizio *a quo* sulla base del rilievo che l'incidente di costituzionalità sarebbe l'unico strumento processuale a disposizione dei ricorrenti per tutelare le loro posizioni soggettive nei confronti degli impugnati provvedimenti amministrativi, assorbiti dalla legge regionale. La Corte ha, infatti, ritenuto che, ove

fosse rimosso l'elemento sopravvenuto, costituito dai censurati interventi legislativi, che, a giudizio del medesimo TAR, rendono attualmente improcedibili gli originari ricorsi, "il sindacato del giudice amministrativo sugli atti impugnati riprenderebbe il suo primitivo vigore, risultando in tal senso evidenziata la incidentalità, rispetto ai giudizi principali, di quello di legittimità costituzionale". Ancora sotto il profilo dell'incidentalità della questione, i Giudici costituzionali, nella sentenza n. **325**, hanno poi precisato che il giudizio "non può riguardare fattispecie non rilevanti nel processo *a quo*".

4. L'ordinanza di rimessione

La giurisprudenza della Corte Costituzionale, anche nell'anno 2008, si è soffermata più volte sulla forma e sul contenuto dell'ordinanza di rimessione, giungendo a dichiarare la manifesta inammissibilità della questione quando la stessa "è inidonea a dare valido ingresso al giudizio di legittimità costituzionale in quanto priva dei requisiti minimi a tal fine necessari" (ordinanza n. **210**).

La Corte, in particolare, ha censurato la carenza – assoluta o, in ogni caso, insuperabile – di descrizione della fattispecie oggetto del giudizio *a quo* o di indicazione di un elemento essenziale di essa (ordinanze numeri **54, 81, 82, 111, 115, 126, 195, 210, 217, 253, 333, 378, 381, 398, 433, 440, 441**; sentenze numeri **53, 149, 215**) che, secondo la giurisprudenza costituzionale, comporta l'impossibilità di vagliare l'effettiva applicabilità della norma censurata al caso dedotto (ordinanze numeri **49, 204, 444**), con conseguente carenza di motivazione sulla rilevanza della questione (sentenza n. **350**; ordinanze numeri **60, 266**). E', infatti, esclusa, in virtù del principio di autosufficienza dell'ordinanza di rimessione, "l'acquisizione di elementi di conoscenza attingendo direttamente al fascicolo di causa" (sentenza n. **350**). Similmente, nell'ordinanza n. **280**, si è precisato che il giudice *a quo*, omettendo la descrizione della fattispecie sottoposta al suo esame, viene meno "all'obbligo di rendere esplicite le ragioni che lo inducono a sollevare la questione di costituzionalità con una motivazione autosufficiente tale da permettere la verifica della rilevanza della questione medesima nel giudizio *a quo*". Ugualmente, nell'ordinanza n. **55**, l'omessa descrizione della fattispecie da parte del giudice *a quo* ha comportato la manifesta inammissibilità della questione "per difetto di motivazione sulla rilevanza". Ancora, nella sentenza n. **72**, si è sottolineato che le carenze di descrizione della fattispecie precludono la necessaria verifica "dell'effettiva rilevanza della questione" (negli stessi termini sono la sentenza n. **350**, ove una delle questioni proposte è stata giudicata inammissibile per l'omessa specificazione dei "requisiti igienico-sanitari accertati in concreto come mancanti", che si risolve, ancora una volta, in un difetto di motivazione sulla rilevanza, l'ordinanza n. **101**, ove l'inammissibilità è collegata alla mancata descrizione della fattispecie "adeguata alla verifica di rilevanza" e le ordinanze numeri **223, 224, 300, 417, 423, 436**). Nelle ordinanze numeri **174 e 248**, si è, inoltre, affermato che l'insufficiente descrizione della fattispecie "impedisce la precisa individuazione dei termini della questione sollevata, atteso che la carenza di elementi di fatto non consente di individuare con certezza nemmeno quale delle tre distinte ipotesi di contravvenzioni edilizie previste dal censurato art. 44 del d.P.R. n. 380 del 2001 sia stata contestata agli imputati".

Non mancano, però, casi in cui le relative eccezioni di inammissibilità per mancanza di descrizione della fattispecie sono state respinte (ordinanza n. **41**; sentenze numeri **46, 146, 296, 335, 354, 399**), giudicandosi sufficienti le circostanze di fatto esplicitate nell'ordinanza di rimessione.

Ritornando ai vizi dell'ordinanza di rimessione, in molti casi viene rilevato un difetto in ordine alla motivazione sulla rilevanza (ordinanze numeri **81, 82, 238, 364, 378, 381, 393, 395, 433, 436, 440, 441**), a volte solo apoditticamente affermata (ordinanza n. **100**) o formulata in modo carente e contraddittorio (ordinanza n. **218**) ovvero in modo ipotetico ed eventuale (ordinanza n. **12**) o, ancora, in modo implausibile (sentenza n. **53**).

La motivazione sulla rilevanza deve tenere conto anche degli eventuali orientamenti giurisprudenziali esistenti in merito alla controversia sottoposta all'esame del giudice *a quo*. Così, nella ordinanza n. **67**, i Giudici, dopo aver rilevato che il rimettente non ha tenuto conto del

consolidato orientamento di legittimità, secondo cui non è ammessa la richiesta di giudizio abbreviato «parziale», ha precisato che “l’omessa considerazione dell’orientamento giurisprudenziale d’anziché ricordato rende, di conseguenza, inadeguata la motivazione circa la rilevanza della questione: giacché – ove dovesse farsi applicazione del predetto orientamento – la richiesta di giudizio abbreviato dell’imputato risulterebbe comunque inammissibile per il suo oggetto, e lo scrutinio di costituzionalità ininfluenza sull’esito del giudizio *a quo*”.

Al contrario, in diversi casi, la motivazione sulla rilevanza nel giudizio *a quo* della prospettata questione di costituzionalità è stata ritenuta sufficientemente adeguata (sentenze numeri **39, 44, 182, 183, 221, 233, 286, 306, 335, 370, 376**; ordinanze numeri **18, 125, 137, 176, 196**). Un’ipotesi particolare è quella della sentenza n. **219**, in cui il giudice *a quo*, censurando l’art. 314 cod. proc. pen. nella parte in cui non prevede il diritto alla riparazione per la custodia cautelare che risulti superiore alla misura della pena inflitta, ha sollecitato un intervento della Corte che ha per oggetto, in termini più generali, la legittimità dell’applicazione dell’istituto della riparazione per l’ingiusta detenzione alle sole ipotesi di assoluzione nel merito e non anche al caso in cui il reo, non assolto nel merito, abbia scontato un periodo di custodia cautelare. Orbene, secondo i giudici costituzionali, il passaggio da una fattispecie peculiare di convergenza di titoli di custodia alla richiesta di dichiarare l’incostituzionalità dell’art. 314 cod. proc. pen. nella più ampia misura sopraindicata non comporta l’irrelevanza della questione, posto che non compete alla Corte “sindacare analiticamente i passaggi logico-giuridici che il giudice *a quo* ha compiuto per approdare alla conclusione (...) riassunta: è sufficiente porre in rilievo, invero, che essi sono adeguatamente motivati”.

Ad un esito analogo ai difetti di motivazione sulla rilevanza conducono i difetti riscontrabili in merito alla delibazione sulla non manifesta infondatezza, dovendo il giudice *a quo* motivare sulla non manifesta infondatezza di ogni dubbio proposto in riferimento a ciascuno dei parametri evocati (sentenza n. **219**; ordinanze numeri **109, 176, 184, 249, 312, 381, 427, 448**). Non mancano, però, anche in queste ipotesi, casi in cui la Corte ha respinto eccezioni di inammissibilità in relazione a presunti difetti di motivazione sulla non manifesta infondatezza, rilevando che “dall’ordinanza di remissione emergono con sufficiente chiarezza i termini delle singole censure” (sentenza n. **132**).

A volte, è carente sia la motivazione in ordine alla rilevanza, che quella in ordine alla non manifesta infondatezza della questione (sentenza n. **324**; ordinanze numeri **14, 23, 126, 207, 253, 313, 433**), carenze che sono alla base di declaratorie di (solitamente manifesta) inammissibilità «per molteplici ragioni» (così, testualmente, l’ordinanza n. **259**). Con la sentenza n. **183**, invece, è stata respinta la relativa eccezione di inammissibilità per difetto di rilevanza e non manifesta infondatezza sul presupposto che il rimettente “ha motivato sufficientemente in ordine alla rilevanza della questione ed ha ugualmente fornito una motivazione sufficiente a giustificare il dubbio di legittimità costituzionale prospettato”.

Altre volte, ancora, la Consulta ha rilevato in generale un difetto di motivazione dell’ordinanza di remissione (ordinanza n. **389**).

Altra condizione indispensabile, onde consentire alla Corte una decisione sulla questione sollevata, è la precisa individuazione dei termini della questione medesima. A questo proposito, in varie decisioni, i Giudici costituzionali hanno rilevato come i parametri invocati fossero inconferenti rispetto alla questione sollevata. In particolare, per la questione di costituzionalità relativa alle sanzioni accessorie per violazioni al codice della strada, nell’ordinanza n. **125**, è stato considerato non pertinente il richiamo all’art. 27 Cost., posto che lo stesso si riferisce esclusivamente alle sanzioni penali e non amministrative (negli stessi termini, ordinanze numeri **196 e 256**). Nell’ordinanza n. **209**, l’evocazione dell’art. 111 cost. è stata giudicata inconferente “in quanto la disposizione censurata dal rimettente, disciplinando il procedimento di liquidazione delle spese sostenute dall’ausiliario del magistrato, non è idonea ad incidere sui tempi di celebrazione del processo in cui lo stesso procedimento è accessorio”. Nella sentenza n. **324** è stato considerato del tutto inconferente il richiamo all’istituto dell’amnistia (art. 79 Cost.), in quanto “la norma che abroga o riformula una norma incriminatrice o una ipotesi di estinzione del reato, quale la prescrizione, non presenta alcuna delle caratteristiche proprie dei provvedimenti di amnistia, prima

fra tutte l'efficacia limitata nel tempo, essendo invece destinata a disciplinare in via stabile tutti i fatti successivi alla sua entrata in vigore, salvo gli effetti retroattivi più favorevoli al reo derivanti, peraltro, dall'operatività della regola generale". Nella sentenza n. **325**, è stato giudicato inconferente il richiamo all'art. 24 Cost., la cui violazione si concretizzerebbe nel fatto che la legge di interpretazione autentica avrebbe prospettato una lettura diversa da quella operata dal TAR rimettente e da altri giudici di merito in precedenti decisioni. In merito, la Consulta ha precisato che "anche prescindendo dalla considerazione che il tipo di censura sollevata (nell'ordinanza si lamenta una «vulnerazione [...] delle prerogative del potere giurisdizionale») sembrerebbe postulare una violazione degli artt. 101 e 113 Cost. più che dell'art. 24 Cost., occorre sottolineare che la costante giurisprudenza della Corte ha sempre affermato che la legge di interpretazione autentica non può considerarsi lesiva dei canoni costituzionali di ragionevolezza e dei principi generali di tutela del legittimo affidamento e di certezza delle situazioni giuridiche, quando essa si limita ad assegnare alla disposizione interpretata un significato riconoscibile come una delle possibili letture del testo originario" (In merito all'inconferenza dei parametri evocati si vedano anche la sentenza n. **377** e le ordinanze numeri **389, 394, 408**).

In altre occasioni, la Corte costituzionale ha invece sottolineato e sanzionato il fatto che l'autorità giudiziaria rimettente non avesse fornito alcuna motivazione in ordine alle ragioni in base alle quali riteneva violata una determinata disposizione costituzionale (ordinanza numeri **32, 54, 204, 206**; sentenze numeri **325, 356, 377**), mentre nell'ordinanza n. **125**, le censure formulate in riferimento agli artt. 2 e 42 Cost. sono state giudicate prive di autonomo rilievo rispetto a quelle proposte ai sensi dell'art. 3 della Carta fondamentale e, dunque, i lamentati profili di doglianza sono stati considerati unitamente alle censure formulate in riferimento al citato art. 3 Cost. Altre volte sono state riscontrate carenze motivazionali che investono le ragioni della censura ovvero censure generiche e contraddittorie (sentenza n. **298**; ordinanza n. **223**). Nell'ordinanza n. **344**, si è ritenuto del tutto apodittico il riferimento agli artt. 4 e 31 Cost. "che si esaurisce in un vago richiamo ai principi di pari opportunità nell'accesso al lavoro, ed alla tutela della famiglia", mentre è stato considerato appropriato il riferimento all'art. 3 Cost. "sotto il profilo della irragionevolezza del diverso trattamento normativo riservato dalla norma censurata alle due situazioni poste a confronto" (sull'omessa motivazione in ordine ai parametri che si assumono violati, si veda anche la sentenza n. **11**).

Due ipotesi particolari sono poi quella dell'ordinanza n. **345**, e della sentenza n. **442**, nelle quali oggetto di impugnazione sono due leggi della Regione Siciliana. Nella prima (ordinanza n. **345**), i Giudici sono pervenuti ad una decisione di inammissibilità della questione avuto riguardo al fatto che "il rimettente motiva in maniera assai generica in ordine alla effettiva rilevanza nei giudizi *a quibus* della sollevata questione di legittimità costituzionale, motivazione che, viceversa, appare tanto più necessaria attesa la peculiarità costituita dalla affermata applicabilità di una disposizione legislativa regionale siciliana in ordinari giudizi civili di cognizione in corso di svolgimento di fronte ad un organo giudiziario lombardo, e, nell'argomentare riguardo alla non manifesta infondatezza della questione stessa, non precisa quali siano i parametri costituzionali che egli ritiene violati dalla disposizione legislativa medesima, limitandosi ad una vaga evocazione dell'art. 3 della Costituzione, senza affatto chiarire in quale senso sarebbe violato il principio di eguaglianza a presidio del quale esso è posto". Inoltre, la Corte ha affermato che il rimettente, il quale pur solleva questione di legittimità costituzionale di una legge adottata da una Regione a statuto speciale lamentando violazioni del riparto di competenze tra Stato e Regioni, "non individua un preciso parametro normativo che possa essere preso a riferimento per procedere alla valutazione della questione sottoposta a questa Corte, né fornisce elementi riguardo alla possibile estensione anche alla Regione siciliana, nella materia *de qua*, delle disposizioni contenute nella Costituzione in ordine alla suddivisione delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni ordinarie, né si esprime - anche solo per negarne, con formulazione sintetica, la presenza - circa la sussistenza di disposizioni statutarie che vengano, nel caso in oggetto, a derogare a tale riparto". Le indicate lacune, dunque, si sostanziano in una violazione dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, il quale espressamente prescrive "che l'ordinanza di rimessione contenga l'indicazione delle «disposizioni della Costituzione e delle leggi costituzionali, che si assumono violate»". Al contrario, nella sentenza n.

442, è stata respinta l'eccezione di inammissibilità formulata dalla Regione per asserita inconferenza del parametro costituzionale evocato, eccezione formulata sul presupposto che "il rimettente non ha fornito le «precise argomentazioni» necessarie per ritenere che l'evocato art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. prevede forme di autonomia più ampie di quelle statutarie e che, pertanto, è applicabile in luogo dello statuto speciale, ai sensi dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001". Invero, secondo la Corte, "il giudice *a quo* ha espressamente evocato a parametro lo statuto della Regione Siciliana (...). Pertanto, contrariamente a quanto eccepito dalla difesa regionale, il giudice *a quo* ha adeguatamente motivato in ordine alla scelta del parametro, perché egli ha ritenuto che la disposizione denunciata - incidendo su un tributo erariale, la cui disciplina sostanziale rientra nella potestà legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi del menzionato art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. - si è posta in contrasto con lo statuto regionale, che riserva alla Regione la sola potestà legislativa in materia di tributi «deliberati dalla medesima» e non attribuisce alla Regione stessa alcuna potestà legislativa in ordine ai tributi istituiti con legge statale".

Anche nella sentenza n. **390**, è stata respinta un'eccezione di inammissibilità per genericità delle censure, in quanto "la censura formulata dal rimettente è (...) precisa e il parametro in essa evocato risulta pienamente conferente".

Del pari, anche la determinazione dell'oggetto del giudizio costituzionale deve essere effettuata dal giudice e risultare compiutamente dall'ordinanza di rimessione. Così, sono da censurare l'omessa o inesatta identificazione della norma oggetto di censura, che rende impossibile lo scrutinio della Corte (ordinanze numeri **79, 150, 194, 263, 265, 422**).

Nell'ipotesi in cui la norma censurata sia stata abrogata o modificata anteriormente alla proposizione della questione, la Corte, in varie pronunzie, sottolinea l'onere per il giudice rimettente di specificare in modo rigoroso i motivi della "perdurante rilevanza" della questione. In ossequio a tale principio, si considera vizio insanabile la mancata presa in considerazione di modifiche legislative (ordinanza n. **315**) intervenute antecedentemente al promovimento della questione, ovvero la mancanza di esplicazione delle ragioni della perdurante applicabilità delle norme impugnate, abrogate anteriormente all'ordinanza di rimessione, ai fini della definizione del giudizio principale, vizio che si risolve in un difetto di motivazione sulla rilevanza (ordinanze numeri **126, 255**). Altre volte, invece, è la Corte stessa che, a fronte di una compiuta descrizione della fattispecie contenuta nell'ordinanza di rimessione, ha ritenuto che le sopravvenute modifiche legislative non incidessero sulla rilevanza nel giudizio *a quo* (sentenza n. **306**). Nella sentenza n. **215** si è censurato il comportamento del giudice rimettente che, "nel formulare il giudizio sulla rilevanza, non ha compiutamente ricostruito il quadro normativo di riferimento, avendo trascurato di argomentare, sia pure per escluderne l'incidenza, in merito alla nuova sostituzione dell'art. 110, comma 9, del r.d. n. 773 del 1931 ad opera dell'art. 1, comma 86, della legge 27 dicembre 2006, n. 296" (Sulla incompleta ricostruzione del quadro normativo di riferimento si vedano, altresì, le ordinanze numeri **55, 211, 431**). Nell'ordinanza n. **436**, l'omessa considerazione dell'articolato assetto normativo vigente in materia (in particolare la persistenza della legge della Regione Piemonte 24 dicembre 2004, n. 39 anche nell'ipotesi di accoglimento della questione) comporta che "la stessa dichiarazione di incostituzionalità della disposizione sarebbe *inutiliter data*". Con l'ordinanza n. **344** si è, invece, respinta l'eccezione di inammissibilità per incompleta ricostruzione del quadro normativo.

In altri casi, invece, la Corte ha ritenuto che la questione sia stata correttamente formulata. Così, con la sentenza n. **241**, si è precisato che non determina l'inammissibilità delle questioni il fatto che il rimettente abbia censurato, rispettivamente, tre interi testi legislativi, senza precisare quale norma, tra quelle contenute in tali testi, si ponga in contrasto con i parametri evocati: nella specie, infatti, "il tipo di vizio dedotto dal rimettente, attenendo ad un profilo genetico delle leggi censurate, ne coinvolge necessariamente tutte le disposizioni.

Con l'ordinanza n. **269**, la questione sollevata è stata dichiarata manifestamente inammissibile perché priva di oggetto, in quanto la stessa concerneva una norma già dichiarata incostituzionale con la sentenza n. 64 "e, quindi, in forza dell'efficacia *ex tunc* di tale pronuncia di illegittimità, è

preclusa al giudice *a quo* una nuova valutazione della perdurante rilevanza della sollevata questione, valutazione che sola potrebbe giustificare la restituzione degli atti al giudice rimettente” (negli stessi termini sono le ordinanze numeri **414, 415, 445 e 449**).

Il vizio dell’ordinanza di rimessione può riguardare anche l’intervento che il giudice *a quo* richiede alla Corte costituzionale. Così, in linea con la precedente giurisprudenza, sono stati evidenziati una serie di casi in cui il *petitum* è indeterminato o comunque non è sufficientemente precisato o non è chiaro (sentenza n. **325**; ordinanze numeri **54, 58, 177, 299, 380, 381, 417, 429, 433**) ovvero è oscuro, ancipite e di difficile determinazione (ordinanza n. **186**; sentenza n. **324**). Sono colpite da inammissibilità anche le formulazioni delle questioni nell’ambito delle quali il rimettente non assume una posizione netta in merito alla questione e, cioè, le questioni formulate in maniera contraddittoria (sentenza n. **331**; ordinanze numeri **427, 433**) ovvero illogica (ordinanza n. **363**) e quelle formulate in termini di alternativa irrisolta (ordinanza n. **381**) e, dunque, “in forma ancipite non avendo operato il rimettente una scelta tra contenuti normativi che, pur risultando diversi, sono prospettati contestualmente, senza subordinazione dell’uno rispetto all’altro” (sentenza n. **325**; in senso analogo si veda l’ordinanza n. **406**). Nell’ordinanza n. **223** si è sostenuto che l’ordinanza di rimessione “non esprime un *petitum* riconoscibile, posto che il dispositivo si sostanzia nella mera descrizione del regime prescrizionale, asseritamente irragionevole, che il legislatore avrebbe introdotto novellando il primo e il quinto comma dell’art. 157 cod. pen.”.

Un caso particolare è quello della ordinanza n. **293**, nella quale si è affermato che “il *petitum* formulato dal giudice *a quo* è inadeguato rispetto al dubbio di costituzionalità proposto, pretendendo egli di operare nel testo dell’art. 139 cod. pen. un’inserzione normativa di cui non vengono definiti i contorni e che non corrisponde al portato di tale disposizione, posto che essa si limita a regolare, nella lettura offertane dalla giurisprudenza, il coordinamento cronologico tra pena principale e pena accessoria, e non i poteri del giudice dell’esecuzione quanto a quest’ultima”. Sempre con riferimento al tipo di intervento richiesto alla Corte, l’ordinanza n. **402** ha dichiarato manifestamente inammissibile la questione proposta perché il remittente aveva richiesto un intervento manipolativo incompleto “che proprio perché destinato ad avere effetto solo su alcune ipotesi di reato (...) non avrebbe determinato affatto il superamento di quella frammentazione della giurisdizione” che si voleva rimuovere.

Sono, inoltre, colpite da inammissibilità le richieste volte ad ottenere dalla Corte una sentenza additiva *in malam partem* in materia penale. Nell’ordinanza n. **65**, i giudici hanno posto in evidenza che la pronuncia che il rimettente sollecita – mirando ad introdurre una nuova ipotesi di interruzione della prescrizione al di fuori di quelle contemplate dal legislatore – “esorbita dai poteri spettanti [alla] Corte, a ciò ostando il principio della riserva di legge sancito dall’art. 25, secondo comma, Cost.; tale principio rimettendo al legislatore la scelta dei fatti da sottoporre a pena e delle sanzioni loro applicabili, inibisce alla Corte tanto la creazione di nuove fattispecie criminose o l’estensione di quelle esistenti a casi non previsti, quanto «di incidere *in peius* sulla risposta punitiva o su aspetti inerenti alla punibilità»: aspetti fra i quali, indubbiamente, rientrano quelli inerenti la disciplina della prescrizione e dei relativi atti interruttivi o sospensivi”. Nella sentenza n. **324**, la Consulta, nel rilevare l’inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell’art. 6, comma 2, della legge n. 251 del 2005, censurato nella parte in cui non prevede che il termine prescrizionale, nel caso di reato continuato, decorra dalla data di cessazione della continuazione, ha precisato che la pronuncia richiesta esorbita dai poteri della Corte poiché il *petitum* del giudice rimettente mira al ripristino di una norma speciale sfavorevole ormai abrogata. Nella specie, infatti, si è sostenuto che la norma censurata non ha natura di norma di favore di talché non possono trovare applicazione i principi affermati nella sentenza n. 394 del 2006 che ha ritenuto suscettibili di sindacato di costituzionalità le cosiddette norme penali di favore, ossia le norme “che stabiliscono, per determinati soggetti o ipotesi, un trattamento penalistico più favorevole di quello che risulterebbe dall’applicazione di norme generali o comuni” e la cui identificazione avviene attraverso “un giudizio di relazione fra due o più norme compresenti nell’ordinamento”. Negli stessi termini è l’ordinanza n. **413**, nella quale si è ulteriormente specificato che una mera dichiarazione di illegittimità costituzionale non potrebbe determinare il ripristino di una previsione incriminatrice

abrogata e che un tale intervento non è neppure preteso dal diritto comunitario. Infatti, nella citata pronuncia, i giudici rilevano che “rispetto a fatti verificatisi nella vigenza della norma censurata, venuta meno la norma nazionale di recepimento della direttiva sui rifiuti, quest'ultima non può essere invocata in quanto tale per farne derivare obblighi di singoli assistiti da sanzione penale, poiché una direttiva non può avere, di per sé e indipendentemente da una legge interna di uno Stato membro, l'effetto di determinare o aggravare la responsabilità penale di coloro che agiscono in violazione delle sue disposizioni”. Analogamente, per la questione esaminata con l'ordinanza n. **392** - in cui il rimettente deduceva la violazione del principio di ragionevolezza per la procedibilità d'ufficio del reato di molestia alle persone anche nell'ipotesi in cui la molestia sia indirizzata *ab origine* a danno di un soggetto ben determinato - la manifesta inammissibilità è dovuta alla circostanza che l'intervento additivo richiesto dal remittente è “eccentrico rispetto alle coordinate generali del sistema”.

Ugualmente, sempre con riferimento al profilo del tipo di intervento richiesto alla Corte, la manifesta inammissibilità o la inammissibilità della questione è dovuta alla mancanza di una soluzione logicamente necessaria ed implicita nello stesso contesto normativo, ove, quindi, sono possibili una pluralità di soluzioni rimesse alla discrezionalità del legislatore (sentenze numeri **202, 240, 251, 325, 376, 431**; ordinanze numeri **31, 58, 116, 177, 186, 270, 293, 299, 316, 333, 379, 406, 421**). La questione è invece ammissibile quando il ricorrente si limiti a richiedere, in tali ipotesi, una sentenza additiva di principio (sentenza n. **354**). Attraverso tali decisioni, infatti, non viene introdotta una regola immediatamente operante ed applicabile, ma soltanto un principio, che deve essere attuato attraverso un intervento legislativo, ma che può, già entro certi limiti, costituire un riferimento per il giudice nella decisione dei casi concreti.

Pienamente ammissibili sono, in linea di principio, le questioni poste in via subordinata rispetto ad altre (ad esempio sentenza n. **305**; ordinanze numeri **29, 155, 365**). Le stesse, tuttavia, devono essere adeguatamente motivate posto che “il nesso di subordinazione non può essere riconosciuto per il fatto che sia enunciato da chi solleva le questioni, qualora esso non si riscontri anche nella struttura logica delle medesime” (sentenza n. **331**). Inoltre, i Giudici costituzionali, in talune ipotesi, hanno escluso l'asserito nesso di subordinazione logico-giuridica della seconda questione rispetto alla prima, attesa “la radicale contraddizione tra l'interpretazione “subordinata”, esposta dal rimettente a sostegno della legittimità della legge di delega (...), e la diversa lettura della medesima norma premessa alla questione principale” (ordinanze numeri **21, 22, 208**); in altre, hanno unificato le questioni proposte, come, appunto, nella sentenza n. **306**, ove si è evidenziato che la questione sollevata era una sola attesa l'identità delle disposizioni censurate e dei parametri evocati.

Le inesattezze che vengano riscontrate in merito all'indicazione del *petitum*, o anche relativamente ad oggetti e parametri, non sempre conducono alla inammissibilità delle questioni: nei limiti in cui il tenore complessivo dell'ordinanza renda chiaro il significato della questione posta, è la Corte stessa ad operare una correzione. Ne sono un esempio le affermazioni di cui alla ordinanza n. **186**, in cui la Corte sottolinea che “non rileva l'erronea formulazione del *petitum*, perché, seppure è vero che l'ordinanza investe sia l'art. 2471 cod. civ. che l'art. 538 cod. proc. civ., il rimettente incentra le sue censure esclusivamente sull'art. 2471 cod. civ., che è la norma pretesamente incostituzionale, e ciò è sufficiente per superare l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla difesa erariale”. Nella ordinanza n. **138**, la Corte ha affermato che “a prescindere dall'errata individuazione della norma oggetto di censura - in quanto la prospettazione del rimettente porterebbe ad indirizzare il dubbio di legittimità costituzionale sulla disposizione che pone la regola della generale applicabilità delle norme contenute nel codice di procedura penale e che individua le relative eccezioni (vale a dire l'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 274 del 2000) e non sulla disposizione che gli attribuisce la competenza in materia penale (art. 4) - la questione è manifestamente infondata sia con riferimento all'art. 3 che all'art. 25 della Costituzione”. Ancora, con la sentenza n. **183**, è stata respinta l'eccezione di inammissibilità della questione basata sul rilievo che la formulazione del *petitum* era diretto ad ottenere una pronuncia additiva in una materia non costituzionalmente obbligata. Invero, secondo la Corte, “il rimettente, seppure con alcune ambiguità, non chiede (...) una pronuncia additiva non costituzionalmente obbligata, bensì domanda, anche in considerazione

dell'assenza di un limite al diritto al ricongiungimento, previsto dalla disposizione legislativa censurata, la dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione stessa". Altre volte la Corte, valutando l'ordinanza di rimessione nel suo complesso di motivazione e di dispositivo, procede essa stessa alla individuazione o comunque alla precisazione dei termini della questione (sentenze numeri **233**, **251**).

La sanatoria del vizio è invece radicalmente esclusa nel caso di ordinanze motivate *per relationem*, vale a dire attraverso il riferimento ad altri atti: per costante giurisprudenza della Corte, non può valere a colmare le anzidette lacune il semplice rinvio alle eccezioni o richieste formulate da una delle parti, giacché il giudice che solleva questione incidentale di legittimità costituzionale ha l'onere di rendere esplicite le ragioni che lo portano a dubitare della costituzionalità della norma, con una motivazione autosufficiente (così, esplicitamente, ordinanza n. **253** e la sentenza n. **72**). Inoltre, nell'ordinanza n. **19**, la Corte, dopo aver premesso che, "per costante giurisprudenza della Corte, il giudice deve rendere esplicite le ragioni che lo inducono a sollevare la questione di costituzionalità con una motivazione autosufficiente, tale da permettere la verifica della valutazione sulla rilevanza senza che a tale carenza possa supplirsi facendo riferimento alle deduzioni della parte intervenuta nel giudizio di costituzionalità", ha precisato che l'insufficienza della motivazione, non consentendo appunto il controllo sulla rilevanza della questione, determina la manifesta inammissibilità della stessa.

Infine, per ciò che concerne i vizi di notifica dell'ordinanza di rimessione, in un caso la difesa della Regione siciliana aveva contestato l'ammissibilità della questione, in quanto dal dispositivo dell'ordinanza di rimessione non risultava la comunicazione della medesima «al Presidente dell'Assemblea Regionale Siciliana», ai sensi dell'ultimo periodo del quarto comma dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87. L'eccezione non è stata accolta, in quanto i Giudici hanno rilevato che "come risulta dagli atti di causa, la suddetta comunicazione è stata effettuata in data 11 marzo 2008, e ciò è sufficiente a far ritenere rispettata la citata disposizione dell'art. 23 della legge n. 87 del 1953, la quale pone l'onere della suddetta comunicazione a carico del cancelliere del giudice *a quo*, senza richiedere - come invece ritiene la difesa regionale - un previo specifico ordine in tal senso nel dispositivo dell'ordinanza di rimessione" (sentenza n. **442**).

5. La riproposizione delle questioni

La Corte Costituzionale, anche nel corso del 2008, è stata chiamata in più di una occasione a giudicare su questioni che già erano state oggetto di un incidente di costituzionalità promosso nell'ambito del medesimo giudizio principale.

La riproposizione, di per sé, non presenta, ovviamente, problemi di ammissibilità non esistendo alcuna preclusione alla possibilità da parte dello stesso giudice di sollevare nuova questione di legittimità costituzionale in via incidentale quando sia intervenuta da parte della Corte una pronuncia meramente processuale ed il giudice *a quo* abbia rimosso gli elementi ostativi ad una pronuncia sulla fondatezza o meno della questione. Solitamente, essa costituisce un esito fisiologico delle pronunce di restituzione degli atti ai giudici *a quibus* per un riesame della rilevanza della questione (ciò che postula, in caso di ritenuta persistente rilevanza, un nuovo atto di promuovimento): non a caso, in varie occasioni la riproposizione ha fatto seguito ad una restituzione degli atti (ordinanze numeri **282**, **417**).

È, peraltro, interessante constatare che la riproposizione può trarre origine anche da altri tipi di dispositivi processuali, i quali non si configurano esplicitamente come prodromici ad un nuovo promuovimento. Tale è il caso delle ordinanze di manifesta inammissibilità (sentenza n. **47**), in cui il giudice *a quo* provvede ad emendare il vizio (o, quanto meno, si è adoperato in tal senso, con esiti non sempre «fausti»), sollecitando nuovamente uno scrutinio di costituzionalità, ovvero delle ordinanze di infondatezza pronunciate in seguito ad erronea individuazione del *tertium comparationis* (ordinanza n. **423**).

6. L'oggetto delle questioni di legittimità costituzionale

Lo scrutinio di costituzionalità deve avere per oggetto un atto avente forza di legge.

Nel corso dell'anno 2008, alcuni giudizi sono stati definiti con una decisione processuale in conseguenza dell'inidoneità dell'oggetto della questione ad essere scrutinato dalla Corte costituzionale.

L'ordinanza n. **88** ha dichiarato la manifesta inammissibilità della questione sollevata sul presupposto che la stessa attiene a disposizioni contenute "in un'intesa interregionale, come tale priva di valore di legge". Nella specie la Consulta non ha condiviso la tesi del rimettente secondo cui la relativa previsione dell'intesa è stata "legificata" dall'impugnata legge regionale in quanto ciò implicherebbe, da un lato, che ogni difetto dell'intesa si tradurrebbe in un'illegittimità costituzionale della legge e, dall'altro che, una volta conclusa un'intesa, le Regioni contraenti avrebbero perso il potere di modificarla, perché il loro contenuto sarebbe stato legificato unilateralmente dalla legge emanata da una di esse. Inoltre, rilevano ancora i Giudici costituzionali, tra la disposizione impugnata e quella dell'intesa interregionale "manca il rapporto di integrazione e specificazione", che solo consente l'impugnazione delle disposizioni legislative come specificate da quelle di rango subordinato.

Con riferimento ai regolamenti, la Corte ha confermato anche quest'anno la propria giurisprudenza costante nell'escludere la sindacabilità dei regolamenti nel giudizio di costituzionalità riservato alle leggi ed agli atti aventi forza di legge (ordinanze numeri **20**, **197**, **440**). Ciò è avvenuto anche relativamente ad una delle questioni prese in esame con la sentenza n. **162**, ove la Corte ha rilevato che "malgrado il rimettente deduca l'incostituzionalità di una norma di legge e di un atto regolamentare, le censure investono solo quest'ultimo", e con l'ordinanza n. **48**, ove le disposizioni censurate hanno assunto natura regolamentare a seguito di delegificazione. Nello stesso senso è l'ordinanza n. **333**, nella quale, però, si è precisato che, stante la presenza dei diversi e concorrenti profili di inammissibilità, resta assorbito l'ulteriore profilo di inammissibilità circa la possibilità "di sottoporre a scrutinio di costituzionalità un provvedimento non avente forza di legge". Al contrario, con la sentenza n. **296**, è stata dichiarata non fondata l'eccezione di inammissibilità della questione per avere il rimettente impugnato un regolamento e non la legge. Nella specie, la Consulta ha specificato che il giudice *a quo* "ha impugnato l'art. 15, primo comma, dell'allegato al regio decreto legge n. 1948 del 1934, ed ha solo aggiunto e precisato che tale disposizione è riprodotta da un successivo regolamento del 1956 (che è esattamente identico alla legge del 1934), senza in alcun modo esporre di voler impugnare il regolamento, o la legge e il regolamento congiuntamente".

La questione di legittimità costituzionale è ammissibile, invece, nell'ipotesi in cui le disposizioni di atti regolamentari costituiscono parte della normativa impugnata, "perché questi, espressamente previsti dalle disposizione di legge impugnata, di quest'ultima costituiscono specificazione" (sentenza n. **354**).

Per ciò che concerne le leggi-provvedimento, nella sentenza n. **241**, si è riaffermato il principio che, nel caso in cui le stesse sono volte a "legificare" scelte che di regola spettano alla autorità amministrativa, "la tutela dei soggetti incisi da tali atti verrà a connotarsi (...), stante la preclusione di un sindacato da parte del giudice amministrativo, «secondo il regime tipico dell'atto legislativo adottato, trasferendosi dall'ambito della giustizia amministrativa a quello proprio della giustizia costituzionale»". Sulla base di tale affermazione è stata, dunque, respinta l'eccezione di inammissibilità della questione per asserita perdurante sindacabilità degli atti amministrativi, nonostante la loro avvenuta approvazione con legge regionale, dando una interpretazione restrittiva a talune precedenti decisioni della Corte, nelle quali, invece, si è affermato il principio della perdurante sindacabilità di un atto amministrativo, nonostante la sua avvenuta approvazione con legge regionale, principio, che, se seguito, avrebbe reso nella specie non rilevanti le questioni di legittimità costituzionale sollevate. Nell'occasione, la Consulta ha rilevato che "è significativo osservare che la prevalente giurisprudenza amministrativa, cui, tra l'altro, aderisce lo stesso

rimettente, non condivide il principio della perdurante sindacabilità dell'atto amministrativo anche se il suo contenuto sia recepito da un atto legislativo” e che “in ogni caso, deve ritenersi che le citate sentenze nn. 225 e 226 del 1999 costituiscano specifiche soluzioni delle particolari questioni che erano state allora sottoposte al giudizio di costituzionalità”.

In caso di novazione o di mutamento della fonte di produzione di una norma nelle more del processo costituzionale, la Corte, privilegiando la sostanza normativa sulla forma, valuta se l'oggetto della questione abbia subito una corrispondente modifica e, qualora la disposizione sia rimasta identica, procede direttamente al “trasferimento” del giudizio in corso da una fonte all'altra (sentenza n. **251**). Più in particolare, qualora la norma oggetto di rinvio sia contenuta in una disposizione non più vigente al momento in cui la Corte rende la sua pronuncia, ma permanga tuttora nell'ordinamento perché riprodotta, nella sua espressione testuale o comunque nella sua identità precettiva essenziale, da altra disposizione successiva, tale norma continua ad essere oggetto di scrutinio, ma la decisione dovrà riferirsi alla seconda disposizione in cui essa è contenuta. In modo coerente con tale principio, la sentenza n. **128** ha respinto l'eccezione di inammissibilità della questione per sopravvenuta carenza di interesse, rilevando che, seppure l'allegato alla legge di conversione n. 286 del 2006 disponga l'espressa soppressione di alcuni articoli del decreto-legge, l'articolo 2, comma 105, del medesimo decreto-legge nel testo sostituito dalla legge di conversione “riproduce testualmente l'art. 18 del decreto-legge n. 262 del 2006, aggiungendo soltanto che oggetto dell'esproprio è l'«intero» immobile (...); inoltre (...) il nuovo testo fa comunque parte delle «modificazioni apportate in sede di conversione al decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262» (così il titolo dell'allegato, cui si richiama l'art. 1, comma 1, della legge n. 286 del 2006 nell'atto di convertire il decreto), e (...) il testo del comma 104 dispone che l'esproprio decorre «dalla data di entrata in vigore del presente decreto»: con il che resta stabilito l'effetto espropriativo fin dalla data della decretazione d'urgenza”.

Ad analoghe considerazioni si prestano i casi nei quali il giudice *a quo* è comunque vincolato ad applicare la normativa censurata rilevante temporalmente (sentenza n. **391**) ovvero le ipotesi in cui l'avvenuta modifica della disposizione censurata lascerebbe inalterato l'assetto normativo denunciato come costituzionalmente illegittimo dal giudice *a quo* e non inciderebbe, in considerazione dei profili di legittimità costituzionali prospettati, sulla decisione che il giudice rimettente è chiamato ad adottare (sentenza n. **351**). Nella sentenza n. **361** è stata considerata irrilevante la sopravvenuta entrata in vigore della legge regionale n. 24 del 2008, la quale ha disposto l'abrogazione della legge impugnata “a decorrere dalla data di entrata in vigore del regolamento di cui all'art. 11, comma 5, della stessa legge reg. n. 24 del 2008 «al fine di evitare l'interruzione di attività amministrative»”. Invero, posto che il regolamento non risultava ancora emanato al momento della decisione ed al contempo era scaduto il termine entro (di 30 giorni) il quale il medesimo avrebbe dovuto essere adottato dalla Giunta regionale, la Corte rileva che “la norma sopravvenuta, quindi, non ha ancora prodotto - né è certo se mai produrrà - l'abrogazione di quella posta ad oggetto dell'odierno giudizio di legittimità costituzionale”. Al contrario, allorché siano state apportate modificazioni al testo della disposizione impugnata tali da incidere sulla sostanza della normazione, si è imposta la restituzione degli atti al giudice *a quo* per un riesame della rilevanza della questione (ordinanze numeri **5, 29, 36, 40, 83, 87, 107, 113, 117, 119, 121, 127, 237, 274, 295, 303**).

La questione di legittimità costituzionale può avere ad oggetto anche l'interpretazione risultante dal “principio di diritto” enunciato dalla Corte di cassazione. A tal proposito, con la sentenza n. **305**, si è affermato che “la circostanza che le sezioni unite, successivamente alla sentenza di cassazione con rinvio e in altro processo, abbiano adottato un'interpretazione della disposizione in oggetto difforme da quella che fonda il principio di diritto enunciato, nulla toglie alla vincolatività di questo, sicché lo scrutinio deve avere ad oggetto la disposizione così come interpretata dalla sentenza di cassazione con rinvio”. Invero, secondo la Consulta proprio la struttura del giudizio di cassazione con rinvio, vietando ai giudici che ancora debbano farne applicazione di dare alla disposizione un significato diverso da quello ad essa attribuito con la determinazione del principio di diritto, “impedisce l'interpretazione adeguatrice coerente all'orientamento di questa Corte, secondo il quale

una disposizione non si dichiara illegittima perché suscettibile di un'interpretazione contrastante con i parametri costituzionali, ma soltanto se ne è impossibile altra a questi conforme”.

7. Il parametro del giudizio

Per quel che concerne le norme che sono state invocate dai giudici rimettenti come parametri o come norme interposte, non si registrano nell'anno 2008 affermazioni di particolare rilievo.

Nel giudizio di cui alla sentenza n. **129**, in materia di revisione del processo, il giudice rimettente aveva invocato, tra gli altri parametri, anche l'art. 10 della Costituzione, sul presupposto che alcune delle garanzie fondamentali enunciate dalla CEDU - fra le quali il principio di presunzione di innocenza - coinciderebbero con altrettante “norme di diritto internazionale generalmente riconosciute che trovano adattamento automatico” nell'ordinamento interno. Tale ultimo impiego, però, non corrisponde ad una corretta esegesi della disposizione costituzionale: nella predetta sentenza, infatti, si è affermato che, secondo la giurisprudenza costante della Corte “l'art. 10, primo comma, della Costituzione, con l'espressione «norme del diritto internazionale generalmente riconosciute», intende riferirsi alle norme consuetudinarie; e dispone, rispetto alle stesse, l'adattamento automatico dell'ordinamento giuridico italiano. L'osservanza che a simili norme presta l'ordinamento internazionale, nel suo complesso, giustifica all'evidenza il postulato che ad esse si debba necessariamente conformare anche l'ordinamento "interno"; e ciò per evitare un intollerabile sfasamento circa la realizzazione "domestica" di principi universalmente affermati e, dunque, patrimonio comune delle genti. Al contrario, la norma invocata dal remittente, in quanto pattizia e non avente la natura richiesta dall'art. 10 Cost., esula dal campo di applicazione di quest'ultimo. Se ne deve dedurre, pertanto, l'impossibilità di assumerla come integratrice di tale parametro di legittimità costituzionale”.

L'art. 10, primo comma, è stato invocato come parametro anche nel giudizio di legittimità costituzionale di cui all'ordinanza n. **89** - definito con una pronuncia di manifesta infondatezza - posto che “il profilo della violazione delle norme di diritto internazionale accettate dall'Italia, sarebbe rilevante per il contrasto che il Tribunale ravvisa tra le norme denunciate e l'art. 6, comma 3, lettere a) e b), della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali”.

Nel giudizio di cui all'ordinanza n. **66**, conclusosi con una pronuncia di restituzione atti per sopravvenuta dichiarazione di incostituzionalità della norma censurata, era stato invocato come parametro l'art. 117, primo comma, Cost. in relazione agli artt. 6 della CEDU ed 1 del Protocollo. Ugualmente, nel giudizio di cui all'ordinanza n. **83**, parimenti conclusosi con una pronuncia di restituzione atti, erano stati evocati gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in quanto la norma censurata “nel classificare le ceneri di pirite come sottoprodotto non soggetto alla disciplina sui rifiuti, supererebbe i limiti entro i quali la normativa e la giurisprudenza comunitaria consentono che i residui di produzione siano considerati sottoprodotto”(negli stessi termini, si veda anche l'ordinanza n. **121**). Nella sentenza n. **39**, invece, il giudice rimettente ha ritenuto che la disposizione impugnata violasse gli artt. 117, primo comma e 3 Cost., in quanto in contrasto con la giurisprudenza della Corte di Strasburgo. In merito, la Consulta, nel dichiarare la illegittimità della norma denunciata, ha rammentato che, con le recenti sentenze n. 348 e n. 349 del 2007, si è affermato, tra l'altro, che, “con riguardo all'art. 117, primo comma, Cost., le norme della CEDU devono essere considerate come interposte e che la loro peculiarità, nell'ambito di siffatta categoria, consiste nella soggezione all'interpretazione della Corte di Strasburgo, alla quale gli Stati contraenti, salvo l'eventuale scrutinio di costituzionalità, sono vincolati ad uniformarsi”. Anche nella ordinanza n. **358**, conclusasi con una pronuncia di restituzione atti per sopravvenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione censurata, era stato evocato, tra gli altri, l'art. 117, primo comma, Cost. in relazione all'art. 1 del primo Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU). Ancora, nella ordinanza n. **415**, in cui era stato invocato come parametro l'art. 117, primo comma, Cost. e una direttiva CEE, i

Giudici costituzionali, dopo aver premesso che il rimettente ha sottoposto alla Corte una questione di compatibilità di una norma nazionale con le disposizioni di una direttiva che considera provviste di effetto diretto, hanno ribadito che “nella sistemazione dei rapporti tra ordinamento interno e ordinamento comunitario risultante dalla giurisprudenza costituzionale, in virtù dell’art. 11 della Costituzione, la normativa comunitaria dotata del requisito dell’immediata applicabilità entra e permane in vigore nel nostro sistema giuridico senza che i suoi effetti siano intaccati dalla legge nazionale; pertanto, spetta al giudice accertare se la fattispecie al suo esame ricada sotto il disposto di una disciplina comunitaria del tipo indicato e verificare, eventualmente con l’ausilio della Corte di giustizia (art. 234 del Trattato CE), la compatibilità delle norme nazionali, essendo ad esso preclusa l’applicazione di queste ultime qualora si convinca dell’esistenza di un conflitto”.

Infine, il Trattato istitutivo della Comunità europea del 25 marzo 1957 è stato invocato, unitamente all’art. 117 Cost., come parametro, nel giudizio di legittimità costituzionale dell’art. 3, comma 41-bis, della legge della regione Lombardia 5 gennaio 2000, n. 1, definito con l’ordinanza n. 32, ma la censura riferita a tali parametri è stata ritenuta inammissibile per carenza di motivazione.

8. La questione di legittimità costituzionale ed i poteri interpretativi dei giudici comuni

I giudici delle leggi, in varie occasioni, hanno avuto modo di confermare, sul tema dei rapporti intercorrenti tra la facoltà di sollevare questione di legittimità costituzionale ed i poteri interpretativi propri dei giudici comuni e della Corte costituzionale, la posizione espressa negli ultimi anni, in base alla quale, di fronte a più possibili interpretazioni, allorché su nessuna di esse si sia formato un diritto vivente, il giudice rimettente deve far uso dei propri poteri interpretativi allo scopo di valutare, preventivamente, se esiste la possibilità di superare i dubbi di costituzionalità attraverso un’interpretazione adeguatrice della disposizione denunciata, che la renda conforme ai principi costituzionali. Così, la Corte, in ossequio al principio della conservazione degli atti giuridici, anche quest’anno ha affermato che “una disposizione non può essere ritenuta costituzionalmente illegittima perché può essere interpretata in un senso che la ponga in contrasto con parametri costituzionali, ma soltanto se ne è impossibile un’interpretazione conforme alla Costituzione” (sentenza n. 147) ed il giudice è abilitato a sollevare la questione di costituzionalità solo “dopo aver accertato che sia impossibile seguire un’interpretazione da lui ritenuta non contraria a Costituzione; conseguentemente è manifestamente inammissibile la questione sollevata senza che il rimettente abbia dimostrato di aver esperito il doveroso tentativo di pervenire, in via interpretativa, alla soluzione da lui ritenuta costituzionalmente corretta (ordinanza n. 57). Nello stesso senso si è ulteriormente specificato che l’omesso esame di una diversa soluzione ermeneutica, conforme alla prevalente giurisprudenza di legittimità, “equivale a mancato adempimento dell’onere, che grava sul giudice rimettente, di verificare preventivamente se la norma impugnata sia suscettibile di interpretazioni alternative, atte ad escludere i dubbi di costituzionalità” (ordinanza n. 4), o tale da determinarne il possibile superamento o da renderli comunque non rilevanti nel caso di specie (sentenza n. 149, ordinanze numeri 90, 193).

Sulla base degli enunciati principî, in numerosi casi lo scrutinio del merito delle questioni sollevate è risultato precluso dalla omessa attività ermeneutica del giudice (sentenze numeri 149, 328; ordinanze numeri 123, 175, 184, 205, 252, 341, 440, 441) che, in talune ipotesi, si è limitato a proporre nel medesimo contesto motivazionale due opzioni ermeneutiche alternative demandando alla Corte la scelta tra queste (ordinanze numeri 21, 22, 208) e, in altri, non ha tenuto in debito conto di altri indirizzi emersi nella giurisprudenza di merito e di legittimità che gli avrebbero consentito di fugare i suoi dubbi di illegittimità costituzionale (ordinanze numeri 253, 259, 363, 380, 403). Al contrario, invece, la Corte ha proceduto ad esaminare il merito della questione, laddove il giudice rimettente ha adeguatamente esplorato le diverse opzioni ermeneutiche offerte dal dato normativo (ordinanza n. 114) ovvero ha fornito “una esauriente e non implausibile motivazione circa le ragioni che lo hanno indotto a reputare l’opzione ermeneutica prescelta come l’unica praticabile” (sentenza n. 231) o, ancora, quando il rimettente “non chiede un’interpretazione della norma, ma un

ampliamento della sua portata, sul presupposto dell'irrimediabile illegittimità costituzionale della norma stessa" (sentenza n. **432**).

Un caso particolare è quello dell'ordinanza n. **303**, nella quale i Giudici costituzionali, prendendo atto che successivamente all'ordinanza di rimessione la norma impugnata è stata modificata, hanno restituito gli atti al giudice rimettente affinché rivalutasse, alla luce dello *ius superveniens* non solo la persistenza rilevanza della questione nel giudizio *a quo*, ma altresì la possibilità di una interpretazione costituzionalmente orientata della norma censurata proprio alla stregua del mutamento intervenuto nel quadro normativo.

L'attenzione della Corte a che i giudici comuni esercitino la funzione interpretativa alla quale sono chiamati non può, però, tradursi in una acritica accettazione di qualunque esito cui essa giunga. Ne discende il potere della Corte di censurare l'erroneo presupposto interpretativo da cui il promuovimento della questione ha tratto origine (sentenze numeri **2, 310, 356, 390**; ordinanze numeri **34, 123, 173, 211, 223, 253, 258, 314, 321, 381, 397, 408, 433, 447**).

Inoltre, in alcuni casi l'interpretazione adeguatrice viene fornita dalla Corte attraverso le decisioni c.d. «interpretative» di rigetto, con le quali la Corte dichiara infondata una determinata questione alla luce dell'interpretazione che essa stessa ha enucleato: in taluni casi, di questa attività si ha riscontro anche nel dispositivo della sentenza, che collega l'infondatezza «nei sensi di cui in motivazione» (sentenze numeri **165, 308**) ovvero «per la parte precisata in motivazione» (ordinanza n. **211**); sovente, però, questo riscontro non viene esplicitato, ciò che non infirma, comunque, la portata del *decisum* (*ex plurimis*, sentenze numeri **183, 192**; ordinanze numeri **90, 193, 205, 257**).

Il potere-dovere del giudice di interpretare la legge alla luce di principi costituzionali ha portato la Corte ad escludere la possibilità per il giudice di sottoporre ad essa un mero dubbio interpretativo giacché la ricerca di soluzioni ermeneutiche costituzionalmente orientate non può tradursi in una sorta di «tutela». Ciò è reso evidente dal costante atteggiamento di rifiuto della Consulta di assecondare richieste volte ad ottenere un avallo all'interpretazione ermeneutica che il rimettente, tra le diverse prospettate, ritiene preferibile (sentenza n. **147**; ordinanze numeri **124, 157, 268, 357, 422, 427**). Al contrario, nella sentenza n. **234**, è stata respinta l'eccezione di inammissibilità della questione per il presunto avallo interpretativo richiesto alla Corte, riconoscendo che l'orientamento seguito dal giudice *a quo* trova supporto oltre che nella giurisprudenza della Corte dei conti, anche in quella del Consiglio di Stato e della Corte di Cassazione, “sebbene in questi casi si sia affrontato piuttosto il tema della prescrizione degli stipendi dei dipendenti statali, la cui disciplina, tuttavia, è la stessa di quella delle pensioni, in base proprio alla norma denunciata”.

Diversa è la prospettiva per la Corte e per il giudice qualora si sia formato un 'diritto vivente', definibile come l'interpretazione del diritto scritto consolidatasi nella prassi applicativa. L'esistenza di un diritto vivente preclude alla Corte di sperimentare una propria interpretazione e lo porta a dichiararsi pro o contro lo stesso, mentre per il giudice si pone l'alternativa tra seguire un'interpretazione “adeguatrice” (quando la ritiene possibile) oppure sollevare questione di costituzionalità della norma “vivente”. Riferimenti al diritto vivente compaiono, innanzitutto, nella sentenza n. **64**, ove i Giudici costituzionali, a fronte della riconosciuta esistenza di un diritto vivente sulla natura non tributaria delle COSAP, hanno precisato che “non sussistono ragioni [...] perché [la] Corte proceda ad un'autonoma valutazione circa la natura del COSAP”. Nella medesima sentenza si evidenzia, a proposito delle condizioni in presenza delle quali può reputarsi fondato un diritto vivente, che lo stesso si era formato per il numero elevato delle decisioni, la sostanziale identità di contenuto e la funzione nomofilattica dell'organo decidente. Similmente, nella sentenza n. **146**, si precisa che l'interpretazione proposta dal giudice *a quo* è conforme “all'orientamento adottato dalla Corte di cassazione da più di un decennio e può dirsi costituire 'diritto vivente'”. Anche nella ordinanza n. **114** il rimettente censura l'interpretazione oramai fatta propria dal giudice di legittimità, “secondo la quale al parere contrario del pubblico ministero consegue necessariamente la trasmissione degli atti”.

Nelle ordinanze numeri **3, 154, 155, 226, 253 e 302** e nella sentenza n. **147**, si è censurato il

comportamento dei rimettenti che non hanno tenuto in debito conto che il giudice di legittimità (a volte anche a sezioni unite) aveva prospettato, in via interpretativa, una soluzione ermeneutica idonea a soddisfare il *petitum* proposto, mentre, nell'ordinanza n. **238**, la riconosciuta esistenza di un diritto vivente, che esclude che i provvedimenti adottati dal giudice incompatibile non sono affetti da nullità e la omessa motivazione sulla rilevanza della questione, hanno portato la Corte a dichiarare la manifesta inammissibilità della questione sollevata.

9. Il contraddittorio di fronte alla Corte

Nel corso del 2008, **302** decisioni hanno avuto ad oggetto fonti legislative statali, **32** decisioni hanno avuto per oggetto leggi regionali (ordinanze numeri **5, 7, 30, 32, 34, 36, 77, 80, 88, 100, 177, 237, 315, 345, 382, 445**; sentenze numeri **164, 179, 213, 214, 231, 241, 271, 288, 337, 350, 351, 361, 369, 370, 390, 391**). Nessuna decisione ha avuto ad oggetto una legge provinciale.

Nel corso del medesimo anno è stata pienamente confermata la propensione del Presidente del Consiglio dei ministri alla "difesa" delle disposizioni impugnate. In particolare, la difesa erariale ha partecipato a **513** giudizi.

Nei **32** giudizi che hanno interessato leggi regionali, la difesa regionale è intervenuta in **9** occasioni, si è costituita – in quanto la Regione era parte dei giudizi *a quibus* – in **12** ed in **11** non ha invece spiegato attività difensiva.

Meno frequente, ma comunque cospicua nel numero, è stata la costituzione di fronte alla Corte di alcune parti dei giudizi *a quibus*. Esse, infatti, si sono costituite in **84** giudizi.

I soggetti terzi rispetto al giudizio a quo sono intervenuti in **12** giudizi.

Per costante giurisprudenza della Corte i termini di costituzione e di intervento sono perentori. Nell'ordinanza n. **124** si precisa che, ai sensi dell'art. 4, commi 3 e 4, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale "l'atto di intervento deve essere depositato non oltre venti giorni dalla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell'atto introduttivo del giudizio", di talché "non possono considerarsi ammissibili gli interventi proposti oltre il termine sopraindicato". Nell'ordinanza n. **295** è stato dichiarato inammissibile l'intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri "in quanto tardivo (...) essendo avvenuto fuori termine, ai sensi dell'art. 25, commi secondo e terzo, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), e dell'art. 3, comma 2, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale".

La Corte ha sempre fatto riferimento, ai fini della legittimazione a partecipare al processo costituzionale, esclusivamente alla qualifica formale di parte nel giudizio principale, ammettendo l'intervento di terzi solo quando siano portatori di un interesse qualificato immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio. Conformemente a questa impostazione, nel giudizio conclusosi con la sentenza n. **76**, è stata dichiarata l'inammissibilità dell'intervento spiegato dalla FEDERFARMA (Federazione Nazionale Unitaria dei Titolari di Farmacia Italiani) che non vantava una posizione giuridica individuale suscettibile di essere pregiudicata immediatamente dall'esito del giudizio incidentale, ma era titolare di "un interesse collettivo proprio della generalità dei farmacisti", privo di correlazione con le specifiche e peculiari posizioni soggettive dedotte nei giudizi a quibus. Più dettagliatamente la Corte, nell'ordinanza n. **80**, dichiarando inammissibile l'intervento di un soggetto terzo, intervenuto nel giudizio principale successivamente alla sospensione dello stesso, ha specificato che "il principio della necessaria corrispondenza tra le parti del giudizio di costituzionalità con quelle costituite nel giudizio *a quo* può essere eccezionalmente derogato nel caso in cui l'interesse di cui è titolare il soggetto, pur formalmente estraneo al giudizio principale, inerisce immediatamente al rapporto sostanziale, rispetto al quale un'eventuale pronuncia di accoglimento eserciterebbe una influenza diretta", mentre, nella specie, l'interveniente risultava titolare di un interesse di fatto, meramente riflesso ed eventuale rispetto alla controversia oggetto del giudizio *a quo*. Anche nella sentenza n. **47** è stata dichiarata l'inammissibilità dell'intervento di una

parte estranea al giudizio *a quo* (negli stessi termini, cfr. anche ordinanze numeri **119, 295**). Al contrario, nella sentenza n. **128**, è stato dichiarato ammissibile l'intervento del terzo "atteso l'interesse qualificato a tale intervento (titolarità del diritto che è stato soppresso con l'espropriazione), immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto nel giudizio *a quo*. Peraltro, nell'ordinanza allegata alla sentenza si è, altresì, messo in evidenza che la peculiarità della fase processuale nella quale è stata sollevata la questione di costituzionalità (nella specie si trattava di un procedimento sommario per l'emissione di decreto ingiuntivo) non avrebbe consentito la partecipazione a quel giudizio dell'interveniente.

In un'altra decisione (ordinanza n. **393**), la Corte ha dichiarato inammissibile l'intervento di soggetti, che non sono parti nel giudizio *a quo*, ma in giudizi aventi analogo oggetto e sospesi in attesa della pronuncia della Corte sulla questione sollevata nell'ambito di differenti giudizi. I Giudici, in quell'occasione, hanno ribadito la necessità che i terzi siano portatori di un interesse qualificato, immediatamente "inerente al rapporto sostanziale dedotto nel giudizio e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma oggetto di censura". Nella medesima ordinanza, la Corte ha precisato che "l'inammissibilità dell'intervento non viene meno in forza della pendenza di un procedimento analogo a quello principale, posto che l'ammissibilità di tale intervento contrasterebbe con il carattere incidentale del giudizio di legittimità costituzionale, in quanto l'accesso delle parti a detto giudizio avverrebbe senza la previa verifica della rilevanza e della non manifesta infondatezza della questione da parte del giudice *a quo*" (negli stessi termini, si veda la sentenza n. **96**).

In altri casi la Consulta si è limitata a prendere atto della rinuncia degli intervenienti alla pretesa di essere parte nel processo. Nell'ordinanza n. **32**, infatti, gli intervenienti CGIL e CISL nazionali hanno implicitamente rinunciato all'intervento, in quanto lo stesso, come indicato nella memoria depositata, era solo finalizzato a testimoniare l'identità di valutazioni, in ordine ai dubbi di costituzionalità della norma censurata, con le rispettive strutture territoriali, già parte dei giudizi *a quo*".

Infine, circa il ruolo che le parti costituite e gli intervenienti svolgono nell'ambito del giudizio di costituzionalità, i Giudici costituzionali hanno confermato anche quest'anno il consolidato orientamento giurisprudenziale in base al quale le ulteriori censure ed i parametri di costituzionalità da essi prospettati non possono essere presi in considerazione, in quanto il *thema decidendum* è fissato dal giudice con l'ordinanza di rimessione al momento del promovimento della questione di legittimità costituzionale. Così, nella sentenza n. **86**, si è ribadito che l'oggetto del giudizio di costituzionalità in via incidentale "è limitato alle norme ed ai parametri indicati nelle ordinanze di rimessione, poiché, secondo la consolidata giurisprudenza di questa Corte, non possono essere presi in considerazione, oltre i limiti in queste fissate, ulteriori questioni o profili di costituzionalità dedotti dalle parti, sia che siano stati eccepiti ma non fatti propri dal giudice *a quo*, sia che siano diretti ad ampliare o modificare successivamente il contenuto delle stesse ordinanze". Sulla base di tali principi, sono stati ritenute inammissibili le deduzioni delle parti private dirette ad estendere il *thema decidendum* non soltanto attraverso l'evocazione di ulteriori parametri costituzionali, ma anche attraverso la denuncia di norme ulteriori rispetto a quelle sospettate di illegittimità costituzionale dal giudice rimettente. Le medesime argomentazioni sono state riprese nella sentenza n. **325**, nella quale si è affermato che la parte privata può addurre suoi argomenti "nei confronti dei parametri e dei profili sollevati, senza però poterne modificare l'impianto strutturale"(negli stessi termini si vedano anche l'ordinanza n. **212** e la sentenza n. **362**).

10. La trattazione congiunta e la riunione delle cause

L'istituto della riunione, previsto dall'art. 15, secondo comma, delle Norme integrative per i giudizi di fronte alla Corte Costituzionale, ha avuto anche nel 2008 un'applicazione assai frequente.

Le decisioni assunte a seguito di riunione sono **117**. Non tutti i casi di riunione hanno fatto seguito ad una trattazione congiunta delle cause: a tal proposito, devono segnalarsi, in particolare, le

sentenze numeri **324, 325**, che hanno deciso congiuntamente questioni in parte trattate in udienza pubblica ed in parte in camera di consiglio.

Varie decisioni hanno definito un numero particolarmente elevato di giudizi, come quelli attinenti alla normativa del Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina della immigrazione e norme sulla condizione dello straniero (ordinanze numeri **52, 111, 113, 197, 273, 417**), alla circolazione stradale (sentenza n. **165**; ordinanze numeri **12, 40, 54, 60, 125, 126, 127, 196, 204, 217, 255**), all'appello del pubblico ministero avverso le sentenze di proscioglimento (ordinanze numeri **4, 78, 150, 153, 154, 155, 156, 227, 229, 243, 260, 261, 262, 263, 264, 302, 348, 349, 403**), alla previdenza (sentenze numeri **47, 74, 202, 401**; ordinanza n. **119**).

Per quanto attiene alla motivazione che ha condotto alla riunione, in molti casi la Corte ha addotto la “medesimezza” o l’“identità” delle questioni sollevate (sentenze numeri **76, 136, 167, 192, 194, 272, 327, 328, 350, 362, 376** ed ordinanze numeri **3, 12, 21, 23, 77, 78, 111, 113, 123, 150, 153, 154, 155, 156, 197, 207, 227, 229, 243, 258, 260, 261, 262, 263, 264, 295, 313, 318, 347, 348, 349, 358, 403, 419**), ovvero “la pertinenza di tutte le questione sollevate” ad un’unica materia (ordinanze numeri **52, 273**).

I giudizi sono riuniti anche in caso di “questioni analoghe o connesse” (sentenza n. **325**), o in parte identiche e in parte connesse (ordinanze numeri **321, 364**; sentenza n. **401**) o più semplicemente di giudizi connessi (ordinanze numeri **40, 87, 274, 345**), o di ordinanze che sollevano questioni “identiche o analoghe” (ordinanze numeri **33, 90, 257**; sentenza n. **215**).

Di per sé è sufficiente, comunque, l’analogia o la parziale o sostanziale analogia delle questioni (sentenze numeri **47, 271, 324, 335, 370**; ordinanze numeri **4, 35, 48, 226, 302, 408**). Nelle ordinanze numeri **137 e 346** i giudizi sono stati riuniti per “l’identità della materia e delle questioni prospettate”.

In taluni casi, la riunione è operata allorché i giudizi presentano una comunanza o un’identità di oggetto (ordinanze numeri **81, 82, 92, 125, 126, 127, 196, 255**; sentenze numeri **2, 165, 219**) o “una parziale coincidenza dell’oggetto delle singole questioni e dei parametri evocati” (sentenza n. **236**). Nell’ordinanza n. **18**, i giudizi sono stati riuniti poiché i ricorsi censurano “sia pure per motivi diversi, aspetti concernenti la posizione processuale dell’opponente a decreto ingiuntivo, nella fase della sua costituzione in giudizio dopo la notifica dell’opposizione, a causa della ristrettezza dei termini cui lo stesso opponente è soggetto”.

La riunione segue, altresì, la “stessa”, la “medesimezza” o l’“identità” della disciplina legislativa impugnata (sentenze numeri **72, 308** ed ordinanze numeri **55, 56, 60, 204, 205, 223, 381, 433**). L’identità viene sovente rafforzata dalla identità dei parametri (sentenze numeri **112, 288**; ordinanza n. **417**), delle censure (sentenze numeri **11, 53, 74, 426**; ordinanze numeri **7, 41, 266, 440, 441**), delle argomentazioni (sentenza n. **267**) o, ancora, dal fatto che le motivazioni sono “in parte identiche ed in parte analoghe” (sentenza n. **192**), o soltanto “analoghe” (sentenze numeri **85, 356, 390**). La riunione, inoltre, può seguire nell’ipotesi di questioni sostanzialmente analoghe ovvero questioni analoghe o connesse nei confronti della medesima disposizione di legge (sentenze numeri **148, 202**), per ragioni di “omogeneità della materia e di identità dei profili di costituzionalità” (ordinanza n. **303**). Nell’ordinanza n. **54**, i giudizi sono stati riuniti “perché le questioni sollevate riguardano la stessa norma, e prospettano censure analoghe con riferimento a parametri costituzionali parzialmente coincidenti” e nella sentenza n. **98** “perché i giudizi hanno ad oggetto la stessa norma, censurata in riferimento a parametri costituzionali in parte coincidenti, sotto profili e con argomentazioni sostanzialmente analoghe”. La riunione è operata, a volte, “pur nella formale diversità dei testi censurati”, a cagione della “sostanziale identità degli argomenti sviluppati dal rimettente” (sentenza n. **241**).

Per quanto piuttosto rari, non mancano giudizi nei quali la riunione è stata disposta lasciando implicita la motivazione (peraltro riconducibile all’identità delle disposizioni impuginate: ordinanze numeri **119, 217**; sentenza n. **130**).

11. Le decisioni della Corte

Nell'anno 2008, la Corte, come detto, ha reso, nell'ambito del giudizio in via incidentale **333** decisioni, di cui **104** in forma di sentenza e **229** in forma di ordinanza.

Nell'ambito delle decisioni che definiscono il giudizio, una distinzione fondamentale è quella tra le decisioni processuali (o di rito) e le decisioni sostanziali (o di merito). A tale categoria si aggiunge quella delle decisioni interlocutorie non numerate.

11.1. Le decisioni interlocutorie

Nel corso dell'anno 2008 sono state pronunciate soltanto **4** ordinanze lette in udienza (nei procedimenti definiti con le sentenze numeri **76, 128** e con le ordinanze numeri **118, 119**) concernenti l'ammissibilità o meno di interventi di terzi (sul punto, si rinvia a quanto detto supra, par. 9). Non sono, invece, state pronunciate ordinanze cd. istruttorie *ex art. 12* delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, relative all'acquisizione dei mezzi di prova. Ciò, evidentemente, dimostra che sono state ritenute sufficienti le informazioni che sono giunte alla Corte attraverso l'ordinanza di rimessione (o, eventualmente, con l'attività dei soggetti intervenuti o costituitisi in giudizio).

11.2. Le decisioni processuali

A] Le decisioni che recano un dispositivo di inammissibilità sono pari a **21**, per un totale di **28** dispositivi di inammissibilità (sentenze numeri **53, 96, 147, 149, 161, 164, 202** - 2 dispositivi - , **213, 236, 240, 242, 251** - 2 dispositivi - , **272, 324** - 4 dispositivi - , **325, 328, 331, 376, 377** - 2 dispositivi - , **390** - 2 dispositivi - , **431**).

L'insieme più ampio di statuizioni di inammissibilità è quello connesso a carenze riscontrate nella motivazione dell'ordinanza di rimessione. In alcuni casi, il difetto di motivazione è stato individuato relativamente alla rilevanza della questione (sentenza n. **53**); in altre ipotesi, ad essere censurata è stata la circostanza che i parametri evocati fossero non pertinenti e le censure prive di motivazione specifica (sentenze numeri **96, 377**). Di diverso segno, ma con identico risultato, sono le ipotesi in cui il giudice *a quo* non si fa carico della praticabilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata del quadro normativo preso in considerazione (sentenze numeri **147, 149**). Nella sentenze n. **161, 213, 236, 272 e 377**, inoltre, l'inammissibilità è stata pronunciata per il difetto di rilevanza della questione, nella sentenza n. **164** per difetto di legittimazione dell'autorità rimettente. Ancora nella sentenza n. **390** l'inammissibilità è stata pronunciata per erroneità del presupposto interpretativo e per irrilevanza della questione a seguito della intervenuta dichiarazione di incostituzionalità di una delle disposizioni denunciate.

Nelle sentenze numeri **202, 325 e 376** l'inammissibilità è dovuta al fatto che la questione proposta coinvolge scelte discrezionali implicati valutazioni e scelte politiche che competono al legislatore.

Nelle sentenze numeri **240, 251** e nell'ordinanza n. **431**, l'inammissibilità è stata pronunciata per la richiesta di una pronuncia additiva in una materia non costituzionalmente obbligata ovvero di una pronuncia additiva *in malam partem* (sentenza n. **324**).

Per quanto attiene all'oggetto del giudizio di costituzionalità, la sentenza n. **242** ha dichiarato inammissibile la questione proposta dalla parte privata volta ad un ampliamento o modifica dell'oggetto del giudizio di costituzionalità e quella del remittente che, invece, ritenendo irrimediabilmente vincolante l'interpretazione delle Sezioni riunite della Corte dei Conti non si dà carico "di sperimentare altre soluzioni conformi alla Costituzione, né prende in esame la coeva giurisprudenza della Corte costituzionale" sulle disposizioni impugnate.

Nella sentenza n. **328** i vizi hanno riguardato molteplici aspetti, e segnatamente la carenza di motivazione dell'ordinanza di rimessione (che si limita ad un generico richiamo alla giurisprudenza della quale, però, non vengono neppure sommariamente indicate le ragioni a sostegno),

l'incongruità logica della motivazione rispetto al risultato che si vuole ottenere e la richiesta di un intervento interpretativo di competenza dei rimettenti. Ugualmente, nella sentenza n. **331**, l'inammissibilità è stata pronunciata perché "nell'esposizione dei fatti e nello svolgimento delle argomentazioni il rimettente manifesta perplessità ed incorre in contraddizioni" e per mancanza di motivazione della questione proposta in via subordinata.

B] Le pronunce di manifesta inammissibilità sono state **155**, (di cui 8 sentenze e 163 ordinanze) per un totale di **171** dispositivi di manifesta inammissibilità (sentenze numeri **11, 47, 72, 162, 219, 325 - 2 dispositivi -, 350 - 2 dispositivi -; 356 - 2 dispositivi -**); ordinanze numeri **3, 4, 6, 12, 13, 14, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 31, 32, 33, 41, 48, 49, 52 - 2 dispositivi -, 54 - 2 dispositivi -, 55, 57, 58, 60, 65, 67, 68, 69, 79, 80, 81, 82, 88, 90, 91, 100, 101, 109, 111, 115, 116, 118, 123, 124, 126, 150, 154, 155, 156, 157, 162, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 184, 185, 186, 193, 194, 195, 197, 204 - 2 dispositivi -, 205 - 2 dispositivi - , 206, 207, 208, 210, 211, 215, 217, 218, 223 - 3 dispositivi -, 224, 226, 228, 238, 247, 248, 249, 252, 253, 254, 255, 257, 259, 263, 265, 266 -2 dispositivi -, 268, 269, 270, 273, 280, 292, 293, 298, 299, 300, 301, 302 - 2 dispositivi -, 312, 313, 315, 316, 333, 341, 344, 345, 357, 363, 364, 365, 379, 380, 381 - 3 dispositivi -, 389, 392, 393, 394, 395, 398, 402, 403, 406, 407, 408, 413, 414, 415 - 2 dispositivi -, 417 - 2 dispositivi -, 419, 421, 422, 423, 427, 429, 433 - 2 dispositivi -, 436, 440 - 2 dispositivi -, 441, 444, 445, 447, 448, 449**). Le motivazioni che hanno portato a siffatte decisioni possono essere ricondotte a sei categorie, concernenti, rispettivamente, (a) il difetto di legittimazione del giudice rimettente, (b) l'assenza di un nesso di pregiudizialità tra giudizio principale e giudizio in via incidentale, (c) le carenze che affliggono l'ordinanza di rimessione, (d) il cattivo esercizio da parte del giudice *a quo*, anteriormente al promuovimento della questione, dei poteri interpretativi, (e) la tipologia di pronuncia richiesta alla Corte costituzionale, (f) la sottoposizione alla Corte di una questione di compatibilità comunitaria.

a) La mancanza di legittimazione del giudice *a quo* è stata alla base della manifesta inammissibilità di cui all'ordinanza n. **6** (si veda anche *supra*, par. 2).

b) Un numero consistente di decisioni ha riscontrato un difetto del nesso di pregiudizialità tra il giudizio *a quo* e la questione di legittimità costituzionale sollevata (sentenze numeri **47, 356**; ordinanze numeri **12, 13, 18, 31, 41, 68, 69, 80, 91, 178, 247, 266, 298, 301, 364, 365, 394, 419, 421**). Per maggiori dettagli in merito alle ragioni che fondano tale difetto, si rinvia a quanto detto *supra*, par. 3.

c) La categoria numericamente più cospicua è quella delle dichiarazioni di manifesta inammissibilità derivanti da vizi di motivazione dell'ordinanza di rimessione (sentenze numeri **11, 219, 204, 325, 350, 356**; ordinanze numeri **14, 19, 23, 32, 49, 54, 55, 60, 67, 72, 81, 82, 100, 101, 109, 111, 115, 126, 173, 174, 176, 195, 206, 207, 210, 215, 217, 218, 223, 224, 228, 238, 248, 249, 254, 266, 280, 300, 312, 313, 344, 345, 381, 389, 393, 395, 398, 417, 422, 423, 427, 433, 436, 440, 441, 444, 448**).

L'errore nella individuazione dei termini delle questioni è stato alla base delle declaratorie di inammissibilità manifesta rese con le ordinanze numeri **79, 150, 194, 263, 265**. Nelle ordinanze numeri **211 e 292**, la Corte ha dichiarato la manifesta inammissibilità della questione per la parte precisata in motivazione attesa l'incompleta ricostruzione del quadro normativo, che si risolve in difetto di motivazione sulla rilevanza.

Le carenze censurate con la manifesta inammissibilità riguardano anche la mancata presa in considerazione di modifiche legislative intervenute anteriormente all'ordinanza di rimessione ovvero la mancanza di motivazione sulla perdurante applicabilità di disposizioni abrogate (ordinanze numeri **255, 315**), di richiesta di sindacato di costituzionalità su norme regolamentari (ordinanze numeri **20, 48, 162, 197**) o su atti privi di forza di legge (ordinanze numeri **20, 48, 88, 197, 440**), o, ancora, l'esistenza di precedenti pronunce della Corte su questioni sostanzialmente identiche (ordinanze numeri **52, 273**). Nell'ordinanza n. **269**, invece, la manifesta inammissibilità è stata pronunciata in considerazione del fatto che la questione proposta concerneva una disposizione già dichiarata incostituzionale di talché si rileva che "in forza dell'efficacia *ex tunc* di tale pronuncia di illegittimità, è preclusa al giudice una nuova valutazione della perdurante rilevanza della sollevata

questione” (negli stessi termini sono le ordinanze numeri **414, 415, 445 e 449**).

Anche le questioni sollevate in modo generico, ipotetico, illogico o contraddittorio, o ancora la prospettazione di due opzioni ermeneutiche alternative hanno condotto ad ordinanze di manifesta inammissibilità (sentenza n. **325**; ordinanze numeri **21, 22, 118, 185, 208, 363, 381, 407, 427**), così come la prospettazione di meri inconvenienti di fatto derivanti dall’applicazione della norma censurata (ordinanza n. **427**) e la mancata indicazione di un *petitum* specifico (ordinanze numeri **58, 293, 381, 417, 429**).

Specificazioni ulteriori, relativamente alle decisioni processuali motivate da carenze delle ordinanze di rimessione, possono essere rinvenute *supra, par. 4*.

d) In ordine ai rapporti tra la questione di legittimità costituzionale ed i poteri interpretativi del giudice *a quo*, la Corte ha talvolta censurato con la manifesta inammissibilità l’erroneo presupposto interpretativo da cui muoveva il rimettente (sentenze numeri **2, 310, 356, 390**; ordinanze numeri **34, 123, 173, 211, 223, 253, 258, 314, 321, 381, 397, 408, 447**). Più frequenti sono comunque state le declaratorie di inammissibilità manifesta discendenti dal mancato esperimento di un tentativo di dare alle disposizioni denunciate una interpretazione conforme alla Costituzione (ordinanze numeri **3, 33, 57, 90, 154, 155, 156, 175, 184, 193, 205, 226, 252, 253, 257, 259, 302, 316, 341, 380, 403, 440, 441**), da richieste tendenti ad ottenere un avallo all’interpretazione che il giudice *a quo* ritenga di dover dare (ordinanze numeri **123, 124, 157, 268, 357, 422**). Riferimenti più dettagliati sono contenuti *supra, par. 8*.

e) Il tipo di intervento richiesto alla Corte è stato alla base di alcune pronunce di manifesta inammissibilità, motivate dal tipo di intervento additivo cui la Corte era chiamata, che avrebbe inciso su un ambito lasciato alla discrezionalità del legislatore (ordinanze numeri **116, 177, 186, 270, 299, 333, 379, 402, 406**) o si sarebbe tradotto in una addizione in *malam partem* in materia penale (ordinanze numeri **65, 413**) o ancora in un tipo di intervento “eccentrico rispetto alle coordinate generali del sistema” (ordinanza n. **392**).

f) La manifesta inammissibilità consegue, ancora, nella ipotesi di sottomissione alla Corte di una questione di compatibilità comunitaria, il cui accertamento compete al giudice rimettente (ordinanza n. **415**).

C] Le decisioni con cui la Corte ha restituito gli atti al giudice rimettente o ai giudici rimettenti sono 47 (ordinanze numeri **5, 29, 30, 35, 36, 40, 43, 56, 59, 66, 78, 83, 87, 107, 113, 117, 119, 121, 127, 151, 152, 153, 154, 199, 227, 229, 237, 243, 244, 245, 246, 260, 261, 262, 264, 274, 294, 295, 303, 317, 340, 347, 348, 349, 358, 378, 384**).

Nella maggior parte dei casi, la restituzione è stata dovuta al sopravvenire di una decisione di incostituzionalità che ha caducato la disposizione denunciata o che ha comunque inciso sull’oggetto della questione (ordinanze numeri **29, 30, 43, 56, 59, 66, 78, 151, 152, 153, 154, 199, 227, 229, 243, 244, 245, 246, 260, 261, 262, 264, 294, 317, 340, 347, 348, 349, 358, 384**). Nell’ambito di tale categoria il numero più cospicuo di restituzioni è dovuto, anche quest’anno, alla declaratoria di illegittimità costituzionale dell’art. 1 della legge 20 febbraio 2006, n. 46, recante modifiche al codice di procedura penale, in materia di inappellabilità delle sentenze di proscioglimento, nonché dell’art. 10, comma 2, della stessa legge, avvenuta con la sentenza n. 26/2007 (ordinanze numeri **78, 151, 152, 153, 154, 227, 229, 243, 244, 245, 246, 260, 261, 262, 264, 348, 349**).

Altra fattispecie ricorrente è stata quella di restituzione in dipendenza di modifiche legislative sopravvenute a mutare il quadro normativo tenuto presente dal giudice *a quo* (ordinanze numeri **5, 36, 40, 83, 87, 107, 113, 119, 121, 127, 237, 274, 295, 303, 378**).

11.3. Le decisioni di rigetto

A] La maggioranza delle decisioni di rigetto sono adottate nella forma della manifesta infondatezza. Infatti, le pronunce che recano tali dispositivi sono in totale **63** (sentenze numeri **305** ; ordinanze numeri **7, 18, 32, 34, 41, 48, 77, 89, 91, 92, 106, 110, 114, 123, 125, 137, 138, 139, 158,**

173, 176, 178, 196, 204, 206, 209, 211- 2 dispositivi -, 212, 223 - 2 dispositivi -, 239, 254, 256, 258, 266, 267, 281, 282, 305, 314, 316, 318, 321, 332, 339, 343, 344, 346, 359, 381 – 2 dispositivi -, 382, 385, 389, 394, 396, 397, 404, 408, 417, 424, 433 - 2 dispositivi -; 435, 446, 448), per un totale di **67** dispositivi di manifesta infondatezza.

Dalle *rationes decidendi* emerge che buona parte delle pronunce sono derivate dalla infondatezza *ictu oculi* delle questioni poste (ordinanze numeri **18, 41, 48, 114, 125, 138, 139, 196, 316, 339, 381**).

Non mancano le dichiarazioni di manifesta infondatezza derivanti dalla circostanza che trattavasi di materia riservata alla discrezionalità del legislatore, discrezionalità esercitata in modo non irragionevole (ordinanze numeri **7, 91, 424, 446**).

L'erroneità del presupposto interpretativo da cui muoveva il giudice *a quo* è stata all'origine delle declaratorie di manifesta infondatezza contenute nella sentenza n. **305** e nelle ordinanze numeri **34, 123, 173, 211, 223, 258, 314, 321, 332, 397, 408**.

La formula della manifesta infondatezza è stata impiegata anche nelle ipotesi in cui le situazioni poste a confronto non erano omogenee o tra loro non comparabili (ordinanze numeri **137, 206, 282, 344, 346, 435**).

Piuttosto numerosi sono stati i casi in cui la decisione di manifesta infondatezza è stata dedotta da precedenti statuizioni della Corte. Precedenti decisioni di infondatezza di analoghe o delle stesse questioni hanno, infatti, dato luogo alle decisioni di manifesta infondatezza di cui alle ordinanze numeri **32, 77, 89, 92, 106, 110, 158, 176, 178, 204, 211, 212, 239, 254, 256, 266, 267, 281, 318, 343, 359, 382, 385, 396, 404, 417, 433, 448**.

Nelle ordinanze numeri **209, 389, 394** la manifesta infondatezza è dovuta all'inconferenza del parametro costituzionale invocato.

Infine, si sottolinea che in uno dei dispositivi dell'ordinanza n. **211** la manifesta infondatezza è stata dichiarata “per la parte precisata in motivazione”.

B] Le decisioni di rigetto che recano un dispositivo di non fondatezza sono 52, (sentenze numeri **2 - 2 dispositivi -, 11, 46, 47 - 2 dispositivi -, 72, 74, 76, 86, 96, 98, 129, 132, 136, 146, 148, 162, 165- 2 dispositivi -, 170, 172, 182, 183, 192, 202, 221, 225, 233, 234, 236, 241, 272, 287, 288, 291, 297, 298, 308, 309, 310, 324 – 3 dispositivi -, 325, 327, 337, 338, 354, 356 – 2 dispositivi -, 362, 373, 377, 401, 426, 432**) per un totale di **57** dispositivi di non fondatezza). Di esse tre presentano il dispositivo tipico delle decisioni interpretative (sentenze numeri **2, 165 – 1 dispositivo -, 308**). Formalmente esse dichiarano infondata la questione proposta, ma “nei sensi di cui in motivazione”, facendo così riferimento all'interpretazione corretta fornita nella motivazione della decisione idonea “a fugare i dubbi di legittimità costituzionale proposti dal rimettente” e in linea con il consolidato orientamento della Corte secondo il quale “una disposizione deve essere dichiarata incostituzionale non perché può essere interpretata in modo tale da contrastare con precetti costituzionali, ma soltanto quando non sia possibile attribuire ad essa un significato che la renda conforme alla Costituzione”.

Delle sentenze di rigetto formalmente non interpretative, è da constatare come molte rechino una motivazione nella quale la Corte ha provveduto ad una interpretazione delle disposizioni impugnate, chiarendone l'esatta portata e giungendo, spesso, ad esiti sostanzialmente analoghi a quelli propri di una decisione interpretativa di rigetto (si segnalano, in particolare, le sentenze numeri **136, 272, 31, 337, 356**).

Nelle sentenze numeri **11, 47, 72, 74, 76, 96, 148, 162, 172, 183, 192, 221, 225, 234, 236, 288, 298, 324, 325, 362, 373, 377, 401, 426 e 432**, invece, la declaratoria di non fondatezza è dovuta esclusivamente o, comunque, anche alla non irragionevolezza della scelta operata dal legislatore.

Un'altra decisione che merita di essere ricordata è la sentenza n. **129**, nella quale i giudici costituzionali, pur ritenendo non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 630, comma 1, lettera *a*), cod. proc. pen., rivolgono al legislatore “un pressante invito ad adottare i

provvedimenti ritenuti più idonei per consentire all'ordinamento di adeguarsi alle sentenze della Corte Edu che abbiano riscontrato, nei processi penali, violazioni dei principi sanciti dall'art. 6 della CEDU". Ancora in materia di assistenza e solidarietà sociale, la Corte, nella sentenza n. **233**, pur pronunciando la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 6, della legge 8 agosto 1995, n. 335, ha comunque affermato che "è auspicabile il miglioramento e la razionalizzazione del sistema, al fine di rendere più efficace la tutela dei diritti di cui all'art. 38 Cost." Infine, nella sentenza n. **327**, concernente il cd. disastro innominato (art. 434 cod. pen.), la Corte, in relazione ai problemi interpretativi che possono porsi nel ricondurre alcune ipotesi al paradigma del disastro innominato (tra le quali, segnatamente, il disastro ambientale), non ha mancato di ritenere auspicabile un intervento del legislatore penale che disciplini in modo autonomo tali fattispecie criminose "anche nell'ottica della accresciuta attenzione alla tutela ambientale ed a quella della integrità fisica e della salute".

11.4. Le decisioni di accoglimento

Nel corso del 2008, sono state pronunciate **44** sentenze che contengono una o più declaratorie di illegittimità costituzionale.

A] In **14** occasioni si è avuta una dichiarazione di illegittimità costituzionale di una intera disposizione (sentenze numeri **128, 179, 213, 214, 231, 271, 296, 350, 351, 361, 369, 370, 390, 399**).

B] Le decisioni di tipo additivo sono **10** (sentenze numeri **70, 143, 144, 160, 167, 181, 278, 323, 336, 400**). Esse «aggiungono» alla disposizione legislativa significati normativi, dichiarandola incostituzionale «nella parte in cui non prevede» un determinato contenuto (sentenze numeri **70, 143, 144, 160, 167, 181, 191, 323, 336, 400**), o non "riconosce" un determinato beneficio (sentenza n. **191**) ovvero nella parte in cui "non consente" l'utilizzo del servizio postale per la proposizione diretta, da parte dello straniero, del ricorso avverso il decreto prefettizio di espulsione, quando sia accertata l'identità del ricorrente in applicazione della normativa vigente (sentenza n. **278**).

Con precipuo riferimento alle decisioni additive, meritano essere ricordate la sentenza n. **143**, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 33 della legge 22 aprile 2005, n. 69, nella parte in cui non prevede che la custodia cautelare all'estero, in esecuzione del mandato di arresto europeo, sia computata anche agli effetti della durata dei termini di fase previsti dall'art. 303, commi 1, 2 e 3 del cod. proc. pen. e la sentenza n. **144**, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 669-quaterdecies e 695 del cod. proc. civ., nella parte in cui non prevedono la reclamabilità del provvedimento di rigetto dell'istanza per l'assunzione preventiva dei mezzi di prova di cui agli artt. 692 e 696 dello stesso codice.

Di notevole interesse è anche la sentenza n. **336**, con la quale la Corte, di fronte ad un orientamento giurisprudenziale univoco che esclude che esista un diritto generalizzato e incondizionato ad ottenere copia degli atti processuali, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale "dell'art. 268 del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede che, dopo la notificazione o l'esecuzione dell'ordinanza che dispone una misura cautelare personale, il difensore possa ottenere la trasposizione su nastro magnetico delle registrazioni di conversazioni o comunicazioni intercettate, utilizzate ai fini dell'adozione del provvedimento cautelare, anche se non depositate".

C] Le decisioni che contengono dispositivi di tipo ablatorio (o di accoglimento parziale) sono **16**, per un totale di **19** dispositivi (sentenze numeri **39, 44 – 2 dispositivi -, 64, 71, 85 – 2 dispositivi – 112, 130, 161, 169, 215, 219, 286 – 2 dispositivi – 306, 335, 391, 442**). Esse caducano una parte dei contenuti della disposizione legislativa attraverso le formule secondo cui la disposizione è incostituzionale "nella parte in cui prevede" (sentenze numeri **85, 335**) ovvero nella parte in cui "stabilisce" (sentenze numeri **64, 112, 191**) o in quanto "stabilisce" (sentenza n. **39**), "dispone" (sentenza n. **161**), "detta" (sentenze numeri **44, 445**) un certo contenuto, o "limitatamente alle parole"...(sentenze numeri **71, 169**), o ancora, "nella parte in cui esclude" un certo contenuto (sentenze numeri **85, 306**), o abroga una disposizione (sentenza n. **44**).

Un dispositivo più elaborato, pur se sempre di tipo ablativo, è quello che reca la sentenza n. n. **219**, che dichiara “l’illegittimità costituzionale dell’art. 314 del codice di procedura penale, nella parte in cui, nell’ipotesi di detenzione cautelare sofferta, condiziona in ogni caso il diritto all’equa riparazione al proscioglimento nel merito dalle imputazioni, secondo quanto precisato in motivazione”.

Tra i dispositivi di tipo ablatorio, si rammentano inoltre, quello della sentenza n. **130** che “dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 2, comma 1, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (...), nella parte in cui attribuisce alla giurisdizione tributaria le controversie relative alle sanzioni comunque irrogate da uffici finanziari, anche laddove esse conseguano alla violazione di disposizioni non aventi natura tributaria”, i dispositivi della sentenza n. **286** che dichiarano l’illegittimità delle disposizioni impugnate nella parte in cui si riferiscono al militare della Guardia di finanza che “abbia agito al solo scopo di fare uso momentaneo della cosa e, dopo l’uso momentaneo, l’abbia immediatamente restituita”, nonché quello della sentenza n. **391** che dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 47, comma 2, della legge della Regione Puglia 20 febbraio 1995, n. 3 (...) - soppresso dall’art. 56 della legge della Regione Puglia 6 maggio 1998, n. 14 (...) – nella parte in cui richiede, per l’accesso agli incentivi agli investimenti nel settore turistico previsti dal Programma operativo plurifondo 1994-1999, che il richiedente abbia, oltre alla sede operativa, anche quelle legale ed amministrativa sul territorio regionale”.

D] Tra le decisioni di accoglimento, ve ne è **1** interpretativa di accoglimento che ha dichiarato l’illegittimità costituzionale “dell’art. 195, comma 4, del codice di procedura penale, ove interpretato nel senso che gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria non possono essere chiamati a deporre sul contenuto delle dichiarazioni rese dai testimoni soltanto se acquisite con le modalità di cui agli artt. 351 e 357, comma 2, lettere a) e b), cod. proc. pen., e non anche nel caso in cui, pur ricorrendone le condizioni, tali modalità non siano state osservate” (sentenza n. **395**).

F] Infine, nell’anno 2008, si rinvencono **3** dispositivi di illegittimità costituzionale consequenziale rese ai sensi dell’art. 27 della legge n. 87 del 1953 (sentenze numeri **335, 350, 442**).

12. La correzione degli errori materiali

Nell’anno 2008 è stata resa una sola pronuncia di correzione di errori materiali concernente un precedente giudizio in via incidentale. L’ordinanza è la n. **383** con la quale si è proceduto alla correzione di un errore materiale, contenuto in tre passaggi della sentenza n. 192 del 2008, nella quale si faceva riferimento ad un articolo diverso da quello oggetto del giudizio di legittimità costituzionale.

Capitolo II

Il giudizio di legittimità costituzionale in via principale

1. Premessa

Nel corso dell'anno 2008 sono ulteriormente diminuite, rispetto agli anni precedenti, le decisioni rese in sede di giudizio principale. Sono state emesse, infatti, **64** pronunce, di cui **55** sentenze e **9** ordinanze.

2. Il ricorso

Con riferimento ai problemi connessi al ricorso con cui vengono sollevate questioni di legittimità costituzionale, assumono rilievo soprattutto i profili attinenti al rapporto tra la delibera dell'organo politico di impugnare e le problematiche relative al ricorso, alla notifica ed alla individuazione dei termini delle questioni che si intende sottoporre all'esame della Corte.

2.1. La notifica, il deposito ed i termini per ricorrere

Per quel che attiene la disciplina dei termini per ricorrere, la sentenza n. **428** ha dichiarato inammissibile una delle questioni proposte perché il ricorso è stato proposto oltre il termine previsto dall'art. 127 Cost. (sessanta giorni dalla pubblicazione della legge). Nella specie, infatti, era stata impugnata, insieme a talune disposizioni della legge della Regione Valle D'Aosta 13 novembre 2007, n. 29, recante «Modificazioni alla legge regionale 31 dicembre 1999, n. 44», l'art. 25, comma 1, lett. d), della legge della stessa Regione 31 dicembre 1999, n. 44, non modificato dalla legge regionale n. 29 del 2007. Ai fini della valutazione della tempestività del ricorso, è necessario avere riguardo al momento della consegna del ricorso all'ufficio notifiche, essendo irrilevante la successiva attività posta in essere dal predetto ufficio, che è sottratta al controllo ed alla sfera di disponibilità del soggetto che richiede la notifica. Sulla base di questo consolidato principio, con la sentenza n. **439** è stata respinta un'eccezione di inammissibilità per tardività del ricorso. Invero, i giudici dopo avere precisato che l'art. 31 della legge 11 marzo 1953, n. 87, prevede che i ricorsi proposti dallo Stato nei confronti di leggi regionali (e delle Province autonome) devono essere notificati entro il termine perentorio di sessanta giorni dalla pubblicazione dell'atto oggetto di impugnazione, hanno rilevato che, nella specie, tale termine è stato rispettato. Invero, «la legge contenente le norme censurate è stata pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione Trentino Alto Adige/Südtirol il 27 novembre 2007; il ricorso, notificato il 28 gennaio 2008, è stato consegnato all'ufficio notifiche presso la Corte d'Appello di Roma il 26 gennaio 2008 e dunque il sessantesimo giorno utile».

2.2. I rapporti tra il ricorso e la delibera recante la determinazione all'impugnazione

Particolare importanza viene attribuita alla delibera con la quale lo Stato, le Regioni o le Province autonome si determinano alla impugnazione. La Corte ritiene necessaria una corrispondenza tra la deliberazione con cui l'ente statale, regionale o provinciale si determina all'impugnazione ed il contenuto del ricorso, attesa la natura politica dell'atto di impugnazione.

Tale principio trova conferma anche nella giurisprudenza dell'anno 2008.

Nella sentenza n. **27**, i Giudici costituzionali hanno rilevato che la questione proposta dalla Difesa erariale era diversa da quella che il Consiglio dei ministri aveva inteso prospettare con proprio atto formale. In questa maniera, ha affermato la Corte, «è stata introdotta nel (...) giudizio una questione di legittimità costituzionale che, per essere sostanzialmente non conforme a quella oggetto della menzionata delibera governativa, rimane priva del suo pertinente presupposto giuridico». Analogamente, nella sentenza n. **387**, sono state dichiarate inammissibili le questioni

relative all'art. 9-bis, comma 3, e all'art. 16 della legge prov. Bolzano n. 10 del 2007, in quanto le stesse “non risultano indicate nella delibera del Consiglio dei ministri con la quale è stata decisa la proposizione del (...) ricorso”.

La scelta politica del Governo di impugnare norme regionali si esprime nell'indicazione delle specifiche disposizioni ritenute eccedenti le competenze della Regione, salva l'autonomia tecnica dell'Avvocatura dello Stato nell'individuazione dei motivi di censura. La sentenza n. **102** ha così respinto un'eccezione di inammissibilità per non essere la censura contenuta nella deliberazione del Consiglio dei Ministri di impugnare la legge regionale. Invero, la Corte ha osservato che “la deliberazione governativa di impugnazione contiene il riferimento a tutti i parametri evocati nel ricorso e ciò è sufficiente (...) ai fini dell'ammissibilità di quest'ultimo. Con la medesima sentenza si è respinta un'ulteriore eccezione di inammissibilità basata sul presupposto che l'evocazione del parametro di cui all'art. 117, primo comma, Cost., in riferimento all'art. 12 del Trattato Ce, era stato indicato nella sola proposizione finale della deliberazione governativa di impugnazione e non nella motivazione di questa. Nella sentenza n. **368**, inoltre, è stata respinta un'eccezione di inammissibilità della questione per la mancata indicazione del parametro dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. nella delibera del Consiglio dei ministri. Invero, secondo i Giudici, “il riferimento, della stessa difesa, anche all'art. 117, secondo comma, lettera r), Cost., nonché - implicitamente, ma univocamente - alle lettere e) («tutela della concorrenza») ed l) («ordinamento civile», mediante la descrizione di alcuni degli effetti della violazione del segno) del medesimo comma, risulta effettuato al chiaro scopo di dimostrare che la norma impugnata non concerne la materia «agricoltura», tenuto anche conto che, nel corso dei lavori preparatori, la sua adozione era stata giustificata proprio invocando la «competenza esclusiva [della Regione Friuli-Venezia Giulia] in materia di agricoltura e [la] competenza concorrente nelle materie elencate all'articolo 117 della Costituzione»”.

Infine, con la sentenza n. **439**, è stata respinta un'eccezione di inammissibilità del ricorso per asserita discordanza tra la deliberazione del Consiglio dei ministri di autorizzazione all'impugnazione riferita solo ad alcuni articoli ed il ricorso che la estende all'intera legge, in quanto, secondo i Giudici costituzionali “dall'esame congiunto del ricorso e della (...) deliberazione risulta, con sufficiente chiarezza, che oggetto di gravame sono esclusivamente le disposizioni contenute nei due articoli in questione.

2.3. I contenuti del ricorso

La Corte mostra grande attenzione al contenuto del ricorso, sotto il profilo della sua idoneità ad instaurare correttamente questioni di legittimità costituzionale sufficientemente precisate e motivate.

Una siffatta attenzione è giustificata dal fatto che, secondo l'interpretazione costantemente data dalla giurisprudenza costituzionale al combinato disposto degli artt. 23, 27 e 34 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (per cui, anche nei giudizi in via principale, la Corte costituzionale dichiara quali sono le disposizioni legislative illegittime, nei limiti dei parametri costituzionali e dei motivi di censura indicati nell'atto introduttivo del giudizio), “il giudizio di legittimità costituzionale ha la peculiare caratteristica di essere vincolato al *thema decidendum* posto dall'atto introduttivo, in ordine all'oggetto, al parametro e ai motivi di censura” (sentenza n. **102**; negli stessi termini si veda pure la sentenza n. **27**). Secondo i Giudici, infatti, la Corte “non ha il potere di dichiarare che la norma censurata è illegittima per la violazione di parametri costituzionali diversi da quelli indicati nell'atto introduttivo. Può, invece, prendere in considerazione norme costituzionali non evocate a parametro solo ove in esse rinvenga il fondamento giustificativo della norma censurata” (sentenza n. **102**). Peraltro, tale limitazione del principio *iura novit curia* (il quale è applicabile in misura ben più ampia nei giudizi comuni) opera, secondo i Giudici, anche per le disposizioni integrative del parametro costituzionale evocate a sostegno dell'illegittimità della norma denunciata (Negli stessi termini è l'ordinanza n. **103**).

Alla luce di tali principi, espressamente o implicitamente confermati in molte decisioni, la Corte ha censurato le carenze riscontrate (a) nella individuazione delle norme oggetto delle questioni e

delle norme di raffronto, (b) nella individuazione delle norme parametro e (c) nella motivazione delle censure.

a) In ordine all'oggetto del giudizio, il difetto di individuazione è stato talvolta ricavato dalla circostanza che venisse impugnato un atto legislativo nel suo complesso. In proposito, la Corte ha ribadito che è inammissibile l'impugnativa di un'intera legge "ove ciò comporti la genericità delle censure che non consenta l'individuazione della questione oggetto dello scrutinio di costituzionalità", mentre "sono ammissibili le impugnative contro intere leggi caratterizzate da normative omogenee e tutte coinvolte dalle censure" (sentenza n. **201**). Con la sentenza n. **285**, la Corte ha respinto un'eccezione di inammissibilità basata sull'assunto che le censure erano generiche in relazione alla complessità ed alla eterogeneità dei contenuti della legge impugnata (nella specie si trattava della legge della Regione Valle D'Aosta 17 aprile 2007, n. 6). I Giudici hanno, infatti, ritenuto la suddetta premessa non corretta in quanto "la legge in questione contiene una disciplina unitaria di una serie di iniziative regionali tra loro affini ed il ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri non può essere ritenuto generico perché alcune di quelle iniziative potrebbero non essere riconducibili alla materia della «politica estera»". Il *thema decidendum* sottoposto alla Corte è stato, dunque, considerato "chiaro e delineato con precisione nell'atto introduttivo".

L'esigenza che i termini delle questioni siano adeguatamente determinati non si traduce, peraltro, in una attitudine censoria della Corte costituzionale, la quale procede, nei limiti del possibile, alla precisazione del *thema decidendum*, quando esso presenta elementi di vaghezza. Così, nella sentenza n. **168**, concernente l'impugnativa di alcune disposizioni della legge finanziaria 2007, si è ritenuto che «le questioni relative ai commi 362, 363, 364 e 365, promosse in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 Cost. ed al principio di leale collaborazione, vanno interpretate come aventi ad oggetto i soli commi da 362 a 364, perché, in concreto, le sollevate censure non prendono in considerazione il comma 365, denunciato sotto altri profili». Nella sentenza n. **285**, si è ritenuto che l'impugnazione fosse circoscritta "agli artt. 2, 3, 4, 6 e 7 della legge regionale n. 6 del 2007, perché nel ricorso sono formulate specifiche censure solamente rispetto a tali norme". Ancora, nella sentenza n. **387**, la Corte ha proceduto alla corretta individuazione delle disposizioni oggetto di censura, dopo aver rilevato che, pur a fronte della erronea indicazione del numero della legge contenente le disposizioni impuginate, fosse possibile individuare, dal complessivo tenore della motivazione, esattamente "il reale oggetto delle censure statali".

b) L'indicazione del parametro concorre ad individuare i termini della questione sottoposta all'esame della Corte costituzionale, talché la sua specificazione si rivela necessaria, salva la possibilità di procedere comunque ad una interpretazione complessiva dell'atto introduttivo del giudizio, anche alla luce delle indicazioni contenute nella delibera dell'organo politico che deve necessariamente precedere la proposizione del ricorso.

Relativamente alla erroneità dell'indicazione delle norme di raffronto, la Corte ha censurato i richiami a norme costituzionali inconferenti con la materia trattata nel giudizio (*ex plurimis*, sentenza n. **1**, ove appunto era stato evocato il principio di leale collaborazione, senza l'individuazione dell'ambito in cui esso avrebbe dovuto in concreto operare). Ugualmente inconferenti sono stati considerati i parametri di cui agli artt. 118 e 120 Cost., evocati nel procedimento conclusosi con la sentenza n. **216**. Sempre con riferimento alle problematiche inerenti l'indicazione dei parametri, si rileva che, nella sentenza n. **200**, i Giudici costituzionali hanno dichiarato inammissibili le questioni promosse in riferimento all'art. 123, quarto comma, Cost. per la non pertinenza del parametro evocato.

Deve essere comunque segnalata la mancanza di un atteggiamento rigido e formalistico della Corte nella valutazione di carenze dei ricorsi che non pregiudichino i diritti delle parti e, nel contempo, di decidere con adeguata contezza la questione sottoposta. Infatti, non mancano casi in cui i giudici hanno respinto eccezioni di inammissibilità per insufficiente individuazione dei parametri di giudizio, sul presupposto che gli stessi fossero stati identificati in modo sufficientemente chiaro (sentenza n. **62**). Altre volte, il parametro è stato ricavato dal complesso delle censure proposte. Così, nella sentenza n. **102**, la Consulta ha affermato che, seppure è

discutibile la tecnica di impugnazione usata dal ricorrente “perché egli ha prima denunciato la violazione statutaria di non specificati principi del sistema tributario statale e poi ha precisato nello stesso ricorso, sia pure denunciando anche la violazione degli artt. 3 e 53 Cost., che il principio del sistema tributario statale non rispettato dal legislatore regionale è quello di cui è espressione l'art. 67 del d.P.R. n. 917 del 1986”, tuttavia è chiaro che “tale imprecisione non inficia l'intenzione di denunciare la "disarmonia", rilevante con riguardo allo statuto di autonomia, con il suddetto principio del sistema tributario statale”. Nella sentenza n. **387** sono state respinte le eccezioni di inammissibilità sollevate dalla resistente per l'indicazione di parametri inesistenti ed inconferenti, ritenendo che trattasi di “errori materiali in cui è incorsa la difesa erariale, che (...) non incidono sulla corretta individuazione dei termini della questione” e, nella sentenza n. **428**, è stato ritenuto sufficiente il loro richiamo nella parte motiva del ricorso.

c) Con riferimento alle problematiche attinenti alla motivazione delle censure, nella giurisprudenza del 2008, si è ribadito il consolidato orientamento secondo cui, anche nei ricorsi in via principale, ogni questione di legittimità costituzionale “deve essere definita nei suoi precisi termini e deve essere adeguatamente motivata, al fine di rendere possibile la inequivoca determinazione dell'oggetto del giudizio e di consentire la verifica della eventuale pretestuosità o astrattezza dei dubbi di legittimità costituzionale sollevati, nonché il vaglio, *in limine litis*, attraverso l'esame della motivazione e del suo contenuto, della sussistenza in concreto dello specifico interesse a ricorrere in relazione alle disposizioni impugnate” (sentenze numeri **25, 320**). Negli stessi termini sono l'ordinanza n. **24**, ove si è ribadito che è necessario che il ricorrente svolga specifiche argomentazioni a sostegno delle proprie doglianze e la sentenza n. **120**, nella quale si è posto in evidenza che secondo la giurisprudenza costituzionale costante “il ricorso in via principale non solo deve identificare esattamente la questione nei suoi termini specifici, ma deve anche contenere una seppur sintetica argomentazione di merito, a sostegno della richiesta declaratoria d'incostituzionalità, sussistendo l'esigenza di un'adeguata (e non meramente assertiva) motivazione delle ragioni dell'impugnativa”.

Numerose sono, infatti, le dichiarazioni di inammissibilità per genericità, (ordinanza n. **24**; sentenze numeri **45, 50, 63, 102, 133, 142, 159, 168, 190, 326**), per insufficienza (sentenze numeri **62, 120, 428**) o per la mancata specificazione delle censure (sentenze numeri **1, 9, 387**). Sempre nella sentenza n. **102**, talune censure sono state dichiarate inammissibili perché il ricorrente, oltre a non precisare il parametro costituzionale evocato, “indicando «l'art. 3» di un non meglio specificato testo normativo” prospetta “i motivi di illegittimità costituzionale in modo oscuro e generico, limitandosi ad affermare la violazione del suddetto art. 3, «la cui tutela nella iniziativa economica è affidata alla normativa sulla concorrenza»”. Ancora, talune questioni proposte sono state dichiarate inammissibili perché le censure erano “prive di autonoma motivazione” (sentenza n. **159**) o, “prive di adeguata motivazione” (sentenza n. **166**), ovvero “perché non sorrette da specifiche argomentazioni” (sentenza n. **322**).

Pienamente ammissibili, sono le questioni subordinate (sentenza n. **190**) o le questioni che presentano profili di illegittimità costituzionale in via gradata (sentenze numeri **45, 94, 102, 120, 159**). Anzi, la circostanza che più questioni siano prospettate congiuntamente e non siano state poste tra loro in rapporto di subordinazione, “rende contraddittoria e, nella sostanza, poco comprensibile, la questione proposta” (sentenza n. **10**).

Parimenti ammissibili sono le questioni proposte in via «ipotetica»: la finalità interpretativa, o «cautelativa», della questione non incide, infatti, sull'ammissibilità della questione medesima, in quanto, per giurisprudenza costante, “a differenza di quanto accade per il giudizio in via incidentale, il giudizio in via principale può ben concernere questioni sollevate sulla base di interpretazioni prospettate dal ricorrente come possibili”. Il principio vale, secondo la Corte, “soprattutto nei casi in cui su una legge non si siano ancora formate prassi interpretative in grado di modellare o restringere il raggio delle sue astratte potenzialità applicative e le interpretazioni addotte dal ricorrente non siano implausibili e irragionevolmente scollegate dalle disposizioni impugnate, così da far ritenere le questioni del tutto astratte o pretestuose” (così, testualmente, la sentenza n. **289**).

Pur in un quadro tendenzialmente improntato ad un certo rigore, sufficiente ai fini di una pronuncia sul merito dell'impugnazione è che il ricorso sia, sebbene succintamente, argomentato, in maniera tale da consentire l'inequivoca determinazione dell'oggetto del giudizio e delle ragioni che fondano tutti i dubbi di legittimità costituzionali sollevati (sentenze numeri **62, 411**): in quest'ottica, la Corte ha sovente respinto eccezioni – statali o regionali – dirette a denunciare la non adeguatezza della motivazione (sentenze numeri **9, 320**).

Un caso particolare è quello della sentenza n. **25**, con la quale è stata respinta un'eccezione di inammissibilità delle questioni per difetto di motivazione delle censure, con riguardo alla dedotta violazione degli artt. 2 e 3 Cost. I Giudici, infatti, dopo aver richiamato la giurisprudenza costituzionale che ha ricondotto il diritto di elettorato passivo di cui all'art. 51 Cost., quale diritto politico fondamentale, alla sfera dei diritti inviolabili riconosciuti dall'art. 2 Cost., ha ritenuto che l'illegittimità costituzionale è prospettata con riguardo all'art. 51 Cost., in relazione all'art. 3, quale norma costituzionale che tende ad evitare, nel caso di specie, discriminazioni fra i soggetti dell'ordinamento in ordine alla possibilità di accedere alle cariche elettive. Orbene, sulla base di siffatte argomentazioni, si è affermato che “sussiste (...) una oggettiva, intrinseca correlazione tra tutti i parametri costituzionali invocati, per cui le argomentazioni sviluppate con riguardo all'art. 51 Cost. necessariamente investono anche le altre richiamate norme costituzionali”. Analogamente, nella sentenza n. **438**, nel respingere un'eccezione di inammissibilità per mancanza di motivazione in ordine alla dedotta violazione dell'art. 2 della Costituzione, si è rilevato che “il ricorso richiama tale parametro in stretto collegamento con l'art. 32 della Costituzione, nella parte in cui assume che la disciplina impugnata violi il diritto alla salute del paziente inteso quale diritto fondamentale della persona”; con la medesima sentenza è stata respinta un'ulteriore eccezione di inammissibilità per genericità della censura relativa al comma 3 dell'art. 3 della legge impugnata ritenendo che “il fatto che il ricorrente richiami, con riferimento a tale disposizione, le motivazioni già utilizzate per gli altri commi dello stesso articolo, appare sufficiente al fine di consentire alla Corte l'individuazione dell'esatta portata delle censure ad esso riferite: e ciò stante l'assoluta omogeneità e consequenzialità delle diverse disposizioni contenute nel citato articolo”.

Anche nella sentenza n. **94** la Corte ha respinto l'eccezione di inammissibilità della questione sollevata, ritenendo che la censura proposta non fosse né generica, né fondata su circostanze di mero fatto. Ancora, nella sentenza n. **131**, i Giudici costituzionali hanno respinto un'eccezione di inammissibilità del ricorso per genericità (sotto il profilo della eterogeneità degli ambiti di intervento cui si riferirebbero le norme impugnate), rilevando che il *thema decidendum* è “sufficientemente chiaro ed univoco” (Parimenti, sono state respinte eccezioni di inammissibilità delle censure per genericità nella sentenze numeri **372, 411**). Nella sentenza n. **102**, una delle censure proposte, sebbene “formulata in modo involuto” è stata correttamente interpretata dalla Corte.

Infine, sempre con riferimento alla motivazione delle censure, nella sentenza n. **411**, i Giudici hanno respinto un'eccezione di inammissibilità del ricorso in relazione alla prospettata violazione dell'art. 117 Cost. in quanto non si sarebbe precisato perché tale norma costituzionale dovrebbe trovare attuazione nei confronti di una Regione a statuto speciale. Nella specie, infatti, si è ritenuto che dal ricorso si evince chiaramente che “il Presidente del Consiglio dei ministri si duole del presunto superamento dei limiti che l'art. 3, lettera e), dello statuto speciale della Regione Sardegna pone alla competenza legislativa primaria della Regione in materia di «lavori pubblici di esclusivo interesse della Regione» da parte delle norme regionali impugnate, le quali pertanto invaderebbero la sfera di competenza legislativa esclusiva dello Stato in materie che l'art. 117, secondo comma, Cost. elenca espressamente (e cioè la tutela della concorrenza e l'ordinamento civile), ma la cui estraneità alla sfera di attribuzioni della Regione Sardegna è implicitamente sancita dallo Statuto speciale”.

La essenzialità della motivazione si apprezza, inoltre, anche con riferimento alle argomentazioni poste a sostegno dell'individuazione di una determinata norma oggetto o di una norma parametro.

In tal senso, nella sentenza n. **1**, taluni ricorsi regionali sono stati dichiarati inammissibili “in

quanto indicano unicamente le norme oggetto di censura ed il parametro costituzionale violato (...) ma non spiegano in alcun modo perché la disciplina della trasferibilità violerebbe le competenze regionali in materia di produzione nazionale dell'energia e di governo del territorio". Nella sentenza n. **75**, la Corte ha rilevato come talune censure sollevate dalle Regioni, non solo non sono argomentate, ma neppure si comprende come la disposizione impugnata possa incidere sulla sfera di autonomia delle Regioni.

3. L'oggetto delle questioni di legittimità costituzionale

In merito agli atti che sono stati oggetto di ricorso in via principale, anche nella giurisprudenza dell'anno 2008, non constano particolari novità. Le tipologie sono quindi costituite da atti legislativi statali, regionali, provinciali, con l'avvertenza, per la Regione siciliana, che oggetto del giudizio sono le delibere legislative adottate dall'Assemblea Regionale Siciliana (ordinanza n. **104**).

Può avvenire che, nelle more del giudizio di legittimità costituzionale in via principale, le disposizioni censurate subiscano modificazioni e si pone quindi il problema dell'ammissibilità o meno del trasferimento della questione alla norma che ha sostituito quella impugnata, ancorché nei suoi confronti non sia stato proposto ricorso. A parte le problematiche concernenti la permanenza o meno dell'interesse alla pronuncia della Corte (v. infra, n. 5), la sentenza n. **62**, in un'ipotesi di sopravvenuta modifica delle disposizioni censurate in cui il contenuto precettivo era sostanzialmente rimasto immutato, ha rilevato che "in forza del principio di effettività della tutela delle parti nei giudizi in via di azione, si impone il trasferimento delle questioni alle nuove norme". Più precisamente, nella sentenza n. **168**, si è affermato che "il principio di effettività della tutela costituzionale delle parti nei giudizi in via di azione non tollera che, attraverso l'uso distorto della potestà legislativa, uno dei contendenti possa introdurre nel corso del giudizio di costituzionalità una proposizione normativa di contenuto sostanzialmente identico a quella impugnata, ottenendo l'effetto pratico di vanificare l'eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale di quest'ultima. Si impone, pertanto, in simili casi, l'estensione della questione alla norma che, sebbene posta da un atto legislativo diverso da quello oggetto di impugnazione, sopravvive nel suo sostanzialmente immutato contenuto precettivo". Applicando tali principi, la Corte ha esteso la pronuncia di illegittimità dell'originario testo impugnato al nuovo testo normativo, che riproduce nella sostanza il precedente. Anche nella sentenza n. **25**, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera s), e dell'art. 2, comma 2, lettera e), del testo di legge di cui all'articolo 15, secondo comma, dello Statuto speciale, approvato dal Consiglio regionale, sono state trasferite alle disposizioni della legge regionale autonoma che ha recepito – non essendo stata presentata alcuna richiesta di referendum – il suddetto testo legislativo.

Un'altra situazione di modificazione delle norma impugnata, rilevante nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale, è quella che si verifica allorquando oggetto di impugnazione siano disposizioni contenute in un decreto legge, e, a seguito della conversione in legge, anche quelle contenute nella legge di conversione. In proposito, i Giudici costituzionali hanno ritenuto ammissibili sia i ricorsi proposti avverso il decreto legge che quelli aventi ad oggetto la relativa legge di conversione, osservando che le norme del decreto-legge erano state soltanto in parte modificate dalla legge di conversione "la quale ha introdotto innovazioni che, tuttavia, non incidono sul contenuto precettivo delle disposizioni, nei punti qui di interesse". Da ciò consegue che "lo scrutinio di costituzionalità va condotto avendo riguardo al testo di dette norme risultante dalla legge di conversione, tenendo conto delle argomentazioni svolte in entrambi i ricorsi (...), peraltro sostanzialmente identiche (sentenza n. **289**). Nella sentenza n. **326**, le censure svolte con il ricorso, proposto prima della conversione del decreto-legge, sono state ritenute assorbite in quelle, di identico tenore, sollevate con successivo ricorso avverso la disposizione quale risultante dalla legge di conversione.

4. Il parametro di costituzionalità

In relazione al parametro del giudizio di costituzionalità vengono in evidenza, in particolare, i problemi relativi alle norme applicabili nei giudizi in cui si discute della legittimità costituzionale di norme statali o regionali in riferimento a competenze delle Regioni a statuto speciale o delle

Province autonome.

Con specifico riguardo ai ricorsi che vedono come parte una Regione ad autonomia speciale, la Corte ha avuto modo di rilevare che la qualità di Regione ad autonomia differenziata comporta che, in primo luogo, si tenga conto delle norme statutarie, potendosi fare riferimento alle disposizioni della Costituzione soltanto ove le prime attribuiscono poteri più limitati di quelli spettanti alle Regioni ordinarie. Nella sentenza n. **102** la Consulta, nella preliminare individuazione dei parametri applicabili per lo scrutinio della questione di legittimità costituzionale della normativa della Regione Sardegna istitutiva di tributi propri, ha affermato che “non può essere presa in considerazione, nella specie, la disciplina del Titolo V della Parte II della Costituzione, non garantendo essa, rispetto allo statuto speciale, quelle «forme di autonomia più ampie» che sole, ne consentirebbero l’applicazione alle Regioni a statuto speciale ai sensi dell’art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001”. Al contrario, nella sentenza n. **326**, si è osservato che, con riferimento alla questione di legittimità costituzionale dell’art. 13 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, sollevata per asserita lesione delle potestà legislative regionali statutarie in materia di «organizzazione degli uffici regionali e degli enti locali», deve farsi esclusivo riferimento all’art. 117 Cost., “in quanto la potestà legislativa da esso conferita assicura una autonomia più ampia di quella prevista dagli statuti speciali” delle Regioni ricorrenti.

In un’altra occasione, la Corte ha escluso l’ammissibilità di questioni di legittimità costituzionali sollevate in via principale dal Presidente del Consiglio dei ministri nei confronti di una legge di Regione a statuto speciale, in quanto non era stato chiarito se, a parametro delle questioni sollevate, dovevano ritenersi poste le norme dello statuto speciale di autonomia, ovvero le norme contenute negli artt. 117 e 118 della Costituzione, relative alle Regioni ordinarie. Secondo la Corte “tale vizio di prospettazione non ha una valenza meramente formale, giacché - anche a prescindere dal mancato assolvimento dell’onere argomentativo imposto al ricorrente in forza dell’art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione), circa l’applicabilità ad una Regione ad autonomia speciale delle norme costituzionali contenute negli artt. 117 e 118 Cost. - esso impedisce di ricostruire l’esatto perimetro del *thema decidendum*, a causa del differente regime di riparto delle competenze normative e amministrative stabilito dalla Costituzione rispetto a quello previsto dallo statuto speciale di autonomia”. Tuttavia, nella sentenza n. **25**, la dedotta violazione di parametri costituzionali senza che vi sia alcun riferimento alla previa inapplicabilità di quelli statutari è stata ritenuta corretta, in quanto “costituisce oggetto di censura non la titolarità della specifica potestà legislativa in capo alla Regione, ma, piuttosto, l’esercizio della stessa, che si assume in contrasto con i principi fissati dalla Carta fondamentale”.

I Giudici costituzionali hanno ribadito, inoltre, che il principio di leale collaborazione non è invocabile, quale requisito di legittimità costituzionale, a proposito dell’esercizio della funzione legislativa, poiché non è individuabile un fondamento costituzionale dell’obbligo di adottare procedure collaborative atte a condizionare la funzione suddetta (sentenze numeri **9**, **159**, **371**). Sempre con riferimento al principio di leale collaborazione, la Consulta, nella sentenza n. **222**, ha rilevato che esso non opera “nelle fattispecie in cui (...) la norma nazionale detta i principi fondamentali in una materia di legislazione concorrente”. Nella sentenza n. **50**, per ciò che concerne la lamentata violazione del metodo collaborativo di cui all’art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, si è precisato che, da un lato, quest’ultimo non è allo stato utilizzabile in mancanza dell’emanazione della fonte regolativa, dall’altro, che lo stesso avrebbe comunque uno spazio di applicazione limitato, non riguardando tutti gli ambiti materiali di pertinenza regionali.

In merito alle norme comunitarie, i Giudici costituzionali hanno affermato che anche nei ricorsi in via principale è ammissibile l’evocazione a parametro dell’art. 117, primo comma, Cost. in relazione a disposizioni del Trattato CE. In particolare, nella citata sentenza n. **102**, si è innanzitutto precisato che “l’art. 11 Cost., prevedendo che l’Italia «consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni», ha permesso di riconoscere alle norme comunitarie efficacia obbligatoria nel nostro ordinamento (...). Il nuovo testo dell’art. 117, primo comma, Cost., introdotto dalla legge

costituzionale n. 3 del 2001 - nel disporre che «La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario [...]» -, ha ribadito che i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario si impongono al legislatore nazionale (statale, regionale e delle Province autonome). Da tale quadro normativo costituzionale consegue che, con la ratifica dei Trattati comunitari, l'Italia è entrata a far parte di un ordinamento giuridico autonomo, integrato e coordinato con quello interno, ed ha trasferito, in base all'art. 11 Cost., l'esercizio di poteri, anche normativi, nelle materie oggetto dei Trattati medesimi. Le norme comunitarie vincolano in vario modo il legislatore interno, con il solo limite dell'intangibilità dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale e dei diritti inviolabili dell'uomo garantiti dalla Costituzione (...). Passando poi all'esame del caso specifico sottoposto alla Corte (compatibilità delle leggi regionali con il diritto comunitario), si è affermato «che l'inserimento dell'Italia nell'ordinamento comunitario comporta due diverse conseguenze, a seconda che il giudizio in cui si fa valere tale dubbio penda davanti al giudice comune ovvero davanti alla Corte costituzionale a seguito di ricorso proposto in via principale. Nel primo caso, le norme comunitarie, se hanno efficacia diretta, impongono al giudice di disapplicare le leggi nazionali (comprese quelle regionali), ove le ritenga non compatibili. Nel secondo caso, le medesime norme «fungono da norme interposte atte ad integrare il parametro per la valutazione di conformità della normativa regionale all'art. 117, primo comma, Cost.» (...), o, più precisamente, rendono concretamente operativo il parametro costituito dall'art. 117, primo comma, Cost. (...), con conseguente declaratoria di illegittimità costituzionale delle norme regionali che siano giudicate incompatibili con il diritto comunitario. Questi due diversi modi di operare delle norme comunitarie corrispondono alle diverse caratteristiche dei giudizi. Davanti al giudice comune la legge regionale deve essere applicata ad un caso concreto e la valutazione della sua conformità all'ordinamento comunitario deve essere da tale giudice preliminarmente effettuata al fine di procedere all'eventuale disapplicazione della suddetta legge, previo rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia CE - ove necessario - per l'interpretazione del diritto comunitario. Una volta esclusa tale disapplicazione, il giudice potrà bensì adire la Corte costituzionale, ma solo per motivi di non conformità del diritto interno all'ordinamento costituzionale e non per motivi di non conformità all'ordinamento comunitario. Ne consegue che, ove il giudice comune dubitasse della conformità della legge nazionale al diritto comunitario, il mancato rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia CE renderebbe non rilevante e, pertanto, inammissibile la questione di legittimità costituzionale da lui sollevata. Davanti alla Corte costituzionale adita in via principale, invece, la valutazione della conformità della legge regionale alle norme comunitarie si risolve, per il tramite dell'art. 117, primo comma, Cost., in un giudizio di legittimità costituzionale; con la conseguenza che, in caso di riscontrata difformità, la Corte non procede alla disapplicazione della legge, ma - come già osservato - ne dichiara l'illegittimità costituzionale con efficacia *erga omnes* (...).» (Negli stessi termini è anche l'ordinanza n. 103).

5. L'interesse a ricorrere

Molteplici sono le decisioni che hanno avuto riguardo all'interesse a ricorrere, analizzato sotto molteplici profili. Operando una schematizzazione dell'ampia giurisprudenza rintracciabile, possono distinguersi quattro ambiti, relativi ai (a) parametri invocabili, (b) alla configurabilità stessa di un interesse alla decisione, (c) alle vicende incidenti sul persistere dell'interesse, (d) ai casi che potrebbero definirsi di «sostituzione processuale».

a) Come noto, la configurazione del giudizio in via principale – sia prima che dopo la riforma del Titolo V – si presenta in forme parzialmente diverse a seconda che a ricorrere sia lo Stato ovvero una Regione o una Provincia autonoma.

Quando il giudizio è radicato a seguito di un ricorso statale, le questioni di legittimità costituzionale non debbono necessariamente essere costruite come conflitti competenziali, ben potendo avere ad oggetto la violazione di parametri costituzionali estranei a quelli che regolano i rapporti tra Stato e Regioni. Ed effettivamente non mancano i casi in cui la Corte è stata chiamata a giudicare di asserite lesioni di parametri riconducibili al Titolo V della Parte seconda della Costituzione unitamente a quelle di altri parametri (*ex plurimis*, sentenze numeri 27, 102, 200 e 342,

437, 438; ordinanza n. **42**).

Così, nella sentenza n. **62**, è stata respinta l'eccezione di inammissibilità, sollevata dalla provincia autonoma di Bolzano, per carenza di interesse, riguardo alle censure relative all'inosservanza degli obblighi comunitari, sul rilievo che il parametro addotto (art. 117, primo comma, Cost.) "inerisce non già alla violazione della competenza statale, ma all'inosservanza dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, i quali si impongono anche alle Province autonome". Ugualmente, nella sentenza n. **368**, si è precisato che "le norme comunitarie integrano il parametro per la valutazione di conformità della norma regionale agli artt. 117, primo comma, e 11 Cost. (quest'ultimo inteso quale principio fondamentale), che ineriscono «non già alla violazione della competenza statale, ma all'inosservanza dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario», quindi, riguardano anche le Regioni a statuto speciale". Anzi, proprio sulla base di tale affermazione, si è ritenuto che "le censure dirette a contestare il potere della Regione di emanare la norma impugnata, in base alle regole che disciplinano il riparto interno delle competenze, hanno carattere preliminare, sotto il profilo logico-giuridico, rispetto a quelle che denunciano il vizio oggetto della prima questione", concernente il contrasto con i vincoli posti da atti comunitari in attuazione dell'accordo Trips sugli aspetti dei diritti di proprietà intellettuale attinenti al commercio.

Tali rilievi non valgono per il caso in cui a proporre ricorso sia una Regione o una Provincia (sentenze numeri **1, 9, 45, 50, 51, 63, 75, 94, 95, 104, 105, 120, 133, 142, 145, 159, 166, 168, 190, 203, 216, 222, 289, 290, 326, 371**). Ciò è messo ben in evidenza nella sentenza n. **216**, con la quale è stata dichiarata la inammissibilità delle questioni prospettate con riferimento ai parametri diversi da quelli ricavabili dal titolo V della parte seconda della Costituzione non attinenti specificamente alla produzione di fonti normative, poiché la loro evocazione non risultava, *prima facie*, destinata a far valere una menomazione delle attribuzioni costituzionalmente spettanti alle ricorrenti. Nell'occasione si è, in particolare, rilevato che secondo "un consolidato indirizzo della giurisprudenza costituzionale (...), le Regioni sono legittimate a censurare, in via di impugnazione principale, leggi dello Stato esclusivamente per questioni attinenti al riparto delle rispettive competenze», essendosi «ammessa la deducibilità di altri parametri costituzionali soltanto ove la loro violazione comporti una compromissione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite (...); l'evenienza da ultimo indicata deve, però, escludersi nel caso di specie, atteso che la dedotta violazione, da parte delle ricorrenti, di parametri diversi da quelli contenuti nel titolo V della parte seconda della Costituzione non si risolve nella denuncia di una menomazione delle proprie competenze legislative, amministrative o finanziarie". Ma vi è di più. Secondo la Corte, tale ragionamento vale anche per le questioni relative al sistema di produzione delle fonti normative, proposte, nella specie, con riferimento alla legge n. 64 del 2007, di conversione del decreto-legge n. 23 del 2007, sospettata di illegittimità costituzionale per contrasto con gli artt. 77, secondo comma, e 81, quarto comma, Cost. In particolare, con riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost. si è osservato che "se è vero che (...) il sindacato della Corte sulla sussistenza dei presupposti della necessità ed urgenza, ai quali è subordinato l'esercizio del potere di decretazione d'urgenza, è venuto ulteriormente precisandosi [essendosi in particolare escluso, (...), che l'avvenuta conversione in legge di un decreto-legge valga, di per sé, a sanare tale vizio (...)], nondimeno anche tale profilo di illegittimità deve tradursi - nei giudizi in via principale promossi dalle Regioni - nella lesione di competenze regionali". Gli stessi rilievi valgono, secondo i Giudici, anche per il dedotto contrasto con l'art. 81, quarto comma, Cost., in relazione al quale, peraltro, si è osservato che, nella specie, "il comma 2 dell'art. 1 del censurato decreto-legge n. 23 del 2007, comunque, individua i mezzi per fare fronte all'onere finanziario derivante dal contributo statale al ripiano dei disavanzi maturati in sede regionale nel settore della sanità".

Il principio secondo cui le Regioni e le Province autonome possono dolersi solo della violazione delle norme attributive di competenza, potendo dedurre la violazione di altri precetti costituzionali solo nel caso in cui da detta violazione derivi una lesione delle loro competenze risulta affermato anche nelle sentenze numeri **45, 50, 63, 130, 133, 142, 190, 289, 326, 371**. Coerentemente con tale principio, nella sentenza n. **159** talune delle questioni proposte sono state dichiarate inammissibili, per evocazione di parametri estranei alla sfera di competenza provinciale. Ancora, nella sentenza n.

51, una delle questioni di legittimità costituzionale proposte dalla Regione Emilia-Romagna, con riferimento all'art. 41 Cost., è stata giudicata inammissibile poiché “la Regione ricorrente invoca un parametro costituzionale non attinente alla propria sfera di autonomia costituzionalmente garantita, senza neanche prospettare una lesione delle competenze regionali, ma limitandosi a far valere la circostanza di essere azionista di una società di gestione aeroportuale”. Parimenti, con la medesima sentenza, è stata giudicata inammissibile anche la questione prospettata dalla Regione siciliana con riferimento all'art. 119, primo e quarto comma, Cost e agli artt. 36 e 37 dello Statuto speciale. Anche in questo caso, infatti, “la Regione non lamenta la lesione della propria autonomia finanziaria, ma fa valere la circostanza di essere essa azionista di società di gestione aeroportuale”.

Infine, le affermazioni contenute nella sopra citata sentenza n. **216** sono importanti anche relativamente alle questioni di legittimità costituzionale fondate sulla diretta evocazione delle disposizioni contenute nel titolo V della parte seconda della Costituzione. I Giudici hanno, infatti, affermato che “in linea generale, (...) nei giudizi di legittimità costituzionale proposti in via principale, deve necessariamente sussistere, nel soggetto ricorrente, un interesse, attuale e concreto, a proporre l'impugnazione”, per conseguire quella utilità diretta ed immediata che il soggetto che agisce può ottenere con il provvedimento richiesto al giudice e in mancanza del quale il ricorso stesso è inammissibile; e poiché l'unico interesse che le Regioni sono legittimate a far valere è quello alla salvaguardia del riparto delle competenze delineato dalla Costituzione, esse “hanno titolo a denunciare soltanto le violazioni che siano in grado di ripercuotere i loro effetti, in via diretta ed immediata, sulle prerogative costituzionali loro riconosciute dalla Costituzione”. Alla luce dei suddetti principi, sono stati dichiarati inammissibili i ricorsi proposti anche laddove evocavano parametri desumibili dal titolo V della parte seconda della Costituzione. Invero, le ricorrenti non si dolevano di una presunta ingerenza dello Stato, mediante l'adozione del contestato decreto-legge e della relativa legge di conversione, nella potestà legislativa loro riconosciuta dalla Costituzione, ma si limitavano a contestare la scelta legislativa di destinare, ad altre Regioni, determinate risorse finanziarie, sul presupposto che essa pregiudicherebbe la “qualità e quantità delle prestazioni” rese dalle ricorrenti nel settore sanitario, chiamandole, inoltre, “alla sopportazione degli oneri generali di una spesa inefficiente ed eccessiva” (alla quale non hanno concorso) che pertanto determinerebbe una “discriminazione irragionevole” che “genera disuguaglianza”. Al riguardo la Corte ha ulteriormente sottolineato che non spetta alla stessa effettuare valutazioni diverse da quelle afferenti, sul piano costituzionale, al corretto riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni e che, comunque, nessuna utilità sarebbe derivata alle ricorrenti da una eventuale declaratoria illegittimità costituzionale della contestata disciplina legislativa.

b) Quanto al secondo profilo, quello, cioè, relativo al problema della configurabilità dell'interesse quale condizione per ottenere una pronuncia della Corte, alcune decisioni hanno ritenuto insussistente un simile interesse in considerazione della formulazione della disposizione impugnata, inidonea, in quanto tale, a ledere le competenze legislative delle quali si denunciava la violazione.

L'ipotesi di più agevole identificazione è quella nella quale la norma impugnata non si applica alla Regione o alla Provincia autonoma che dall'approvazione di quella norma desume la violazione delle proprie competenze legislative. È questo il caso della sentenza n. **289**, con la quale è stata dichiarata inammissibile la questione di legittimità costituzionale, per difetto di interesse all'impugnazione, in quanto la norma impugnata, per previsione normativa, non si applica né alle Regioni, né agli Enti locali. Analogamente, è stata dichiarata inammissibile una delle censure sollevata dalle Regioni Emilia-Romagna e Friuli-Venezia-Giulia, in quanto “le ricorrenti lamentano la lesione della propria autonomia finanziaria con riguardo ad un'entrata che esse stesse qualificano come “oblazione” e che, dunque, per sua natura, è di spettanza dello Stato” (sentenza n. **9**).

In particolare, sempre in tema di interesse al ricorso correlato alla attitudine lesiva delle competenze asseritamente violate, la sentenza n. **50** ha dichiarato inammissibili alcune questioni, proposte dalle Regioni Veneto e Lombardia, in quanto la disposizione censurata si limitava ad incrementare il fondo per le politiche giovanili. Da qui l'inidoneità di tale disposizione a ledere le competenze regionali. Nella sentenza n. **1**, una delle questioni proposte dalla Regione Campania e

dalla Regione Friuli-Venezia Giulia è stata giudicata inammissibile per carenza di interesse al ricorso, in quanto la disposizione impugnata non si riferiva alle ricorrenti, ma solo alla Regione Valle d'Aosta ed alle Province autonome di Trento e Bolzano (negli stessi termini, si veda la sentenza n. **290**).

Ad escludere l'applicazione di una disciplina alle Regioni a statuto speciale o alle Province autonome non basta, tuttavia, l'esistenza di una clausola di salvaguardia delle competenze degli enti ad autonomia differenziata. La Corte, nella sentenza n. **289**, con riferimento alla questione promossa dalla Regione Friuli-Venezia Giulia, ha, infatti, escluso che la denunciata lesione delle competenze della ricorrente sia impedita dal comma 1-*bis* del decreto-legge n. 223 del 2006, introdotto dalla legge di conversione, ai cui sensi «Le disposizioni del presente decreto si applicano alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e Bolzano in conformità agli statuti speciali e alle relative norme di attuazione». In proposito, i giudici hanno precisato “che la clausola di salvaguardia contenuta nel suddetto comma 1-*bis* è troppo generica per giustificare questa conclusione, tanto che in tale disposizione del decreto-legge non risulta neppure precisato quali norme dovrebbero considerarsi non applicabili alla ricorrente per incompatibilità con lo statuto speciale e con le relative norme di attuazione e quali, invece, dovrebbero ritenersi applicabili”. Negli stessi termini è la sentenza n. **326**, nella quale la clausola di salvaguardia contenuta nell'art. 1, comma 1-*bis*, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 - in base alla quale «le disposizioni di cui presente decreto si applicano alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e Bolzano in conformità agli statuti speciali e alle relative norme di attuazione» - è stata ritenuta di tenore generico e conseguentemente è stata giudicata inidonea ad escludere una lesione della potestà legislativa regionale (Sull'inidoneità della clausola di salvaguardia, per la sua genericità, ad escludere il sindacato di legittimità costituzionale sulle norme censurate, si veda anche la sentenza n. **95**).

Nella sentenza n. **120**, la Corte ha, invece, precisato che la clausola di salvaguardia contenuta nell'art. 1, comma 660, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 – secondo cui “le disposizioni stabilite per le regioni a statuto ordinario circa il livello complessivo delle spese correnti e in conto capitale trovano applicazione alle Regioni a statuto speciale solo nel caso di mancato raggiungimento di un accordo in proposito tra tali Regioni e il Ministero dell'economia, da stipulare in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica per il periodo 2007-2009” – comporta che “il livello complessivo delle spese e dei relativi pagamenti è rimesso in via prioritaria a detto accordo e che il denunciato comma 565 è applicabile alle Regioni a statuto speciale, in via sussidiaria e transitoria, solo qualora l'accordo medesimo non sia raggiunto”.

La Corte si riserva, comunque, di verificare l'effettività o meno dell'autoqualificazione di una disposizione legislativa statale. I Giudici, quindi, hanno dichiarato inammissibili, per mancanza di lesività, le censure rivolte ad una disposizione che qualifica il complesso intervento normativo statale “come attinente alla materia della tutela della concorrenza (...) e di attuazione dei principi comunitari”. Infatti, tale qualificazione legislativa, secondo la Consulta, “non ha carattere precettivo e vincolante. Da ciò deriva che, ancora prima di ogni valutazione sulla correttezza o meno della qualificazione stessa, una previsione di tal fatta è priva di contenuto lesivo per le Regioni ricorrenti” (sentenza n. **1**).

Di rilievo, sempre per ciò che concerne la sussistenza di un interesse alla decisione, sono anche le osservazioni contenute nella sentenza n. **216**, nella quale l'inammissibilità di talune delle questioni proposte è dovuta al fatto che nessuna utilità “diretta ed immediata le ricorrenti potrebbero trarre, sul piano sostanziale, da una eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale della contestata disciplina legislativa statale”, in quanto una simile declaratoria presenterebbe, sul piano effettuale, quella “portata di puro principio, di massima o accademica, inidonea ad integrare l'interesse ad agire”.

c) Relativamente alle vicende che incidono sul persistere dell'interesse al ricorso ed alla decisione, sono molteplici le affermazioni che si connettono alla modifica ed all'abrogazione delle disposizioni oggetto del giudizio.

La modifica o l'abrogazione della disposizione impugnata successivamente al ricorso in senso satisfattivo dell'interesse del ricorrente conduce alla dichiarazione di cessazione della materia del contendere soltanto quando la disposizione modificata o abrogata non abbia avuto *medio tempore* attuazione (sentenze numeri **289**, **320**, **439**), nel caso contrario potendosi constatare la persistenza dell'interesse alla pronuncia di merito (sentenze numeri **24**, **168**, **387**, **405**). Così, anche nella sentenza n. **45**, le intervenute modifiche normative non hanno inciso sull'oggetto del giudizio, posto che "la Corte è chiamata ad esaminare le censure rivolte al testo originario della lettera n) del comma 796, che ha trovato applicazione dal 1° gennaio 2007 al 31 dicembre 2007".

A fortiori inidonea ad escludere l'interesse al ricorso è stata ritenuta la modificazione della disposizione impugnata, allorché il contenuto precettivo non risulti sostanzialmente mutato, ditalché le questioni sono state trasferite sulle nuove disposizioni (sentenze numeri **25**, **62**, **168**). Nella sentenza n. **326**, si è precisato che le modifiche normative intervenute, pur incidendo sui termini di alcune delle censure formulate dalle ricorrenti, "non sono tali da determinare la cessazione della materia del contendere".

Analogamente, l'intervenuta conversione in legge di un decreto legge non fa venir meno l'interesse ad una pronuncia su disposizioni del medesimo: in tal senso, nella sentenza n. **289**, si è sottolineato che la legge di conversione, "ha introdotto innovazioni che, tuttavia, non incidono sul contenuto precettivo delle disposizioni, nei punti qui di interesse", ditalché "lo scrutinio di costituzionalità va condotto avendo riguardo al testo di dette norme risultante dalla legge di conversione, tenendo conto delle argomentazioni svolte in entrambe i ricorsi (...) peraltro sostanzialmente identiche". Ugualmente, nella sentenza n. **326**, le censure svolte con il ricorso proposto prima della conversione del decreto-legge, sono state ritenute assorbite in quelle, di identico tenore, sollevate con successivo ricorso avverso la disposizione quale risultante dalla legge di conversione.

Ancora, non incide sull'interesse al ricorso l'eventuale sospensione della disposizione impugnata. La Corte, con la sentenza n. **130**, ha respinto l'eccezione di inammissibilità formulata sul presupposto che la disposizione impugnata era stata sospesa dalla data della sua entrata in vigore sino al 30 aprile 2007. Si è ritenuto, infatti, che tale sospensione "non fa venire meno la lesività del denunciato comma 830 rispetto alla sfera delle competenze statutariamente attribuite alla Regione, perché tale comma è comunque entrato in vigore ed è idoneo a produrre effetti".

Il difetto sopravvenuto di interesse, ovviamente, può essere reso manifesto attraverso la rinuncia formale al ricorso, che produce, se accettata, l'estinzione del giudizio (ordinanze numeri **198**, **388**; sentenze numeri **27**, **42**, **73**, **145**, **283**). Non mancano, peraltro, casi di rinuncia non seguita dal deposito dell'atto di accettazione, rinuncia che, senza poter estinguere il giudizio, fornisce, comunque, unitamente ad altri elementi (nella specie l'abrogazione della norma impugnata che non abbia avuto, *medio tempore*, applicazione), un segno inequivocabile del venir meno di ogni interesse alla decisione (sentenza n. **320**). Negli stessi termini è l'ordinanza n. **418**, nella quale l'accettazione della rinuncia è stata giudicata priva di effetto in quanto effettuata dal difensore della Regione e non dalla Giunta regionale. Nella specie, i giudici, dopo aver premesso che la materia della legittimazione all'accettazione della rinuncia al ricorso nel giudizio costituzionale è regolata dall'art. 25 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, il quale stabilisce che tale accettazione deve provenire dalla parte, hanno precisato che "né dette norme integrative, né la legge 11 marzo 1953, n. 87, né il «regolamento per la procedura innanzi al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale», le cui norme sono richiamate dall'art. 22, primo comma, di tale legge «in quanto applicabili», prevedono una specifica disciplina del potere del difensore nel giudizio costituzionale di accettare la rinuncia al ricorso; che, in difetto di una tale specifica disciplina, trova applicazione il principio generale desumibile dall'art. 306, secondo comma, del codice di procedura civile, il quale regola nello stesso modo la legittimazione alla rinuncia agli atti del giudizio e quella relativa alla corrispondente accettazione, prevedendo che «le dichiarazioni di rinuncia e di accettazione sono fatte dalle parti o da loro procuratori speciali [...]» ed escludendo, così, che l'accettazione della rinuncia rientri tra i poteri propri del difensore; che, pertanto (...) la previsione del secondo comma dell'art. 31 dello statuto regionale, secondo cui la Giunta regionale delibera, sentito il Consiglio,

sulle rinunzie ai ricorsi davanti alla Corte costituzionale, deve essere interpretata nel senso che la Giunta delibera anche sull'accettazione delle rinunzie ai medesimi ricorsi”.

Infine, un cenno a parte merita la peculiare ipotesi di promulgazione parziale delle delibere legislative siciliane impugnate dallo Stato, che è stata conformemente interpretata, anche nella giurisprudenza di quest'anno, come una manifestazione tacita della Regione di acquiescenza ai rilievi statali e ha conseguentemente comportato una dichiarazione di cessazione della materia del contendere (ordinanza n. **304**).

d) Per quanto attiene, infine, alle ipotesi di «sostituzione processuale», è da evidenziare la Corte ha ribadito che le Regioni sono legittimate a denunciare la legge statale anche per la violazione delle competenze degli enti locali (nella specie degli enti del servizio sanitario nazionale), data “la stretta connessione sussistente tra la spesa di tali enti e l'equilibrio complessivo della finanza regionale” (sentenza n. **120**). Analogamente, si è ritenuto che la Provincia Bolzano, stante la prevalenza delle esigenze di tipo finanziario nelle norme impugnate, fosse legittimata, ai sensi degli artt. 5 e 80 dello Statuto, a dedurre la indebita compressione, da parte della legge statale, dell'autonomia finanziaria dei propri enti locali (sentenza n. **159**).

6. La riunione e la separazione delle cause

Anche nel corso del'anno 2008 la Corte ha utilizzato, in più occasioni, la tecnica della separazione delle questioni proposte con il medesimo ricorso e del loro contestuale accorpamento “trasversale” con questioni omogenee proposte da altri ricorsi. In altri casi la Corte si è limitata a scorporare le questioni proposte in un solo ricorso (sentenze numeri **1, 9, 45, 50, 63, 94, 95, 104, 105, 120, 133, 142, 159, 168, 190, 203, 216, 222, 289, 290, 326**).

Alla sopra indicata tecnica di separazione e successivo accorpamento delle questioni la Corte ricorre nel caso di una pluralità di ricorsi proposti avverso un medesimo atto normativo e che tuttavia siano caratterizzati dalla impugnazione di disposizioni dal contenuto molto eterogeneo. Le singole questioni proposte dai diversi ricorsi introduttivi vengono prima separate e poi riunite in un unico giudizio in modo tale che con una decisione unica possano essere risolte questioni omogenee, sia pure sollevate da più di un ricorso.

I ricorsi definiti nel 2008, hanno visto 20 casi di riunione e 21 pronunce di separazione.

La riunione è stata disposta in 3 casi relativamente a ricorsi statali avverso leggi regionali: in un caso, perché i ricorsi avevano ad oggetto “disposizioni sostanzialmente omogenee, censurate sotto identici profili” (ordinanza n. **42**), negli altri due casi “per l'evidente analogia delle questioni prospettate” (sentenze numeri **102 e 437**).

Nei restanti casi, concernenti ricorsi regionali o provinciali avverso leggi statali, si sono avuti riunioni di impugnative per l'identità delle disposizioni impugnate (sentenze numeri **1, 9**), per l'identità della disposizione censurata e della coincidenza delle censure prospettate (sentenze numeri **120, 203**), per l'identità della materia (sentenza n. **104**), o, ancora, per l'identità della materia e della parziale identità dei profili di illegittimità fatti valere (sentenza n. **159**).

Le impugnazioni si riuniscono, inoltre, quando “hanno ad oggetto la stessa norma” e sono formulate “in riferimento a profili e con argomenti in parte coincidenti” (sentenza n. **63**), ovvero soltanto perché le questioni proposte sono formulate con riferimento a profili e con argomenti in parte coincidenti (sentenze numeri **75 e 190**). Di per sé è sufficiente, comunque, l'analogia delle censure e delle questioni formulate (sentenze numeri **50, 51, 94, 289, 326**).

Parimenti, si riuniscono le cause per la connessione dei ricorsi (sentenze numeri **216, 342**).

7. Il contraddittorio di fronte alla Corte

Il processo in via principale, in quanto processo di parti, si caratterizza per una assai elevata percentuale di casi nei quali le parti si costituiscono di fronte alla Corte.

L'anno 2008 non fa, in questo senso, eccezione. Si è avuto, infatti, soltanto un caso di mancata

costituzione dello Stato, conclusosi con la dichiarazione di estinzione per rinuncia (ordinanza n. **304**). I casi di mancata costituzione delle regioni, concernono: un'ipotesi di impugnativa proposta dal Commissario dello Stato per la Regione siciliana che si è conclusa con un dispositivo di cessazione della materia del contendere (ordinanza n. **304**); due giudizi conclusivi, rispettivamente, con tre dispositivi di estinzione del giudizio (in cui, peraltro, la Corte ha dato contezza della accettazione della controparte non costituita), cessazione di materia del contendere e non fondatezza (sentenza n. **342**), nonché con un dispositivo di estinzione del giudizio per rinuncia al ricorso accettata dalla controparte (ordinanza n. **353**); un giudizio conclusivo con una declaratoria di illegittimità (sentenza n. **386**).

Per quanto attiene ai poteri delle parti costituite, è consolidato l'orientamento secondo il quale le questioni sono individuate alla luce delle censure proposte nell'atto introduttivo del giudizio e non è possibile dedurre di nuove nella memoria depositata in prossimità dell'udienza pubblica, la quale è destinata esclusivamente ad illustrare e chiarire le ragioni svolte nel ricorso. Perciò, non possono essere prese in considerazione censure svolte nella memoria, in quanto la stessa "è destinata esclusivamente ad illustrare e chiarire le ragioni svolte nell'atto introduttivo, non essendo possibile con essa dedurre di nuove" (sentenza n. **62**).

Relativamente all'intervento di terzi diversi dalle parti, si conferma, anche nella giurisprudenza di quest'anno, la consolidata preclusione nei confronti dell'intervento di soggetti diversi dai titolari delle attribuzioni legislative in contestazione. Così, nella sentenza n. **51**, sono stati giudicati inammissibili gli interventi della Società aeroporti di Roma e Alitalia-Linee Aeree Italiane s.p.a., sul presupposto che nei giudizi di costituzionalità in via di azione sono legittimati ad essere parti "soltanto i soggetti titolari delle attribuzioni legislative in contestazione" e non le parti private. L'intervento della FACE (Federazione Associazioni Venatorie per la Conservazione della Fauna Selvatica dell'UE) è stato dichiarato inammissibile sia nella sentenza n. **250** perché effettuato oltre i termini previsti dalle norme che disciplinano il giudizio dinanzi alla Corte Costituzionale, sia nella sentenza n. **405** "perché il giudizio di legittimità costituzionale in via principale si svolge esclusivamente fra soggetti titolari di potestà legislativa, fermi restando per i soggetti privi di tale potestà i mezzi di tutela delle loro posizioni soggettive, anche costituzionali, di fronte ad altre istanze giurisdizionali ed eventualmente anche di fronte a questa Corte in via incidentale".

8. La legittimazione della Corte costituzionale a sollevare una questione di pregiudizialità comunitaria

Con l'ordinanza n. **103**, la Corte costituzionale ha disposto di sottoporre alla Corte di Giustizia della Comunità Europea questione pregiudiziale di interpretazione di norme di diritto comunitario. Ciò, in funzione della decisione del giudizio pendente di fronte alla stessa a seguito del ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri contro una norma legislativa della Regione Sardegna relativa all'assoggettamento a tassazione delle imprese esercenti aereomobili o unità di diporto per violazione dell'art. 117 Cost.

In particolare, i Giudici costituzionali hanno ritenuto sussistente la legittimazione della Corte costituzionale a sollevare davanti alla Corte di giustizia CE – nel caso in cui la questione di conformità alla normativa comunitaria non sia, come nel caso di specie, manifestamente infondata – questione pregiudiziale sull'interpretazione del diritto comunitario ai sensi dell'art. 234 del Trattato Ce, sulla base delle considerazioni che seguono. Innanzitutto, la Consulta ha premesso che la Corte costituzionale "pur nella sua peculiare posizione di organo di garanzia costituzionale, ha natura di giudice e, in particolare, di giudice di unica istanza (in quanto contro le sue decisioni non è ammessa alcuna impugnazione: art. 137, terzo comma, Cost)". Inoltre, secondo i medesimi Giudici, "la nozione di «giurisdizione nazionale» rilevante ai fini dell'ammissibilità del rinvio pregiudiziale deve essere desunta dall'ordinamento comunitario e non dalla qualificazione "interna" dell'organo rimettente. Non v'è dubbio che la Corte costituzionale italiana possiede requisiti individuati a tal fine dalla giurisprudenza della Corte di giustizia CE per attribuire tale qualificazione". Infine, si è rilevato che, nell'ambito dei giudizi di legittimità costituzionale promossi in via principale, la Corte "è l'unico giudice chiamato a pronunciarsi in ordine al loro oggetto, in quanto (...) manca un giudice

a quo abilitato a definire la controversia, e cioè ad applicare o a disapplicare direttamente la norma interna non conforme al diritto comunitario”. Pertanto, non ammettere in tali giudizi il rinvio pregiudiziale di cui all'art. 234 del Trattato CE “comporterebbe un'inaccettabile lesione del generale interesse all'uniforme applicazione del diritto comunitario, quale interpretato dalla Corte di giustizia CE” (sentenza n. **102** e ordinanza n. **103**).

Il giudizio relativo alle norme sottoposte all'interpretazione della Corte di giustizia CE è stato conseguentemente sospeso sino alla definizione delle questioni pregiudiziali.

Nella sentenza n. **439**, invece, la Corte ha ritenuto che non sussistono i presupposti per il rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia, formulato in via subordinata dalla Provincia autonoma, “in quanto nella specie non vi sono dubbi sulla interpretazione della normativa comunitaria, il cui significato è chiaro sulla base della giurisprudenza della Corte di giustizia; sicché ciò che residua nella specie è solo la questione di legittimità costituzionale della normativa provinciale per contrasto con i principi affermati in sede europea”.

9. Le decisioni della Corte

Le 64 decisioni rese nel 2008, sono, come detto, costituite da 55 sentenze e 9 ordinanze.

9.1. Le decisioni interlocutorie

Tra le decisioni interlocutorie si può annoverare un'unica ordinanza, la n. **103** con la quale la Corte ha rimesso alla Corte di Giustizia una questione pregiudiziale di interpretazione delle norme del diritto comunitario sospendendo il giudizio fino alla definizione delle questioni pregiudiziali.

9.2. L'estinzione del giudizio

I casi di estinzione a seguito di rinuncia al ricorso, ai sensi dell'art. 25 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, sono stati, in totale **9**. Di questi, quattro sono stati di estinzione parziale, dichiarata con sentenza (sentenze numeri **27, 73, 145, 342**), mentre negli altri casi l'estinzione ha riguardato l'intero processo ed è stata dichiarata con ordinanza (ordinanze numeri **42, 198, 283, 353, 388**).

9.3. Le decisioni processuali

Le decisioni processuali sono ripartite tra dichiarazioni di cessazione della materia del contendere, inammissibilità e manifeste inammissibilità.

A] Si sono avuti **6** casi di cessazione della materia del contendere. La maggior parte di queste ipotesi è dovuta – come più dettagliatamente riferito supra, par. 5 – all'intervenuta abrogazione, sostituzione o modificazione delle disposizioni impugnate (sentenze numeri **289, 304, 320**, due capi, **342, 439**; ordinanza n. **304**).

Con l'ordinanza n. **304** è stata, invece, dichiarata la cessazione della materia del contendere relativamente a disposizioni approvate dall'Assemblea Regionale Siciliana, in quanto, successivamente all'impugnazione da parte del Commissario dello Stato, la delibera legislativa è stata promulgata e pubblicata come legge della Regione, con omissione di tutte le disposizioni oggetto di censura.

B] Il numero più cospicuo di decisioni processuali è costituito, comunque, dalle **30** pronunce contenenti dispositivi di inammissibilità (sentenze numeri **1, 9, 10, 27, 45, 50, 51, 62, 63, 75, 102, 104, 120, 133, 142, 145, 159, 166, 168, 190, 200, 216, 220, 289, 290, 322, 326, 371, 387, 428**): le dichiarazioni di inammissibilità, peraltro, sono state **46** in quanto molte pronunce presentano più capi in tal senso (due capi di dispositivo nelle sentenze numeri **9, 51, 75, 102, 166, 190, 387, 428**, tre capi di dispositivo nelle sentenza n. **1** e quattro capi nelle sentenze numeri **289** e **326**).

L'inammissibilità viene frequentemente dichiarata per difetti nell'individuazione delle questioni, nel rapporto tra la delibera dell'organo politico e il ricorso (sentenze numeri **27, 387**), per difetti

riscontrati in ordine alla motivazione delle censure (sentenze numeri **1, 9, 10, 45, 50, 62, 63, 75, 102, 104, 120, 133, 142, 145, 159, 166, 168, 190, 322, 326, 387, 428**), per vizi riscontrati nella individuazione del parametro o nella illustrazione della sua lamentata violazione (sentenze numeri **50, 51, 159, 190, 200, 216, 289, 371**), per difetto di interesse, variamente argomentato (sentenze numeri **1, 9, 51, 289, 290, 322, 326**) e, infine per la tardività delle censure proposte solo nella memoria depositata per l'udienza di discussione (sentenza n. **62**).

Nella sentenza n. **428**, la decisione processuale ha fatto seguito alla constatazione della tardività del ricorso, proposto oltre il termine di cui all'art. 127 Cost.

C] Ad esaurire il novero delle decisioni di tipo processuale, deve menzionarsi l'ordinanza n. **24**, con la quale la genericità delle censure proposte è stata all'origine di una declaratoria di manifesta inammissibilità.

9.4. Le decisioni di rigetto

La maggioranza delle decisioni di rigetto è rappresentata da quelle che constatano la non fondatezza delle questioni proposte che sono, in totale, **30** (sentenze numeri **10, 25, 45, 51, 73, 75, 94, 102, 104, 105, 120, 131, 133, 142, 145, 159, 166, 168, 190, 200, 203, 222, 285, 289, 326, 342, 371, 372, 387, 428**): le dichiarazioni di non fondatezza, peraltro, sono state **49** in quanto molte pronunce presentano più capi in tal senso (due capi di dispositivo nelle sentenze numeri **51, 159, 168, 190, 289, 342**, tre capi di dispositivo nelle sentenze numeri **102, 145, 200, 203, 371** e quattro capi nelle sentenza n. **166**. Tra queste, 1 è interpretativa di rigetto, presentando il riferimento «ai sensi di cui in motivazione» (sentenza n. **10**).

Il dato relativamente esiguo delle decisioni interpretative non osta alla constatazione del notevole impiego di strumenti ermeneutici anche nell'ambito del giudizio in via principale. Sono, infatti, assai frequenti le sentenze di rigetto che, pur non recando traccia nel dispositivo, possono dirsi, nella sostanza, interpretative (si vedano, ad esempio, sentenze numeri **75, 104, 105, 145, 159, 166, 326**). Ad esse possono aggiungersi le statuizioni che muovono dal riconoscimento di un erroneo presupposto interpretativo (sentenze numeri **102, 342**).

In altri casi la decisione di non fondatezza è dovuta alla non irragionevolezza della disposizione impugnata (sentenze numeri **25, 120, 428**).

9.5. Le decisioni di accoglimento

I capi di dispositivo che recano una declaratoria di illegittimità costituzionale sono **62**. Le tipologie di accoglimento presentano forti profili di comunanza con quelle che si sono riscontrate nel giudizio in via incidentale (accoglimento tout court, ablativo, additivo, sostitutivo), con l'aggiunta della declaratoria in via consequenziale.

A] Per quel che concerne le illegittimità costituzionali *tout court*, si segnalano 37 dispositivi (sentenze numeri 1, 9, 25, 50 - tre capi -, 62, 93, 102 - 2 capi -, 131, 145, 159, 166, 180, 190, 200 - 2 capi -, 201, 232, 250, 277, 285, 320, 322, 368, 371 - 2 capi-, 386, 387 - 3 capi-, 405, 411, 437, 438, 439).

Da notare è che, se generalmente queste formule si rivolgono ad uno o più articoli o commi, talvolta colpiscono un atto nel suo complesso. A tal proposito si segnalano, innanzitutto, la sentenza n. **201**, con la quale è stata dichiarata costituzionalmente illegittima, per violazione dell'art. 123 Cost., la legge regionale impugnata (composta di tre articoli), che aveva istituito la nuova figura del Sottosegretario alla presidenza della Regione e la sentenza n. **405**, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Lombardia, contenente l'approvazione di piani di prelievo venatorio in deroga per la stagione venatoria 2007/2008. Ancora, nella sentenza n. **277**, la legge regionale impugnata (composta da due articoli) è stata dichiarata costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. Tale legge, infatti, disponendo la sospensione degli effetti prodotti dall'ordinanza n. 6294 del 2007, emanata dal Commissario delegato per l'emergenza ambientale, pur essendo ancora in atto la situazione di emergenza, ha violato i principi fondamentali

posti dall'art. 5 della legge n. 225 del 1992. Infine, con la sentenza n. **93** sono stati considerati costituzionalmente illegittimi “gli artt. 2, 3, 5 e 6 della legge della regione Piemonte 18 settembre 2006, n. 32 (Norme in materia di discipline bio-naturali del benessere), nonché, di conseguenza, dei restanti articoli, 1, 4, 7 e 8 della medesima legge regionale”. Tale legge esorbitava, nel suo complesso, dalle competenze all'ente attribuite dalla Costituzione. Infine, con la sentenza n. **368** è stata dichiarata illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 2 ottobre 2007, n. 24, composta appunto dal solo articolo impugnato.

B] I capi di dispositivo riconducibili alla categoria delle sentenze additive sono **11** (sentenze numeri **1, 50 - 2 capi -, 51 - 2 capi -, 63, 94, 142, 168 - 2 capi -, 387**). Di questi 7 contengono la formulazione «nella parte in cui non prevede» (sentenza numeri **1, 51, 63, 142, 168, 387**), mentre 3 sono costituiti dalla formulazione «nella parte in cui non contiene» (sentenze numeri **50, 168**) ed 1 «nella parte in cui non stabiliscono».

C] I capi di dispositivo riconducibili alla categoria di tipo ablativo sono **13** (sentenze numeri **1, 27, 45, 95, 104, 131, 159 - 2 capi -, 168, 200, 371 - 3 capi**). La maggior parte di esse sono strutturate come illegittimità costituzionali di una disposizione «limitatamente alle parole» specificate nel dispositivo (sentenze numeri **45, 131, 200, 371**) ovvero «nella parte in cui abroga le parole» (sentenza n. **27**). Negli altri casi, l'incostituzionalità della norma è dichiarata «nella parte in cui prevede» o «dispone» qualcosa (sentenza n. **168**) o «nella parte in cui si riferisce» a determinate disposizioni (sentenza n. **1**). Ancora, con valore sostanzialmente analogo, l'incostituzionalità ha avuto riguardo alla disposizione «nella parte in cui obbliga » certi soggetti (nella specie le province autonome di Trento e Bolzano (sentenza n. **104**), o «nella parte in cui si riferisce» alle Regioni ed agli enti locali (sentenza n. **159**) ovvero nella parte in cui le disposizioni indicate trovano applicazione per determinati enti locali (sentenze numeri **95, 159**).

D] In **2** casi la Corte ha adottato un dispositivo di tipo sostitutivo, dichiarando la illegittimità della disposizione «nella parte in cui prevede [una certo contenuto] anziché [un'altro]» (sentenza n. **168**).

E] I casi di illegittimità costituzionale in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27, secondo periodo, della legge n. 87 del 1953, sono stati **2** (sentenze numeri **93 e 168**).

Nella sentenza n. **93**, la Corte, dopo aver dichiarato la illegittimità costituzionale di alcune disposizioni di una legge della Regione Piemonte, ha rilevato che “stante l'inscindibile connessione” che lega le disposizioni colpite da illegittimità alle rimanenti – tale che, senza queste ultime, le medesime restano prive di specifica autonomia normativa – gli effetti della pronunzia devono estendersi anche «alle restanti disposizioni contenute nella predetta legge regionale». Nella sentenza n. **168**, la dichiarazione di illegittimità costituzionale consequenziale ha, invece, riguardato una disposizione sopravvenuta che riproduceva nella sostanza la disposizione censurata.

Capitolo III

Il giudizio per conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni e tra Regioni

1. Premessa

Nel contenzioso che oppone lo Stato alle Regioni ed alle Province autonome, il giudizio per conflitto di attribuzione ha avuto un ruolo decisamente meno rilevante di quello che, nel 2008, ha avuto il giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Nonostante la relativa esiguità del numero di decisioni (13), possono comunque riscontrarsi alcuni spunti di un certo interesse concernenti gli aspetti processuali del conflitto.

2. I soggetti del conflitto

Dei 14 conflitti decisi nel 2008, 10 sono stati promossi da una Regione contro lo Stato, 2 da una Provincia autonoma sempre contro lo Stato; in un solo caso si è avuta l'ipotesi inversa (sentenza n. **311**); infine, nella sentenza n. **443** il conflitto è stato proposto da una Provincia autonoma contro un'altra Provincia autonoma.

Generalmente, i resistenti si sono sempre costituiti. Le uniche eccezioni sono rappresentate dallo Stato, nei conflitti decisi con l'ordinanza n. **235**, con la sentenza n. **375**, e con le ordinanze numeri **409, 412, 416**, dalla Regione Calabria nel conflitto deciso con l'ordinanza n. **319**.

Nel giudizio definito con la sentenza n. **412**, lo Stato non si è costituito e, tuttavia, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, pur non avendo assunto alcuna veste processuale, ha depositato irritualmente un dispaccio, di cui, però, non si è potuto tener conto.

Nel giudizio definito con la sentenza n. **443**, è stata dichiarata la inammissibilità della costituzione della resistente provincia di Bolzano, in quanto effettuata "oltre il termine stabilito dagli artt. 41 e 25, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (...) e dagli articoli 3 e 26 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale vigenti a quella data".

Oltre al ricorrente ed al resistente, in due casi sono intervenuti in giudizio anche soggetti terzi.

Nel primo caso, si tratta del conflitto deciso con l'ordinanza n. **140**, nel quale è stato sottoposto allo scrutinio della Corte il disegno di legge costituzionale recante "Distacco dei comuni di Noasca e di Carema dalla Regione Piemonte e sua aggregazione alla Regione Valle d'Aosta, ai sensi dell'art. 132, secondo comma, della Costituzione". In tale giudizio erano intervenuti il Sindaco e il Vicesindaco del comune di Carema. L'atto di intervento, però, è stato dichiarato irricevibile perché "depositato oltre i termini previsti dalle norme che disciplinano il giudizio dinanzi alla Corte costituzionale (art. 25 della legge 11 marzo 1953, n. 87, cui espressamente rinvia, per i giudizi sui conflitti tra Stato e Regioni, l'art. 41 della stessa legge; art. 4 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, cui rinvia l'art. 27 delle medesime Norme integrative)".

Il secondo caso ha riguardato il conflitto deciso con la sentenza n. **279**, nel quale era stato sottoposto allo scrutinio della Corte il decreto del Giudice per l'udienza preliminare del Tribunale di Torino del 18 settembre 2007, con cui è stato disposto il giudizio a norma dell'art. 429 del codice di procedura penale nei confronti del consigliere della Regione Piemonte Matteo Briganti. In tale giudizio è stato considerato ammissibile l'intervento di una parte del giudizio principale, richiamando nella materia la consolidata giurisprudenza della Corte. In particolare, si è sostenuto che "nei giudizi per conflitto di attribuzione, sebbene di regola non sia ammesso l'intervento di soggetti diversi da quelli legittimati a promuovere il conflitto o a resistervi, sia tuttavia ammissibile l'intervento di coloro che, quali parti del giudizio principale la cui decisione è oggetto di conflitto,

sarebbero incisi, senza possibilità di far valere le proprie ragioni, dall'esito del giudizio relativo al conflitto. Tale è la situazione dell'interveniente nel giudizio in esame”.

3. La deliberazione del ricorso

Nell'ambito delle decisioni pronunciate nel 2008, non si riscontrano questioni di particolare momento relativamente alla deliberazione del ricorso per conflitto ed al procedimento che da tale deliberazione prende avvio. A tal proposito, può comunque menzionarsi la sentenza n. **311**, nella quale risulta ribadita la necessaria corrispondenza tra l'oggetto della delibera dell'organo politico ed il contenuto del ricorso. Invero, con la predetta pronuncia, sono state dichiarate inammissibili “le censure sollevate con riferimento ai parametri di cui all'art. 117, secondo comma, lettere *a), c), f) e p)*, della Costituzione, poiché detti parametri non sono contenuti nella delibera di autorizzazione del Consiglio dei ministri”.

4. La notificazione del ricorso: destinatari, termini e modalità

L'ordinanza n. **319** ha dichiarato inammissibile il conflitto proposto da una Regione con ricorso notificato alla sola Avvocatura generale dello Stato e non anche al Presidente del Consiglio dei ministri, richiamando il consolidato principio secondo cui nei giudizi costituzionali non sono applicabili le norme sulla rappresentanza in giudizio dello Stato previste dall'art. 1 della legge 25 marzo 1958, n. 260. Ugualmente, con l'ordinanza n. **409** è stato dichiarato inammissibile il conflitto proposto dalla Regione siciliana nei confronti dello Stato, perché notificato soltanto al Ministero ed alla Avvocatura dello Stato. I giudici costituzionali, nella specie, hanno affermato che “l'unico soggetto legittimato a rappresentare lo Stato nei giudizi per conflitto di attribuzione proposti dalle Regioni (o dalle Province autonome) ai sensi dell'art. 39 della legge 11 marzo 1953, n. 87, è il Presidente del Consiglio dei ministri, al quale deve essere notificato personalmente l'atto introduttivo”.

5. Il contenuto del ricorso

La necessità che nel ricorso siano esplicitate le ragioni in base alle quali l'atto impugnato lederebbe le attribuzioni dell'ente ricorrente è riaffermata dalla sentenza n. **329**, con la quale sono state dichiarate inammissibili le censure riferite a parametri solo indicati nel ricorso, ma prive di autonoma valutazione.

6. Gli atti impugnati

Le decisioni su conflitto intersoggettivo hanno avuto ad oggetto atti imputabili all'amministrazione statale (ordinanze numeri **140, 409, 416**; sentenze numeri **188, 235, 329, 352**), un decreto del Presidente della Repubblica (sentenza n. **375**), taluni atti giurisdizionali (sentenza n. **279**; ordinanza n. **319**), un regolamento regionale (sentenza n. **311**) e, infine, una deliberazione della Provincia autonoma di Bolzano (sentenza n. **443**).

Nell'ambito della prima categoria, l'ordinanza n. **140** ha avuto per oggetto la approvazione e la presentazione alla Camera dei deputati, da parte del Ministro per l'interno, del disegno di legge costituzionale recante “Distacco dei comuni di Noasca e di Carema dalla Regione Piemonte e sua aggregazione alla Regione Valle d'Aosta, ai sensi dell'art. 132, secondo comma, della Costituzione”. Tali atti sono successivi all'esito favorevole del referendum previsto dall'art. 132, secondo comma, Cost.

Ancora, nell'ambito degli atti del potere esecutivo nazionale, la sentenza n. **188** ha avuto per oggetto due note dell'Agenzia delle Entrate - Direzione regionale della Sicilia - interpretative della normativa regionale; l'ordinanza n. **409**, una nota del Ministero dei trasporti; le ordinanze numeri

412 e 416, rispettivamente, una nota del Ministero dei trasporti, Direzione Generale per le infrastrutture della navigazione marittima interna e una nota del Ministero dei trasporti, Direzione marittima di Ravenna.

Riconducibili all'Amministrazione statale sono poi gli atti impugnati nel conflitto deciso con la sentenza n. **235**, concernente un decreto del Questore della Provincia autonoma di Bolzano, e nel conflitto di cui alla sentenza n. **329**, riguardante un decreto del Ministro dell'ambiente.

La sentenza n. **352** ha avuto per oggetto il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri con cui è stata accertata la sospensione dalla carica di deputato dell'Assemblea regionale siciliana e di Presidente della Regione Sicilia di Salvatore Cuffaro mentre la sentenza n. **375** ha riguardato il decreto del Presidente della Repubblica con cui è stata disposta la soppressione dell'Autorità portuale di Trapani).

Il decreto del GUP del Tribunale di Torino, con cui è stato disposto il giudizio ai sensi dell'art. 429 cod. proc. pen. nei confronti di un consigliere regionale è stato oggetto del conflitto definito con la sentenza n. **279**, mentre l'atto di citazione della Procura Regionale della Corte dei Conti per la Regione Calabria nei confronti dei componenti del Consiglio regionale della stessa Regione è stato l'oggetto del conflitto di cui all'ordinanza n. **319**.

Infine, per quanto concerne gli atti regionali o provinciali impugnati in sede di conflitto, la sentenza n. **311** ha riguardato un regolamento emesso dalla Regione Marche, recante la disciplina delle precedenza tra le cariche pubbliche nelle cerimonie a carattere locale e la sentenza n. **443** ha avuto ad oggetto una deliberazione della Provincia autonoma di Bolzano.

7. I parametri del giudizio

Il fatto che 11 dei 14 conflitti decisi nell'anno siano stati proposti da enti ad autonomia differenziata (Regioni a statuto speciale e Provincia autonoma) ha inciso inevitabilmente sui parametri invocati.

In effetti, l'evocazione di uno degli statuti speciali ha caratterizzato i giudizi definiti con le sentenze numeri **140, 188, 235, 329, 352, 375, 443** e con l'ordinanza n. **409**. Generalmente, al fianco della violazione dello statuto speciale, è stata dedotta anche la violazione delle norme di attuazione dello stesso (sentenze numeri **188, 235, 329, 375, 443**; ordinanza n. **409**). A questi parametri si è aggiunto, talvolta, il riferimento, veicolato dall'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, alle disposizioni del Titolo V della Parte seconda della Costituzione (sentenze numeri **329, 443**).

Le disposizioni del nuovo Titolo V sono state invocate come parametro di giudizio in tre sole occasioni (ordinanza n. **140** e sentenze numeri **279, 311**).

Piuttosto frequente è stata anche l'invocazione del principio costituzionale di leale cooperazione (in particolare, sentenze numeri **188, 311, 329, 375, 412, 443**; ordinanza n. **140**).

Nell'ordinanza n. **412**, oltre al principio di leale collaborazione, è stata prospettata ed esaminata la lesione dei principi di cui agli artt. 114, 117 e 118 Cost., mentre la Corte ha ritenuto che non possono trovare ingresso nel giudizio di costituzionalità le altre censure di violazione di legge, eccesso di potere, incompetenza e "illogicità manifesta", ugualmente dedotte con il medesimo ricorso, concernendo profili di illegittimità amministrativa dell'atto statale. Nell'ordinanza n. **416**, invece, il ricorso, proposto da una Regione a statuto ordinario, ha evocato, come parametri, gli artt. 97, 114, 117 e 118.

Nella sentenza n. **279**, la Corte ha, infine, ribadito l'orientamento secondo cui - in considerazione della diversa posizione dei Consigli regionali e delle Assemblee parlamentari - è escluso che siano applicabili ai consiglieri regionali le previsioni contenute nella legge n. 140 del 2003 (recante disposizioni per l'attuazione dell'art. 68 Cost.), che si riferiscono esplicitamente ai parlamentari nazionali. Da ciò consegue l'impossibilità di estendere alle Regioni l'efficacia inibitoria delle delibere di insindacabilità dei membri delle Camere per le opinioni espresse e per i voti dati

nell'esercizio delle loro funzioni.

8. La materia del contendere ed il «tono costituzionale del conflitto»

Con riferimento alla materia del contendere ed al «tono costituzionale» del conflitto, possono segnalarsi tre diverse categorie di pronunce, relative, rispettivamente, al difetto di interesse al conflitto, alla inidoneità dell'atto impugnato a ledere le attribuzioni costituzionali ritenute violate ed al conflitto avente ad oggetto una *vindicatio rerum*.

a) Riguardo al primo profilo, nella ordinanza n. **140** - che ha avuto per oggetto la approvazione e la presentazione alla Camera dei deputati, da parte del Ministro per l'interno, del disegno di legge costituzionale recante "Distacco dei comuni di Noasca e di Carema dalla Regione Piemonte e sua aggregazione alla Regione Valle d'Aosta, ai sensi dell'art. 132, secondo comma, della Costituzione" - la Corte, dopo aver premesso che, nelle more del giudizio costituzionale, le Camere sono state sciolte e si è avviata la nuova legislatura, ha rilevato che "per effetto di una nota consuetudine di diritto parlamentare, ciò comporta la decadenza dei disegni di legge costituzionale attraverso i quali sarebbero state lese le competenze della Regione ricorrente" in quanto non ricorrono le condizioni stabilite dal diritto parlamentare ed in particolare dall'art. 107 del Regolamento della Camera dei deputati e dall'art. 81 del Regolamento del Senato della Repubblica, in presenza delle quali tale principio non trova applicazione, o viene comunque mitigato. Il procedimento si è, dunque, concluso con una declaratoria di cessazione della materia del contendere essendo venuti meno gli atti oggetto dei conflitti. Ugualmente, con l'ordinanza n. **416**, è stata dichiarata la cessazione della materia del contendere per essere venuto meno l'atto oggetto del conflitto, a seguito dell'annullamento dello stesso da parte dell'Autorità emittente.

b) In merito al secondo profilo, la Corte, con la sentenza n. **188** ha giudicato inidonei a ledere la competenza legislativa regionale in materia tributaria due note dell'Agenzia delle Entrate - Direzione regionale della Sicilia - interpretative della normativa regionale. In particolare, i Giudici costituzionali hanno osservato che l'interpretazione fatta propria dalla prima nota impugnata - la quale afferma testualmente che «il regime di favore [...], ai sensi dell'art. 1 della legge n. 604, si applica esclusivamente agli atti posti in essere per la formazione o per l'arrotondamento della piccola proprietà contadina, quando ricorrono le condizioni e i requisiti previsti dall'art. 2» - è priva di idoneità lesiva "perché si limita ad attribuire alla disposizione interpretata uno dei suoi possibili significati". Né, hanno proseguito i giudici, la dedotta lesione della competenza regionale può derivare dall'altra nota censurata, intervenuta a breve distanza di tempo dalla prima. Essa, infatti, "si limita a prendere atto dell'incerta interpretazione della normativa regionale di agevolazione e a sospendere, conseguentemente, l'applicazione della prima nota impugnata, rinviando, con una previsione meramente interlocutoria, ogni definitiva determinazione interpretativa ad un futuro intervento della Direzione centrale normativa e contenzioso".

L'inidoneità dell'atto impugnato a ledere la sfera di attribuzioni costituzionalmente spettante alla Regione ricorrente è stata invece all'origine della decisione di inammissibilità pronunciata con la sentenza n. **375**. Nella specie, si trattava del decreto del Presidente della Repubblica con cui era stata disposta la soppressione, previa liquidazione, dell'autorità portuale di Trapani, atto ritenuto dalla Corte meramente esecutivo della legge n. 64 del 1994, la quale indica in modo vincolante i presupposti e le forme del procedimento di istituzione e di soppressione delle Autorità portuali. Nell'occasione, è stato richiamato il principio, secondo cui "si deve escludere la sussistenza della materia di un conflitto di attribuzione fra regione (o provincia autonoma) e Stato, in tutti quei casi, nei quali (...) esso è rivolto contro un atto di mera esecuzione di una legge statale, in quanto in tal modo diretto, nella sostanza, a censurare quest'ultima".

c) Infine, quanto al tono costituzionale del conflitto, si rammenta la sentenza n. **235**, che ha giudicato inammissibile il conflitto di attribuzione proposto dalla Provincia autonoma di Bolzano nei confronti dello Stato, in relazione al decreto del Questore della Provincia autonoma di Bolzano, avente ad oggetto la gestione di una sala da ballo. Nella specie, la Corte ha ritenuto che non sussiste

materia per un conflitto di attribuzione in quanto il medesimo è stato proposto sul rilievo della illegittimità dell'atto impugnato per l'erronea identificazione dei presupposti che avrebbero potuto permetterne l'adozione e per violazione di una norma di una legge provinciale, sicché la lesione costituzionale lamentata non sarebbe che il riflesso di tale violazione. Resta in ogni caso aperta - hanno precisato ancora i Giudici - all'ente autonomo la strada della ordinaria tutela giurisdizionale al fine di far valere la illegittimità dell'atto impugnato. Analogamente, nella sentenza **412**, è stato riconosciuta la sussistenza del tono costituzionale del conflitto limitatamente alla prospettata lesione delle competenze regionali e del principio di leale collaborazione, mentre non hanno trovato ingresso le ulteriori censure di violazione di legge, eccesso di potere, incompetenza e illogicità manifesta, attinenti a profili di illegittimità dell'atto denunciato e, dunque, deducibili esclusivamente davanti ai giudici comuni.

Inoltre, con la sentenza n. **443**, la Corte non ha riconosciuto tono costituzionale al conflitto proposto dalla provincia autonoma di Trento avverso una deliberazione della Provincia autonoma di Bolzano recante preavviso ai concessionari di grandi derivazioni per la produzione di energia elettrica di immettersi, alla scadenza delle concessioni, nel possesso dei beni, tra cui quelli relativi all'impianto di San Floriano d'Egna. I giudici, infatti, hanno messo in evidenza che in questo caso si tratta "di una mera rivendicazione di beni" non rientrante nella giurisdizione della Corte. Ciò, in quanto, "la rei vindicatio o la pretesa a contenuto esclusivamente patrimoniale che non coinvolgono, neppure mediamente, l'accertamento della violazione di norme attributive di competenza di rango costituzionale, sono estranee alla materia dei conflitti di attribuzione tra Stato e regioni e tra regioni".

9. La riunione dei giudizi

In solo caso, si è proceduto ad una riunione di più ricorsi. Si tratta della ordinanza n. **140**, che ha deciso congiuntamente due ricorsi promossi dalla Regione Valle d'Aosta nei confronti dello Stato, aventi ad oggetto per oggetto la approvazione e la presentazione alla Camera dei deputati, da parte del Ministro per l'interno, del disegno di legge costituzionale recante "Distacco dei comuni di Noasca e di Carema dalla Regione Piemonte e sua aggregazione alla Regione Valle d'Aosta, ai sensi dell'art. 132, secondo comma, della Costituzione". Tali ricorsi sono stati riuniti per l'evidente connessione dei giudizi.

10. Le decisioni della Corte

Le pronunce rese in sede di conflitto di attribuzione sono, come detto, **13**, di cui **9** sentenze e **4** ordinanze.

10.1. La cessazione della materia del contendere

Con l'ordinanza n. **140**, la Corte ha dichiarato la cessazione della materia del contendere in quanto gli atti oggetto dei conflitti sono venuti meno, poiché, nelle more del giudizio costituzionale, le Camere sono state sciolte e si è avviata la nuova legislatura, ditalché sono decaduti i disegni di legge costituzionale attraverso i quali sarebbero state lese le competenze della Regione ricorrente. Nell'ordinanza n. **416**, invece, la cessazione della materia del contendere è stata dichiarata a seguito del sopravvenuto annullamento dell'atto ministeriale che ha dato origine al conflitto.

10.2. Le decisioni di inammissibilità

Con l'ordinanza n. **140**, la Corte ha dichiarato la cessazione della materia del contendere in quanto gli atti oggetto dei conflitti sono venuti meno, poiché, nelle more del giudizio costituzionale, le Camere sono state sciolte e si è avviata la nuova legislatura, ditalché sono decaduti i disegni di legge costituzionale attraverso i quali sarebbero state lese le competenze della Regione ricorrente. Nell'ordinanza n. **416**, invece, la cessazione della materia del contendere è stata dichiarata a seguito

del sopravvenuto annullamento dell'atto ministeriale che ha dato origine al conflitto.

10.3. Le decisioni di merito

Delle **5** decisioni di merito, **3** sono di accoglimento (sentenze numeri **311, 329, 412**) e **2** sono di rigetto (sentenze numeri **279, 352**).

Le sentenze di accoglimento (non spettanza della competenza esercitata) hanno anche disposto l'annullamento degli atti impugnati. Nel caso della sentenza n. **329**, l'annullamento è stato limitato alla previsione dell'applicazione delle disposizioni impuginate “nella parte in cui si riferiscono alle Province autonome di Trento e di Bolzano”. Gli effetti della pronuncia, fondandosi su motivi comuni ad entrambe le Province autonome, sono state estese anche alla Provincia di Bolzano.

Capitolo IV

Il giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato

Sezione I

La fase dell'ammissibilità

1. Premessa

Nel 2008, la Corte ha reso 22 ordinanze che hanno deciso la fase dell'ammissibilità di un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato. Tra queste, otto hanno riguardato l'impugnazione di una delibera d'insindacabilità delle opinioni espresse da un parlamentare *ex art. 68*, primo comma, della Costituzione (ordinanze numeri **37, 84, 108, 122, 141, 187, 360 e 374**); due hanno avuto ad oggetto deliberazioni parlamentari di autorizzazione all'utilizzo e all'acquisizione di tabulati telefonici *ex art. 68*, terzo comma, Cost. (ordinanze numeri **275 e 276**); quattro hanno avuto ad oggetto ricorsi promossi con riferimento ad atti giurisdizionali di varia natura, quali sentenze del TAR (ordinanza n. **284**) e della Corte di cassazione (ordinanza n. **334**), provvedimenti di trasferimento di un procedimento penale e prosecuzione dello stesso (ordinanza n. **8**), provvedimento di revoca dell'ordinanza di sospensione del procedimento penale e riapertura dello stesso, nonché di ammissione dei capitoli di prova (ordinanza n. **230**); tre hanno avuto ad oggetto atti relativi alle procedure di distacco e aggregazioni di Comuni (ordinanze numeri **99, 189 e 434**); una ha riguardato una deliberazione del Consiglio dei ministri di fissazione della data di svolgimento di *referendum* abrogativi (ordinanza n. **38**), una la proposta di revoca di un Consigliere di amministrazione della RAI presentata dal Ministro dell'economia e delle finanze (ordinanza n. **61**), una un decreto ministeriale in materia di legalizzazione di firme su atti e documenti (ordinanza n. **366**), una le note del Presidente del Consiglio con cui era stato confermato il segreto di Stato opposto da alcuni testimoni nel corso del processo (ordinanza n. **425**), e una, infine, ha avuto direttamente ad oggetto alcune disposizioni legislative (ordinanza n. **367**).

2. I soggetti del conflitto

Molti dei conflitti sottoposti alla preliminare valutazione di ammissibilità da parte della Corte hanno visto coinvolti organi della magistratura requirente o, più spesso, giudicante.

Per quanto riguarda i conflitti in materia di insindacabilità parlamentare, i ricorsi sono stati proposti da giudici per le indagini preliminari presso il Tribunale (ordinanze numeri **37, 108 e 122**), da giudici per l'udienza preliminare presso il Tribunale (ordinanze numeri **84, 141 e 374**), da Tribunali (ordinanza n. **360**) e da Corti d'appello (ordinanza n. **187**). La Corte ha ribadito la legittimazione degli organi evocati a sollevare il conflitto "in quanto organ[i] giurisdizional[i], in posizione di indipendenza costituzionalmente garantita, competent[i] a dichiarare definitivamente, nell'esercizio delle funzioni attribuitegli, la volontà del potere cui appart[engono]". Parimenti confermata è, naturalmente, la legittimazione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica a resistere in questo genere di conflitti, in quanto organi competenti a dichiarare in modo definitivo la volontà del potere che rappresentano in merito alla ricorrenza dell'immunità riconosciuta dall'art. 68, primo comma, della Costituzione (rispettivamente ordinanze numeri **84, 108, 122, 141, 360 e 374**, e ordinanze numeri **37 e 187**).

Analoghe considerazioni sorreggono l'ammissibilità sotto il profilo soggettivo dei due ricorsi promossi rispettivamente dal Giudice delle indagini preliminari del Tribunale di Roma (ordinanza n. **275**) e dal Procuratore della Repubblica presso lo stesso Tribunale (ordinanza n. **276**) avverso le delibere assunte dal Senato ai sensi dell'art. 68, terzo comma, Costituzione, e con le quali è stata negata l'autorizzazione all'utilizzo e all'acquisizione di tabulati telefonici.

Con l'ordinanza n. **366** la Corte ha, invece, dichiarato inammissibile il conflitto sollevato dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Pistoia nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri in relazione ad un decreto del Ministro di grazia e giustizia con cui era stata delegata ai Procuratori della Repubblica presso i Tribunali, nella cui giurisdizione territoriale gli atti siano stati formati, la competenza a legalizzare le firme su atti e documenti formati nello Stato e da valere all'estero davanti ad Autorità estere, ed in relazione alla circolare dello stesso Ministro con cui era stata attribuita alle Procure della Repubblica la competenza a deliberare le apostille. La legittimazione ad essere parti di conflitti di attribuzione spetta, infatti, ai singoli organi giurisdizionali "limitatamente all'esercizio dell'attività giurisdizionale assistita da garanzia costituzionale" e, nel caso di specie, la Procura della Repubblica presso il Tribunale "è manifestamente priva di legittimazione attiva, in quanto né l'attività di legalizzazione, né quella di apposizione delle apostille, delegate alle Procure della Repubblica, possono essere riconosciute all'esercizio della funzione giurisdizionale, trattandosi di funzioni meramente amministrative".

In quattro casi (ordinanze numeri **8**, **230**, **284** e **334**) le autorità giurisdizionali vestono, invece, i panni di soggetti resistenti. Nell'ordinanza n. **8**, la Corte ha ritenuto ammissibile sotto il profilo soggettivo il conflitto promosso dalla Camera dei deputati nei confronti del Collegio per i reati ministeriali presso il Tribunale di Firenze e del Tribunale di Livorno, sezione distaccata di Cecina, in relazione a provvedimenti da questi assunti ed in ipotesi lesivi della competenza attribuita alla Camera dall'art. 96 della Costituzione. La Camera è, infatti, secondo costante giurisprudenza, legittimata a sollevare conflitto, al fine di difendere le attribuzioni che le spettano ai sensi della richiamata disposizione costituzionale, e la legittimazione a resistere va parimenti riconosciuta non solo in capo al Tribunale dei ministri di Firenze, in quanto esclusivo titolare delle attribuzioni previste dall'art. 8 della legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1, ma anche in capo al Tribunale di Livorno, quale organo competente a dichiarare definitivamente, nel procedimento di cui è investito, la volontà del potere cui appartiene, in ragione dell'esercizio di funzioni giurisdizionali svolte in posizione di piena indipendenza, costituzionalmente garantita.

Parimenti ammissibile sotto il profilo soggettivo è il ricorso promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri nei confronti del Tribunale di Milano - sez. IV penale - giudice monocratico, e finalizzato all'annullamento di alcune ordinanze istruttorie da quest'ultimo emesse nell'ambito di un processo avente ad oggetto l'accertamento della responsabilità penale di funzionari del SISMI e di agenti di un Servizio straniero (CIA) e di altri. Nell'ordinanza n. **230**, la Corte ha, infatti, ricordato che il Presidente del Consiglio è legittimato a promuovere il conflitto "in quanto organo competente a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartiene in ordine alla tutela, apposizione, opposizione e conferma del segreto di Stato, non solo in base a quanto previsto, dapprima dalla legge 24 ottobre 1977, n. 801 e poi dalla legge 3 agosto 2007, n. 124, ma anche alla stregua delle norme costituzionali che ne definiscono le attribuzioni", mentre pacifica deve ritenersi – secondo la costante giurisprudenza che riconosce ai singoli organi giurisdizionali la legittimazione ad essere parti di conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato – la legittimazione a resistere nel conflitto del giudice monocratico presso il Tribunale ordinario, titolare del dibattimento relativo alla corrispondente vicenda giudiziaria.

Considerazioni in tutto analoghe hanno giustificato l'ammissibilità del conflitto promosso dallo stesso Tribunale di Milano, Sezione IV penale, nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri in relazione a due lettere con cui quest'ultimo aveva confermato il segreto di Stato opposto dai testimoni nel corso di udienze dibattimentali (ordinanza n. **425**).

Inammissibile è stato, al contrario, ritenuto il conflitto promosso da un singolo cittadino "nei confronti dell'ordine giudiziario e del Parlamento", con cui questi aveva impugnato la sentenza del TAR del Lazio che aveva dichiarato il difetto di giurisdizione in ordine all'impugnazione di provvedimenti relativi alla consultazione elettorale per il rinnovo del Parlamento e la successiva sentenza del Consiglio di Stato che aveva rigettato l'appello contro la pronuncia del TAR. Sotto il profilo soggettivo la Corte rileva, infatti, "che «in nessun caso (...) il singolo cittadino può (...) ritenersi investito di una funzione costituzionalmente rilevante tale da legittimarlo a sollevare

conflitto di attribuzione ai sensi degli artt. 134 Cost. e 37 legge n. 87 del 1953» [...]” e che deve considerarsi infondato “l’assunto da cui muove il ricorrente secondo il quale, in virtù di una malintesa percezione del “potere diffuso”, ciascun componente del corpo elettorale sarebbe configurato come un organo che ne esercita le funzioni, dal momento che queste ultime sono, invece, attribuite all’intero corpo elettorale o a quelle frazioni dello stesso legittimate a richiedere le procedure referendarie”, e non può un singolo cittadino autoqualificarsi componente dell’organo costituzionale «corpo elettorale» (ordinanza n. **284**).

A ragioni attinenti al profilo oggettivo è, invece, riconducibile l’inammissibilità dei ricorsi promossi dalla Camera dei deputati e dal Senato della Repubblica nei confronti della Corte di cassazione e della Corte d’appello di Milano e decisi con l’ordinanza n. **334**. Prima di giungere alla dichiarazione d’inammissibilità per difetto del requisito oggettivo per l’instaurazione del conflitto (v. *infra*, par. 3), la Corte ha comunque ribadito, in astratto, la “legittimazione attiva di ciascun ramo del Parlamento a difendere le attribuzioni costituzionali che gli spettano, quand’anche esercitate congiuntamente” e quella “passiva” della Corte di cassazione e della Corte di appello “in quanto organi competenti a dichiarare in via definitiva, in relazione al procedimento di cui sono investiti, la volontà del potere cui appartengono”.

Analoghe considerazioni possono farsi per il conflitto di attribuzione che è stato sollevato dai promotori e presentatori di richieste di *referendum* popolare nei confronti della «Camera dei deputati, in persona del suo Presidente in carica», «del Senato della Repubblica, in persona del suo Presidente in carica», e «del Governo, in persona del Presidente del Consiglio dei ministri» e che è stato deciso dalla Corte con l’ordinanza n. **38**. Ferma restando, infatti, la costante giurisprudenza che riconosce “agli elettori, in numero non inferiore a 500.000, sottoscrittori della richiesta di *referendum* – dei quali i promotori sono competenti a dichiarare la volontà in sede di conflitto – la titolarità, nell’ambito della procedura referendaria, di una funzione costituzionalmente rilevante e garantita, in quanto essi attivano la sovranità popolare nell’esercizio dei poteri referendari [...], e anche ammesso che “il conflitto, secondo la prospettazione effettuata nel ricorso, è proponibile sia nei confronti del Governo, sia nei confronti del Parlamento”, deve riconoscersi che “il comitato promotore, nella sua veste di organismo competente a dichiarare la volontà dei sottoscrittori del *referendum*, pur essendo indubbiamente titolare di un potere, di natura costituzionale, teso a garantire che sia concretamente effettuata la competizione referendaria, non può vedere esteso siffatto potere anche per quanto attiene alle specifiche modalità organizzative di essa, rispetto alle quali operano pienamente le facoltà del Governo; di tal ché, mentre è suscettibile di essere sindacata con lo strumento del conflitto di attribuzioni ogni iniziativa di altri poteri, eventualmente diretta a paralizzare quella referendaria, non può ritenersi consentito al comitato promotore di contestare con il medesimo mezzo i momenti procedurali lasciati alla valutazione di altri soggetti istituzionali, che non siano incompatibili con la certezza della effettuazione del *referendum* stesso”.

Con l’ordinanza n. **99** (confermata dalla successiva ordinanza n. **434**, avente ad oggetto un conflitto sostanzialmente analogo) la Corte ha dichiarato inammissibile per carenza di legittimazione attiva dei ricorrenti il conflitto promosso da due privati cittadini nella qualità, rispettivamente, di “delegato effettivo” di una serie di Comuni situati in provincia di Vicenza, di “rappresentante del «Comitato per il *referendum* per il passaggio dello Altipiano dei Sette Comuni alla Provincia di Trento»” nonché di elettore del Comune di Enego, il primo, e “di coordinatore e legale rappresentante dell’«Unione Comuni Italiani per cambiare Regione», il secondo, nei confronti del Ministro dell’interno e «ove occorra» contro il Governo, in persona del Presidente del Consiglio dei ministri. La Corte esamina distintamente le varie posizioni in forza delle quali i ricorrenti agivano. Per quanto concerne, in primo luogo, la qualità di delegato comunale, si ricorda la recente affermazione della Corte secondo cui «la legislazione vigente in tema di *referendum* di cui all’art. 132, secondo comma, Cost. non riconosce alcun potere» a tale soggetto nella fase della proclamazione dei risultati referendari da parte dell’Ufficio centrale per il *referendum* presso la Corte di Cassazione (ordinanza n. 69 del 2006): simile conclusione “vale a maggior ragione con riguardo alla fase successiva alla proclamazione dei risultati referendari, qual è quella in cui si trova il procedimento relativo al distacco dei Comuni” interessati nel caso di specie, senza considerare che

“le stesse deliberazioni dei Comuni ove si è svolto il referendum hanno specificamente circoscritto il ruolo e la funzione del delegato alle sole attività consistenti nel «deposito presso la Cancelleria della Corte di cassazione della richiesta di *referendum* e di quant’altro necessario ed utile al buon esito della procedura referendaria, ai sensi e per gli effetti di cui agli artt. 41 e 42 della legge 352/70»”.

In secondo luogo, per quanto riguarda la legittimazione attiva del rappresentante del “Comitato per il *referendum* per il passaggio dello Altipiano dei Sette Comuni alla Provincia di Trento”, la Corte ricorda che essa “ha riconosciuto la qualità di figura soggettiva esterna allo Stato apparato, a cui l’ordinamento conferisce la titolarità e l’esercizio di funzioni pubbliche costituzionalmente rilevanti e garantite, soltanto al comitato per il *referendum* di cui all’art. 75 Cost., dal momento che esso è espressamente previsto dall’art. 7 della legge n. 352 del 1970, che ne disciplina le specifiche funzioni [...], mentre il comitato promotore del *referendum* di cui all’*ex art.* 132, secondo comma, Cost. non è contemplato da alcuna disposizione normativa, essendo l’iniziativa referendaria attribuita dalla legge ai Comuni interessati”.

Infine, per quanto riguarda la legittimazione attiva del coordinatore e legale rappresentante dell’«Unione Comuni Italiani per cambiare Regione», la sua esclusione deriva dal fatto che a tale figura “non può «essere riconosciuta alcuna attribuzione costituzionale in relazione ai procedimenti referendari» concernenti il distacco di taluni Comuni da una Regione (ordinanza n. 296 del 2006)”.

Considerazioni in gran parte analoghe giustificano l’inammissibilità dei ricorsi presentati nei confronti dell’Ufficio centrale per il *referendum*, del Governo e del Presidente della Repubblica da altri due individui, nella loro rispettiva qualità di “delegato supplente” del Comune di Pedemonte e di elettore del suddetto Comune, e di “rappresentante del comitato promotore referendario «Torniamo in Trentino»” (ordinanza n. 189). In particolare, se per quanto riguarda la qualità da ultimo richiamata si ribadisce quanto osservato dalla Corte nella citata ordinanza n. 99 di quest’anno, per quanto concerne la qualità di delegato effettivo o supplente la Corte non solo ricorda che la legislazione vigente in tema di *referendum* di cui all’art. 132, secondo comma, Cost. non riconosce a questi “alcuna attribuzione in relazione ai procedimenti referendari concernenti il distacco di un Comune da una Regione e la sua aggregazione ad altra Regione”, ma precisa anche che “tale affermazione, fatta con riguardo alla fase della proclamazione dei risultati referendari (ordinanza n. 69 del 2006), nonché alla fase ad essa successiva (ordinanza n. 99 del 2008), deve ritenersi valere anche nella fattispecie in esame in cui il conflitto è stato sollevato anteriormente allo svolgimento del *referendum*, dal momento che le attribuzioni del delegato sono comunque circoscritte al deposito presso la cancelleria della Corte di cassazione della richiesta di *referendum*, secondo quanto disposto dall’art. 42 della legge 25 maggio 1970, n. 352”. Né, in aderenza alla consolidata giurisprudenza della Corte, può essere riconosciuta alcuna attribuzione costituzionale in relazione al procedimento referendario concernente il distacco di un Comune da una determinata Regione all’individuo nella sua qualità di elettore di tale Comune.

Con l’ordinanza n. 367 è stata dichiarata l’inammissibilità per carenza, tra l’altro, del requisito soggettivo del conflitto sollevato, con distinti ma identici ricorsi, da due cittadini autoqualificatisi “componenti «dell’organo costituzionale corpo elettorale»” nei confronti del Parlamento della Repubblica, «in persona del Presidente *pro tempore* del Senato della Repubblica e del Presidente *pro tempore* della Camera dei Deputati». La Corte ricorda che “«in nessun caso [...] il singolo cittadino può [...] ritenersi investito di una funzione costituzionalmente rilevante tale da legittimarlo a sollevare conflitto di attribuzione ai sensi degli artt. 134 Cost. e 37 legge n. 87 del 1953» [...]” e che infondato risulta l’assunto da cui muovono i ricorrenti, secondo il quale, «in virtù di una malintesa percezione del “potere diffuso”, ciascun componente del corpo elettorale sarebbe configurato come un organo che ne esercita le funzioni», poiché “«queste ultime sono [...] attribuite all’intero corpo elettorale o a quelle frazioni dello stesso legittimate a richiedere le procedure referendarie» (ordinanza n. 284 del 2008)”.

Ammissibile, infine, è stato ritenuto, con l’ordinanza n. 61, il conflitto sollevato dalla Commissione parlamentare per l’indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, in persona del suo Presidente *pro-tempore*, contro il Ministro dell’economia e delle finanze ed il

Presidente del Consiglio dei ministri, al fine di accertare la competenza in materia di revoca di un consigliere di amministrazione della RAI-Radiotelevisione italiana S.p.a.. Tuttavia, la Corte precisa che se pacifica deve considerarsi, secondo costante giurisprudenza, la legittimazione attiva della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi come "organo competente a dichiarare in via definitiva la volontà della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica", deve al contrario negarsi quella "passiva" del Ministro dell'economia e delle finanze: esso, infatti, "non è organo competente a dichiarare definitivamente la volontà del potere esecutivo, poiché quest'ultimo «non è un "potere diffuso", ma si risolve [...] nell'intero Governo, in nome dell'unità di indirizzo politico e amministrativo proclamata dall'art. 95, primo comma, Cost.» [...], con la conseguenza che «i singoli ministri non sono legittimati ad essere parte di un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato» se non nelle ipotesi di competenze "direttamente ed esclusivamente conferite al Ministro della giustizia dagli artt. 107, secondo comma, e 110 della Costituzione [...] e del voto di sfiducia individuale espresso dal Parlamento nei confronti di un ministro»".

Organi legittimati a stare in giudizio nel conflitto *de quo* sono, quindi, la Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi ed il Presidente del Consiglio dei ministri, essendo quest'ultimo l'"organo competente a dichiarare in via definitiva la volontà dell'intero Governo, in quanto, ai sensi dell'art. 95, primo comma, della Costituzione, «dirige la politica generale del Governo e ne è responsabile. Mantiene l'unità di indirizzo politico ed amministrativo, promovendo e coordinando l'attività dei ministri».

3. I profili oggettivi

Come anticipato, otto delle ventidue decisioni rese in punto di valutazione preliminare dell'ammissibilità di conflitti tra poteri hanno riguardato delibere parlamentari di insindacabilità (ordinanze numeri **37, 84, 108, 122, 141, 187, 360 e 374**). In tutti i casi i giudici ricorrenti lamentavano la menomazione della propria sfera di attribuzione, costituzionalmente garantita, a seguito dell'adozione, da parte di una delle Camere, di una deliberazione in cui si affermava, in modo asseritamente illegittimo, che le opinioni espresse da un proprio membro rientravano nell'esercizio delle funzioni parlamentari, ricadendo pertanto nel campo di applicazione della garanzia di insindacabilità di cui all'art. 68, comma 1, della Costituzione. La Corte ha, in tutti questi casi, accertato la sussistenza della materia di conflitto.

Validamente instaurati sono stati, altresì, i conflitti esaminati nelle ordinanze numeri **275 e 276**, nei quali il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Roma e la Procura della Repubblica presso lo stesso Tribunale lamentavano la lesione delle rispettive sfere di attribuzioni, costituzionalmente garantite, in conseguenza dell'esercizio – ritenuto illegittimo perché non corrispondente ai criteri che la Costituzione stabilisce, come sviluppati dalla giurisprudenza della Corte – del potere, spettante al Senato della Repubblica, di negare l'autorizzazione all'utilizzo di materiale probatorio e al compimento di atti investigativi nei confronti di un proprio membro. Ammissibile è, quindi, l'esame della richiesta avanzata alla Corte dai ricorrenti di dichiarare che non spettava al Senato della Repubblica negare l'autorizzazione all'utilizzo dei tabulati telefonici (ordinanza n. **275**) e che spettava "all'autorità giudiziaria, e nella specie al pubblico ministero quale titolare dell'azione penale nella fase delle indagini preliminari, la valutazione sulla utilità e rilevanza degli atti investigativi, con particolare riferimento alla sussistenza dei presupposti per l'acquisizione, con decreto motivato, dei dati del traffico telefonico, mentre spetta all'Assemblea cui il parlamentare appartiene esclusivamente la valutazione circa il carattere strumentale o persecutorio dell'atto di indagine oggetto della richiesta" (ordinanza n. **276**), con la conseguente richiesta, in entrambi i casi, di annullamento della relativa delibera del Senato.

In due occasioni la Corte ha dichiarato l'inammissibilità del ricorso per ragioni interamente riconducibili al piano dell'oggetto del conflitto. In un caso (ordinanza n. **38**), il ricorso era stato presentato dai promotori di un referendum abrogativo, i quali chiedevano alla Corte, in primo luogo, di "volere «in via cautelare accordare i necessari provvedimenti d'urgenza per consentire lo

svolgimento dei *referendum* il 18 maggio 2008 o comunque entro il 15 giugno 2008»” e, in seconda battuta, “di dichiarare «che non spettava al Governo deliberare la data di svolgimento dei *referendum* prima dello scioglimento anticipato delle Camere con l’effetto di determinarne la sospensione»”, “«che sussiste il diritto allo svolgimento delle operazioni di voto referendario, una volta compiuta la procedura di verifica della legittimità e dell’ammissibilità delle relative domande, entro termini ragionevoli, mantenendo ferma la data del 18 maggio 2008 ovvero entro il 15 giugno 2008», nonché, infine, di «annullare in conseguenza, *in parte qua*, la deliberazione del Consiglio dei ministri 5 febbraio 2008 con la quale è stata decisa la data di svolgimento del *referendum* ovvero l’art. 34, secondo comma, della legge n. 352 del 1970, nella parte in cui prevede, in caso di scioglimento delle Camere, l’automatica sospensione dei *referendum* e la ripresa del decorso dei termini solo a partire dal 365° giorno dallo svolgimento delle elezioni». I ricorrenti ritenevano, infatti, che le loro attribuzioni costituzionali fossero state lese dal cattivo uso fatto dal Governo del potere di fissare la data di svolgimento della consultazione referendaria e dall’automatismo della sospensione del *referendum* già indetto previsto dal secondo comma della citata disposizione della legge n. 352 del 1970. Più in particolare, dal primo punto di vista il Governo non avrebbe dovuto indire il *referendum* “«qualche ora prima dello scioglimento delle Camere con l’effetto di concretizzare le *condiciones* legali necessarie per determinare la sospensione del relativo *iter* ai sensi dell’art. 34, secondo e terzo comma, della legge n. 352 del 1970»”, mentre, dal secondo punto di vista, la richiamata disposizione “si porrebbe in contrasto con gli artt. 1, 2, 48 e 75 della Costituzione, «introducendo una previsione contraddistinta da un pregiudiziale e ingiustificato sfavore per l’esercizio del *referendum* abrogativo»”.

La Corte è, invece, sotto entrambi i profili, di diverso avviso. Da un lato, il d.P.R. 5 febbraio 2008 di indizione del *referendum* non è idoneo ad incidere, neanche astrattamente, sulla sfera di attribuzioni costituzionalmente garantite al comitato promotore, sfera nella quale non rientra “il potere di sindacare, adducendo una sorta di eccesso di potere da “sviamento dalla causa tipica”, la scelta governativa in ordine al momento in cui procedere all’espletamento delle operazioni di voto”. Infatti, “l’art. 34, primo comma, della legge n. 352 del 1970 attribuisce al Consiglio dei ministri un ampio potere di valutazione nell’effettuare la proposta al Presidente della Repubblica – cui spetta l’adozione del relativo provvedimento formale – sia in ordine al momento di indizione del *referendum*, sia per quanto attiene alla fissazione della data della consultazione referendaria, ponendo quale unico limite indeclinabile che le relative operazioni di voto si svolgano tra il 15 aprile e il 15 giugno”. Come già stabilito dalla giurisprudenza costituzionale, “«rientra nella sfera delle attribuzioni del comitato la pretesa allo svolgimento delle operazioni di voto referendario, una volta compiuta la procedura di verifica della legittimità e della costituzionalità delle relative domande; ma non anche – in assenza di situazioni eccezionali – la pretesa di interferire sulla scelta governativa, tra le molteplici, legittime opzioni, della data all’interno del periodo prestabilito» [...]”, e tra tali “«molteplici, legittime opzioni» rientra per certo anche quella concernente la data in cui adottare, dopo la declaratoria di ammissibilità del *referendum* da parte della Corte, il provvedimento di indizione del *referendum* stesso [...] e quella relativa allo svolgimento delle operazioni di voto [...]”. Né, d’altro canto, il comitato può agire a salvaguardia del diritto degli elettori ad esprimere il voto in tempi da loro ritenuti ragionevoli, in quanto non è rinvenibile alcuna norma nell’ordinamento che, a salvaguardia di un presunto interesse degli elettori costituzionalmente rilevante alla sollecita celebrazione del *referendum*, abiliti il comitato ad agire”. D’altro lato, con riferimento alla presunta violazione delle attribuzioni costituzionali dei ricorrenti derivante direttamente dall’art. 34, secondo comma, della legge n. 352 del 1970, anche a volere considerare sussistenti i presupposti che legittimano un conflitto avente ad oggetto un atto di rango legislativo, la Corte rileva che “neanche di tale atto sia configurabile una incidenza sulla sfera costituzionalmente tutelata del comitato promotore, in relazione alle modalità di svolgimento del procedimento referendario”, poiché non esiste nell’ordinamento italiano “una norma che attribuisca rilievo costituzionale al presunto interesse degli elettori alla sollecita celebrazione del *referendum* e che abiliti il comitato promotore ad agire a tutela dello stesso”.

Nell’altro caso (ordinanza n. 334) la Camera dei deputati ed il Senato della Repubblica avevano

promosso un conflitto nei confronti dell’Autorità giudiziaria, deducendo che la sentenza n. 21748 del 2007 della Corte di cassazione ed il decreto 25 giugno 2008 della Corte di appello di Milano avrebbero usurpato, e comunque menomato, le attribuzioni legislative del Parlamento, poiché detti provvedimenti, “venendo a stabilire termini e condizioni affinché possa cessare il trattamento di alimentazione ed idratazione artificiale cui è sottoposto un paziente in stato vegetativo permanente, avrebbero utilizzato la funzione giurisdizionale per modificare in realtà il sistema legislativo vigente, così invadendo l’area riservata al legislatore”. La Corte, al contrario, “non rileva la sussistenza nella specie di indici atti a dimostrare che i giudici abbiano utilizzato i provvedimenti censurati – aventi tutte le caratteristiche di atti giurisdizionali loro proprie e, pertanto, spieganti efficacia solo per il caso di specie – come meri schermi formali per esercitare, invece, funzioni di produzione normativa o per menomare l’esercizio del potere legislativo da parte del Parlamento, che ne è sempre e comunque il titolare”. Inoltre, entrambe le parti ricorrenti, pur escludendo di voler sindacare *errores in iudicando*, in realtà avanzano molteplici critiche al modo in cui la Cassazione ha selezionato ed utilizzato il materiale normativo rilevante per la decisione o a come lo ha interpretato”, in contrasto con quella costante giurisprudenza costituzionale che ritiene che un conflitto avente ad oggetto atti giurisdizionali sia ammissibile «solo quando sia contestata la riconducibilità della decisione o di statuizioni in essa contenute alla funzione giurisdizionale, o si lamenti il superamento dei limiti, diversi dal generale vincolo del giudice alla legge, anche costituzionale, che essa incontra nell’ordinamento a garanzia di altre attribuzioni costituzionali», e che tale conflitto “non può ridursi alla prospettazione di un percorso logico-giuridico alternativo rispetto a quello censurato, giacché il conflitto di attribuzione «non può essere trasformato in un atipico mezzo di gravame avverso le pronunce dei giudici»”. Di qui l’inammissibilità del medesimo, tanto più “che la vicenda processuale che ha originato il presente giudizio non appare ancora esaurita, e che, d’altra parte, il Parlamento può in qualsiasi momento adottare una specifica normativa della materia, fondata su adeguati punti di equilibrio fra i fondamentali beni costituzionali coinvolti”.

Con l’ordinanza n. **8** è stato, invece, ritenuto ammissibile il conflitto con cui la Camera dei deputati ha chiesto alla Corte di dichiarare che «non spetta al Tribunale dei ministri di Firenze trasferire al Giudice penale ordinario, competente per territorio, il procedimento instaurato ai sensi dell’art. 96 Cost., senza aver prima richiesto l’autorizzazione camerale e, comunque, senza avere previamente trasmesso alla Camera dei deputati gli atti del procedimento medesimo in modo da consentirle di valutare la sussistenza dei presupposti per l’attivazione della garanzia», e di dichiarare parimenti che non spetta al Tribunale di Livorno, sezione distaccata di Cecina, di proseguire il giudizio senza chiedere l’autorizzazione a procedere, con conseguente annullamento dei provvedimenti giurisdizionali adottati. Nel proporre il ricorso, la Camera ha contestualmente domandato alla Corte di sollevare dinanzi a se stessa la pregiudiziale questione di legittimità costituzionale dell’art. 2 della legge n. 219 del 1989, di cui i provvedimenti impugnati rappresenterebbero fedele applicazione.

Parimenti ammissibile è stato considerato, con l’ordinanza n. **61**, il ricorso presentato dalla Commissione parlamentare per l’indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi e volto all’accertamento della non spettanza al Ministro dell’economia e delle finanze, anche d’intesa con il Presidente del Consiglio dei ministri, della competenza di richiedere e votare nell’Assemblea degli azionisti della RAI-Radiotelevisione italiana S.p.a., la revoca di un consigliere di amministrazione in assenza di conforme deliberazione adottata dalla medesima Commissione, e mirante, di conseguenza, all’annullamento della proposta di revoca presentata dal Ministro dell’economia e delle finanze e tutti gli atti ad essa connessi e conseguenti.

La ricorrente ha individuato nel principio del pluralismo informativo deducibile dall’art. 21 della Costituzione il parametro costituzionale del conflitto, e – fondandosi sulla consolidata giurisprudenza costituzionale secondo cui l’oggetto del conflitto possa consistere, non solo «nella rivendicazione, da parte di un organo, di un potere da altro usurpato», ma anche «nella contestazione, non della titolarità di un potere altrui, quanto della concreta modalità di esercizio dello stesso quando siffatta modalità impedisce, di fatto, all’altro organo il pieno svolgimento di

competenze costituzionalmente assegnate» – ha ritenuto essere ««di tutta evidenza» che il Ministro dell'economia abbia agito «come se fosse l'unico soggetto titolare di poteri nella determinazione della revoca di un consigliere di amministrazione della RAI S.p.a., ignorando le attribuzioni di natura costituzionale [ad essa] spettanti». Di più, la Commissione ha affermato che il comportamento del Ministro «sarebbe «ancor più grave, e quindi lesivo delle [sue] attribuzioni [...], in quanto ha eluso in maniera evidente il rispetto di quel principio di «leale collaborazione»» che la Corte costituzionale ha espressamente prescritto anche nei rapporti tra organi dello Stato quando le reciproche competenze vengono ad intrecciarsi tra loro», riassegnando all'organo esecutivo il ruolo centrale nella gestione della Concessionaria del servizio pubblico esautorando il Parlamento da una funzione che il sistema costituzionale gli ha limpidamente riconosciuto.

Con l'ordinanza n. **230** la Corte ha deciso sull'ammissibilità del conflitto sollevato dal Presidente del Consiglio dei ministri nei confronti del Tribunale di Milano - sez. IV penale - giudice monocratico, e finalizzato all'annullamento delle ordinanze istruttorie dallo stesso emesse il 19 marzo ed il 14 maggio 2008, nell'ambito del processo avente ad oggetto l'accertamento della responsabilità penale di numerosi funzionari del SISMI (tra cui il suo direttore), di agenti di un Servizio straniero (CIA) e di altri, relativamente al sequestro di persona di Nasr Osama Mustafa Hassan, meglio noto come Abu Omar.

In particolare, il ricorrente ha chiesto alla Corte, in primo luogo, di dichiarare che non spetta al Tribunale di Milano «né ammettere, né acquisire, né utilizzare atti, documenti e fonti di prova coperti da segreto di Stato e su tale base procedere ad istruttoria dibattimentale, così offrendo tali documenti e fonti di prova ad ulteriore pubblicità»; in secondo luogo, di dichiarare, ««in ogni caso», [...] che non spetta al predetto Tribunale «procedere oltre nel dibattimento», nella perdurante pendenza dei giudizi per conflitto di attribuzione nei quali «si discuta della utilizzabilità di atti istruttori e/o documenti perché compiuti od acquisiti in violazione del segreto di Stato»; in terzo luogo, che «venga «comunque» dichiarato che «non spetta al Tribunale di Milano procedere oltre nell'istruttoria dibattimentale enunciando come regola di cautela per rispetto del segreto di Stato sui rapporti tra SISMI e CIA il principio che tale segreto avrebbe ad oggetto "la tela dei più ampi rapporti CIA/SISMI" ma mai "specifici rapporti" idonei ad individuare "ambiti di responsabilità personale" con ciò capovolgendo la regola del rapporto esistente tra segreto di Stato e funzione giurisdizionale ed affermando la prevalenza del potere giudiziario all'accertamento del reato rispetto al potere presidenziale di segretare fonti di prova»». Poiché, quindi, il ricorrente lamenta la lesione di attribuzioni ad esso costituzionalmente garantite, «essendo devoluta alla responsabilità del Presidente del Consiglio dei ministri, sotto il controllo del Parlamento, la tutela del segreto di Stato quale strumento destinato alla salvaguardia della sicurezza dello Stato medesimo», il conflitto è ammissibile.

Parimenti ammissibile è stato ritenuto il conflitto, radicato sul medesimo procedimento giudiziario da cui ha tratto origine il conflitto appena richiamato, promosso dal Tribunale di Milano nei confronti del Presidente del consiglio e con il quale il primo ha chiesto alla Corte di dichiarare che non spettava al secondo segretario «qualsiasi rapporto fra i Servizi italiani e stranieri ancorché in qualche modo collegato o collegabile con il fatto storico meglio noto come sequestro Abu Omar»», né «precludere all'autorità giudiziaria ricorrente l'acquisizione e l'utilizzazione di tutti i mezzi di prova che «hanno tratto ai rapporti fra Servizi italiani e stranieri»», né, infine, «confermare il segreto di Stato su notizie già rivelate nel corso delle indagini preliminari» (ordinanza n. **425**). Secondo il ricorrente, infatti, l'affermazione, da parte del Presidente del Consiglio, dell'esistenza di una preclusione all'utilizzazione di tutti i mezzi di prova «che hanno tratto ai rapporti fra Servizi italiani e stranieri»», e la conferma del segreto opposto dai testi Scandone e Murgolo in ordine, rispettivamente, «all'esistenza e al contenuto di direttive o ordini impartiti dal Generale Pollari relativi alle cd. *renditions*» e all'eventuale coinvolgimento dell'imputato Mancini «nel sequestro» di Abu Omar, nonché «alla sua partecipazione ad una riunione con «gli americani» a Bologna», concretizzerebbero un'illegittima compressione delle attribuzioni e dei poteri propri dell'autorità giudiziaria di cui agli artt. 101 e ss. Cost.

È stata, invece, la carenza di legittimazione attiva dei ricorrenti (v. *supra*, par. 2) a determinare l'inammissibilità del conflitto promosso da singoli individui nei confronti del Ministro dell'interno, e in subordine del Governo, per accertare l'inadempimento da parte di questi ultimi dell'obbligo di cui all'art. 45, quarto comma, della legge n. 352 del 1970, non avendo essi presentato al Parlamento il disegno di legge di modifica territoriale, né avendo motivato il ritardo rispetto ad un termine che i ricorrenti ritengono perentorio e quindi inderogabile, come tutta la scansione temporale caratterizzante l'intero procedimento di distacco-aggregazione di comuni di cui all'*ex* art. 132, secondo comma, Cost. (ordinanza n. **99**, che trova conferma nella successiva ordinanza n. **434**).

Poiché il comportamento del Ministro avrebbe leso "il diritto costituzionalmente garantito «all'autodeterminazione territoriale delle popolazioni appartenenti a soggetti aventi autonomia ancorata in Costituzione, come i Comuni, in forza del combinato disposto degli artt. 5 e 132 della Costituzione»", i ricorrenti chiedevano alla Corte non solo di accertare tale asserito inadempimento, ma anche di adottare "una pronuncia sostitutiva dell'ingiustificato rifiuto da parte del Ministro dell'interno o, in subordine, del Governo «a dar vita a tale atto vincolato, affinché sia in tal modo ordinata la presentazione al Parlamento del [...] disegno di legge", potendo essere "oggetto di censura in sede di conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato [...] anche il comportamento omissivo di uno dei poteri configgenti".

Parimenti inammissibile è stato considerato il conflitto sollevato, ancora in materia di referendum *ex* art. 132, Cost., da privati cittadini nei confronti dell'Ufficio centrale per il referendum, del Governo e del Presidente della Repubblica in relazione ad una serie di atti da questi ultimi adottati. Secondo i ricorrenti – dei quali la Corte accerta peraltro la mancata legittimazione attiva al conflitto (v. *supra*, par. 2) – in particolare, "l'ordinanza dell'Ufficio centrale per il referendum in data 2 ottobre 2007 con cui è stata dichiarata la legittimità della richiesta referendaria ai sensi dell'art. 43 della legge n. 352 del 1970, il decreto del Presidente della Repubblica del 21 dicembre 2007 (pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 3 gennaio 2008, n. 2) con cui è stato indetto, nel Comune di Pedemonte, il referendum per i giorni 9 e 10 marzo 2008, nonché la previa deliberazione del Consiglio dei ministri dell'11 dicembre 2007, menomerebbero il diritto di autodeterminazione della comunità locale di Pedemonte". La Corte rileva che il fatto che i ricorrenti sostengano che la lesione delle proprie attribuzioni costituzionali discenderebbe dalla circostanza che gli atti impugnati determinerebbero l'applicazione anche nel successivo svolgimento della procedura delle disposizioni del titolo III della legge n. 352 del 1970, nonché delle altre individuate nel ricorso, "le quali sarebbero costituzionalmente illegittime", e chiedano pertanto alla Corte di sollevare avanti a sé questione di legittimità costituzionale di tali disposizioni, rende "evidente come il ricorso sia, nella sostanza, rivolto, non già a sollevare un conflitto di attribuzione, quanto, piuttosto, ad ottenere la dichiarazione di illegittimità costituzionale di talune disposizioni legislative, attraverso una sorta di ricorso diretto". Di qui l'inammissibilità (anche) sotto il profilo oggettivo del conflitto in parola (ordinanza n. **189**).

Con il ricorso deciso con l'ordinanza n. **366**, la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Pistoia chiedeva in sostanza alla Corte di annullare, previa declaratoria della non spettanza al Ministero di Grazia e Giustizia del potere di delegare alla Procura della Repubblica l'attività di legalizzazione e di apporre le apostille, il decreto 10 luglio 1971 e la circolare n. 1/1 – 36(65) del 6 febbraio 1978. In particolare, la ricorrente contestava che "l'allora Ministro di grazia e giustizia potesse delegare un'attività amministrativa ad un soggetto appartenente alla Magistratura, «ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere» ai sensi dell'art. 104 Cost, e tanto più alle Procure della Repubblica, le quali, ai sensi dell'art. 112 Cost., esercitano l'azione penale, potendo il Ministro stesso delegare tale attività solo ad organi amministrativi centrali o periferici del medesimo Ministero o ad altri organi della pubblica amministrazione". Ad avviso della Procura, poiché "la *ratio* dell'art. 4 della legge n. 390 del 1971 è quella di riconoscere a tutti i Ministeri che hanno tra le proprie attribuzioni quella di «formazione di atti e documenti che possono avere una destinazione estera» la facoltà di operare una «delega interorganica e intersoggettiva», conseguentemente possibile solo nei confronti di organi della pubblica amministrazione", il Ministero di giustizia, nel delegare alle Procure l'attività di legalizzazione avrebbe compiuto «un atto abnorme», non

risultando l'ufficio del pubblico ministero "un organo e neppure un'autorità amministrativa, ma un soggetto appartenente alla Magistratura, il quale non perde questa sua connotazione soggettiva neanche quando viene a svolgere funzioni non giurisdizionali nei casi previsti dall'art. 73 del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12".

Di più, secondo la parte ricorrente poiché gli atti impugnati determinerebbero l'assoggettamento delle Procure della Repubblica, per effetto della delega, ad un potere di direttiva (circa gli atti da compiere) e di controllo con poteri di sostituzione nei casi di inerzia, nonché di annullamento degli atti compiuti in sede di autotutela, il Ministero di Giustizia avrebbe oltrepassato i limiti segnati dagli artt. 107, secondo comma, e 110 Cost., venendo ad interferire e a menomare la funzione che la Costituzione assegna al pubblico ministero, minando anche l'autonomia e l'indipendenza garantita dall'art. 104 della Costituzione, attraverso la costituzione di un rapporto di controllo e di interferenza sui magistrati del pubblico ministero. Infine, gli atti impugnati violerebbero l'art. 112 Cost., "in quanto l'attribuzione della potestà di legalizzazione «distoglie le Procure dall'esercizio dell'azione penale, competenza che la Costituzione conferisce al pubblico ministero configurandola, peraltro, come obbligatoria»".

La Corte ha ritenuto tale conflitto inammissibile (anche) sotto il profilo oggettivo, in quanto "la controversia relativa all'annullamento di atti che non riguardano il potere di giudicare – quali quelli relativi alle attività che l'allora Ministero di grazia e giustizia ha delegato alle Procure della Repubblica con il decreto ministeriale del 10 luglio 1971 e la circolare ministeriale n. 1/1 – 36(65) del 6 febbraio 1978 – trova la sua disciplina in norme di carattere organizzativo e ordinamentale, e, non toccando la delimitazione della sfera di attribuzioni determinate da norme costituzionali, «non attinge al livello del conflitto tra poteri dello Stato, la cui risoluzione spetta alla Corte costituzionale»".

Ugualmente inammissibile è stato ritenuto, con l'ordinanza n. **284**, il conflitto di attribuzione con cui un individuo intendeva impugnare, per asserita violazione degli articoli 6 e 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, e degli articoli 24, 103, 111, 113 e 137 della Costituzione, la sentenza del TAR del Lazio – sezione II-*bis*, del 27 febbraio 2008, n. 1855, con la quale era stato dichiarato il difetto di giurisdizione in ordine all'impugnazione di provvedimenti relativi alla consultazione elettorale per il rinnovo del Parlamento, fissata per i giorni 13 e 14 aprile 2008 e la sentenza del Consiglio di Stato – sezione IV, del 13 marzo 2008, n. 1053, che ha rigettato l'appello avverso la suddetta pronuncia del TAR del Lazio. La Corte, rilevata la mancanza di legittimazione attiva, constata anche il difetto del requisito oggettivo del conflitto, non solo perché, come più volte precisato dalla Corte medesima, "i conflitti aventi ad oggetto atti di natura giurisdizionale non possono risolversi in mezzi impropri di censura del modo di esercizio della funzione giurisdizionale, giacché avverso gli errori *in iudicando* di diritto sostanziale o processuale valgono i rimedi consueti riconosciuti dagli ordinamenti processuali delle diverse giurisdizioni", ma anche perché "il ricorso risulta rivolto non già a sollevare un conflitto di attribuzione, quanto piuttosto ad ottenere la dichiarazione di illegittimità costituzionale di talune disposizioni legislative, attraverso una sorta di accesso diretto a questa Corte".

Tale ultima considerazione ha altresì contribuito alla dichiarazione di inammissibilità del conflitto promosso, con distinti ricorsi, da due privati cittadini nei confronti del Parlamento della Repubblica, «in persona del Presidente *pro tempore* del Senato della Repubblica e del Presidente *pro tempore* della Camera dei Deputati». Con tali ricorsi si lamentava la violazione, da parte degli articoli 1, comma 10, e 4, comma 6, della legge 21 dicembre 2005, n. 270 (Modifiche alle norme per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica), nella «parte in cui inibiscono al popolo sovrano di esprimere la propria preferenza nei confronti dei candidati alla elezione del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati», degli articoli 1, 10 e 67 della Costituzione ed dell'articolo 3 del Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, e si chiedeva inoltre alla Corte, "attesa l'intima connessione tra il divieto di esprimere preferenze ed altre norme del vigente sistema elettorale", di sollevare questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 12, della legge n. 270 del 2005 e dell'articolo 17

del decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533 (Testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica), come modificato dalla legge n. 270 del 2005, nella parte in cui assegnano il premio di maggioranza a prescindere dal conseguimento di un *quorum* minimo di consensi, per violazione dell'articolo 3 della Costituzione. Con l'ordinanza n. **367** è stata però dichiarata l'insussistenza (anche) del requisito oggettivo, "giacché entrambi i ricorsi risultano volti non già a sollevare un conflitto di attribuzione, quanto piuttosto ad ottenere la dichiarazione di illegittimità costituzionale di talune disposizioni legislative, attraverso una sorta di ricorso diretto a questa Corte".

4. Il ricorso per conflitto

In quattro occasioni il ricorso conteneva una esplicita richiesta alla Corte di sollevare dinanzi a se stessa questione di legittimità costituzionale di disposizioni di legge dalle quali derivava, in ipotesi, l'asserita lesione dell'attribuzione costituzionalmente garantita. Ciò è avvenuto nei conflitti decisi con le ordinanze nn. **8, 189, 284 e 367**.

Nel primo caso – l'unico in cui il ricorso è stato ritenuto ammissibile – la lesione dell'attribuzione costituzionale della Camera dei deputati deriverebbe, secondo quest'ultima, "dall'applicazione dell'art. 2, comma 1, della legge n. 219 del 1989, il quale stabilisce – a parere della ricorrente in modo costituzionalmente illegittimo – che se il fatto per cui si procede integra un reato diverso da quelli di cui all'art. 96 Cost., il tribunale dei ministri dispone la trasmissione degli atti all'autorità giudiziaria, «senza prescrivere che anche in detta ipotesi si debba comunque richiedere l'autorizzazione a procedere alla Camera competente»", giacché la citata disposizione costituzionale e la legge costituzionale n. 1 del 1989 imporrebbero di investire della richiesta di autorizzazione a procedere la Camera competente, quand'anche si reputi comune il reato per il quale si procede, allo scopo di consentirle l'apprezzamento di tale qualità dell'ipotesi criminosa, e di esperire l'eventuale ricorso alla Corte costituzionale tramite conflitto di attribuzione, per difendere, in caso di conclusione contraria, le proprie prerogative".

Negli altri tre casi, invece, la Corte, nel dichiarare l'inammissibilità dei rispettivi ricorsi, ha rilevato come essi fossero rivolti non già a sollevare un conflitto di attribuzione, quanto, piuttosto, ad ottenere la dichiarazione di illegittimità costituzionale di talune disposizioni legislative, attraverso una sorta di ricorso diretto alla Corte.

In particolare, nel ricorso esaminato con l'ordinanza n. **189** si chiedeva di verificare la legittimità costituzionale degli artt. 12, 43, 45 della legge n. 352 del 1970 per asserito contrasto con gli artt. 5, 132 e 102, secondo comma, Cost.; dell'art. 45, secondo comma, della medesima legge, per contrasto con gli artt. 64, terzo comma e 75 Cost., "nella parte in cui prevede, ai fini della approvazione del *referendum* di cui all'art. 132, secondo comma, Cost., il *quorum* della maggioranza degli elettori iscritti nelle liste elettorali del Comune nel quale è indetto il *referendum* anziché il *quorum* della maggioranza dei voti validamente espressi qualora abbia partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto"; dell'art. 32, quarto comma, del d.P.R. 20 marzo 1967, n. 223 (Approvazione del testo unico delle leggi per la disciplina dell'elettorato attivo e per la tenuta e la revisione delle liste elettorali), limitatamente alla parte in cui prevede che l'aggiornamento delle liste elettorali finalizzato allo svolgimento del *referendum* avvenga non oltre il quindicesimo giorno anteriore alla data delle elezioni, dal momento che, bloccando le liste elettorali a tale data, si altererebbe il numero degli iscritti nelle liste stesse incrementando il *quorum* ai fini della approvazione del quesito referendario e dunque violando il diritto di autodeterminazione delle comunità locali; degli artt. 1 e 5 della legge 27 dicembre 2001, n. 459 (Norme per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero), "i quali non escludono, in relazione al *referendum* di cui all'art. 132 Cost., il voto dei cittadini italiani residenti all'estero e non escludono il conteggio di tali cittadini dal *quorum* previsto ai fini del suddetto *referendum*, ed inoltre non estendono la modalità del voto per corrispondenza anche in relazione al *referendum* ex art. 132, secondo comma, Cost."; dell'art. 4, lettera d), n. 4), della legge 27 ottobre 1988, n. 470 (Anagrafe e censimento degli italiani all'estero) "nella parte in cui «esclude i referendum locali ai fini del conteggio delle ultime due consultazioni

per le quali si sia registrato il mancato recapito della cartolina-avviso trasmessa agli elettori italiani residenti all'estero, determinando così la loro cancellazione dall'anagrafe degli italiani residenti all'estero»; dell'art. 45 della legge n. 352 del 1970 “nella parte in cui non prevede che il verbale della proclamazione dei risultati del *referendum* sia comunicato anche al delegato effettivo e supplente del Comune che ha chiesto lo svolgimento del *referendum* di cui all'art. 132, secondo comma, Cost., dal momento che tale disposizione introdurrebbe una ingiustificata disparità di trattamento nell'ambito della fase di proclamazione dei risultati referendari tra Governo, Parlamento e Regioni interessate ai quali è trasmessa copia del verbale dell'Ufficio centrale per il *referendum* attestante il risultato del referendum ex art. 132, secondo comma, Cost., e i delegati comunali ai quali non è prevista alcuna trasmissione”.

Nel ricorso esaminato con l'ordinanza n. **284** – l'ammissibilità del quale avrebbe colmato, ad avviso del ricorrente, “«la lacuna dell'inesistenza di un accesso diretto alla Corte costituzionale», atteso che nessun organo costituzionale o potere dello Stato può impedire l'esercizio del diritto di voto in modo conforme alla Costituzione” – si chiedeva alla Corte di verificare la legittimità costituzionale del d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 (Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati) e del decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533 (Testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica) nelle parti in cui non subordinano l'attribuzione del premio di maggioranza al raggiungimento di una soglia minima di voti o seggi.

Nel ricorso esaminato con l'ordinanza n. **367**, il ricorrente denunciava, in riferimento agli articoli 1, 10 e 67 della Costituzione ed all'articolo 3 del Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, gli articoli 1, comma 10, e 4, comma 6, della legge 21 dicembre 2005, n. 270 (Modifiche alle norme per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica), nella «parte in cui inibiscono al popolo sovrano di esprimere la propria preferenza nei confronti dei candidati alla elezione del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati», nonché l'articolo 1, comma 12, della legge n. 270 del 2005 e l'articolo 17 del decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533 (Testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica), come modificato dalla legge n. 270 del 2005, nella parte in cui assegnano il premio di maggioranza a prescindere dal conseguimento di un *quorum* minimo di consensi, per violazione dell'articolo 3 della Costituzione.

Per quanto riguarda, infine, il ricorso deciso con l'ordinanza n. **38**, l'attribuzione costituzionale del ricorrente (promotori del referendum) sarebbe stata lesa non solo dal cattivo uso fatto dal Governo del potere di fissare la data di svolgimento della consultazione referendaria, ma anche dall'automatismo della sospensione del *referendum* già indetto previsto dal secondo comma dell'art. 34 della legge 25 maggio 1970, n. 352. A questo proposito, i ricorrenti sottolineavano “la valenza lesiva del citato secondo comma dell'art. 34, il quale prevede che «nel caso di anticipato scioglimento delle Camere o di una di esse, il *referendum* già indetto si intende automaticamente sospeso all'atto della pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* del decreto del Presidente della Repubblica di indizione dei comizi elettorali per la elezione delle nuove Camere o di una di esse”»: tale norma, infatti, “si porrebbe in contrasto con gli artt. 1, 2, 48 e 75 della Costituzione, «introducendo una previsione contraddistinta da un pregiudiziale e ingiustificato sfavore per l'esercizio del *referendum* abrogativo»” e, in particolare, “l'art. 1 della Costituzione, nell'attribuire la sovranità al popolo, «impone al legislatore ordinario di adottare soluzioni organizzative e procedurali che non sacrificino l'un circuito della democrazia (quello diretto, previsto dall'art. 75 Cost.) all'altro (quello rappresentativo, previsto dagli artt. 55-70 Cost.)”.

La Corte ha, tuttavia, ritenuto che, sebbene la giurisprudenza costituzionale abbia ammesso, in linea di principio, la configurabilità del conflitto di attribuzione in relazione ad una norma di legge tutte le volte in cui da essa possono derivare lesioni dirette dell'ordine costituzionale delle competenze, ad eccezione dei casi in cui esista un giudizio nel quale tale norma debba trovare applicazione e quindi possa essere sollevata la questione incidentale sulla legge, “nella specie [...] deve rilevarsi come neanche di tale atto sia configurabile una incidenza sulla sfera

costituzionalmente tutelata del comitato promotore, in relazione alle modalità di svolgimento del procedimento referendario”, poiché non esiste nell’ordinamento una norma che attribuisca rilievo costituzionale al presunto interesse degli elettori alla sollecita celebrazione del *referendum* e che abiliti il comitato promotore ad agire a tutela dello stesso”.

5. Le decisioni della Corte

Sui 22 ricorsi esaminati, 14 sono stati dichiarati ammissibili. Degli 8 dichiarati inammissibili, due lo sono stati per ragioni inerenti ai profili soggettivi del conflitto (ordinanze numeri **99** e **434**: v. *supra*, par. 2), 2 per ragioni inerenti ai profili oggettivi (ordinanze numeri **38** e **334**: v. *supra*, par. 3), 4 per ragioni inerenti agli uni ed agli altri (ordinanze numeri **189**, **284**, **366** e **367**).

In tutti i casi in cui il conflitto è stato dichiarato ammissibile, la Corte ha disposto che il ricorso e l’ordinanza di ammissibilità venissero notificati al resistente o ai resistenti, a cura del ricorrente, entro sessanta giorni dalla comunicazione. In un caso (ordinanza n. **8**) la Corte ha altresì disposto che il ricorso presentato dalla Camera dei deputati fosse notificato anche al Senato della Repubblica, stante “l’identità della posizione costituzionale dei due rami del Parlamento in relazione alle questioni di principio da trattare”. In un altro caso (ordinanza n. **61**) la notifica è stata disposta nei confronti del solo Governo della Repubblica, in persona del Presidente del Consiglio dei ministri, e non anche dell’altro soggetto originariamente individuato dalla parte ricorrente nel ricorso, in quanto la Corte ha ritenuto, nel caso di specie, privo di legittimazione passiva il Ministro dell’economia e delle finanze (v. *supra*, par. 2).

Nell’ordinanza n. **284** si ricorda altresì che, con provvedimento del Presidente del 24 giugno 2008 è stata rigettata l’istanza di audizione in camera di consiglio depositata il 18 giugno 2008 dal ricorrente in considerazione della «novità e [del]l’importanza» delle questioni sollevate con il ricorso, nonché per rispetto dei principi costituzionali sanciti negli artt. 24, secondo comma, e 111, secondo comma, della Costituzione. Come già statuito in un caso analogo, infatti, la richiesta di audizione in camera di consiglio non è compatibile con il carattere meramente deliberatorio della fase preliminare di valutazione dell’ammissibilità del conflitto.

Sezione II

La fase del merito

1. Premessa

Nel 2008 la Corte ha reso 13 decisioni in sede di conflitto tra poteri dello Stato. La gran parte di esse (12) hanno riguardato il problema dell'insindacabilità per le opinioni espresse dai parlamentari *ex art. 68*, primo comma, della Costituzione.

2. I soggetti del conflitto

Tutte le decisioni rese hanno visto coinvolti organi dell'autorità giudiziaria, i quali hanno sempre vestito i panni di soggetti ricorrenti.

Le pronunce in materia di insindacabilità dei parlamentari *ex art. 68*, primo comma, della Costituzione sono state rese a seguito di ricorsi promossi da una Corte d'appello (sentenze numeri **163, 171, 307**), da un giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale (sentenze numeri **28, 97, 135, 330, 355, 410 e 420**) e da un giudice per l'udienza preliminare presso il Tribunale (sentenze numeri **134 e 430**). Di questi dodici casi, nove hanno coinvolto la Camera dei deputati (sentenze numeri **28, 97, 134, 163, 171, e 307**), tre il Senato della Repubblica (sentenze numeri **135, 330 e 355**). In un'occasione la Camera di appartenenza non si è costituita in giudizio (sentenza n. **171**), mentre in un altro caso nessuna delle parti si è costituita (sentenza n. **163**).

La sentenza n. **26** torna, invece, ad esaminare il conflitto promosso dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Roma nei confronti della Commissione parlamentare di inchiesta sulla morte di Ilaria Alpi e Miran Hrovatin, conflitto già dichiarato ammissibile con l'ordinanza n. 73 del 2006 e oggetto di decisione non definitiva con sentenza n. 241 del 2007, nella quale la Corte aveva ritenuto che la notifica del ricorso alla Commissione in persona del suo Presidente, presso la Camera dei Deputati, potesse ritenersi validamente effettuata ai fini della rituale instaurazione del contraddittorio, con conseguente prosecuzione del giudizio nei confronti della Camera stessa, della quale la Commissione costituisce diretta emanazione ai sensi dell'art. 82 Cost.

In nessun caso hanno spiegato atti di intervento soggetti diversi da quelli che la Corte aveva individuato come destinatari della notifica del ricorso e dell'ordinanza di ammissibilità del medesimo nell'ambito della preliminare verifica di ammissibilità del conflitto.

3. I profili oggettivi

Per quanto riguarda i profili oggettivi del conflitto, le deliberazioni di insindacabilità delle opinioni espresse, validamente impugnabili per costante giurisprudenza, non hanno posto problemi particolari. Un cenno meritano, comunque, alcune pronunce rese dalla Corte con riferimento alla garanzia di cui all'art. 68, primo comma, Cost.

Nel caso deciso con la sentenza n. **28**, la Camera dei deputati aveva, ad esempio, sostenuto che il ricorso avrebbe dovuto essere dichiarato infondato, in quanto le opinioni *extra moenia* espresse dal deputato erano sostanzialmente identiche a quelle formulate in atti funzionali a firma di altri parlamentari. Nel respingere l'eccezione della resistente, la Corte ha ripetuto, secondo la propria consolidata giurisprudenza, che "la verifica del nesso funzionale tra le dichiarazioni esterne e quelle funzionali deve essere effettuata con riferimento alla stessa persona, non potendosi configurare «una sorta di insindacabilità di gruppo» assistita dalla garanzia costituzionale prevista dall'art. 68, primo comma, Cost." (affermazione ribadita nella successiva sentenza n. **97**).

Un cenno a parte merita la sentenza n. **26**, con cui la Corte è stata chiamata a decidere sulla spettanza o meno alla Commissione parlamentare d'inchiesta sulla morte di Ilaria Alpi e Miram Hrovatin – e per essa, ormai, alla luce della sentenza n. 241 del 2007, alla Camera dei deputati – del potere di interferire nell'esercizio delle attribuzioni demandate dalla Costituzione alla ricorrente autorità giudiziaria, in particolare precludendole lo svolgimento congiunto degli accertamenti tecnici non ripetibili sulla vettura a bordo della quale la Alpi ed il Hrovatin si trovavano in occasione dell'attentato nel quale persero la vita.

L'autorità giudiziaria ricorrente, promuovendo un conflitto da menomazione, assumeva che il predetto organismo parlamentare avesse interferito – negandole la possibilità di partecipare all'accertamento tecnico non ripetibile disposto sulla vettura costituente “corpo di reato” – nell'attività ad essa istituzionalmente demandata e consistente nel «raccolgere tutti gli elementi necessari ai fini delle proprie determinazioni in ordine all'esercizio dell'azione penale», con palese violazione del principio della obbligatorietà della stessa, «sancito dall'art. 112 della Costituzione», oltre che di quelli «di indipendenza ed autonomia della magistratura» (*ex artt. 101, 104 e 107 Cost.*). Essa pertanto chiedeva l'annullamento degli atti con i quali la predetta Commissione, in persona del suo Presidente, dopo aver conferito incarico peritale per l'espletamento di accertamenti tecnici anche non ripetibili sull'autovettura, ha rifiutato di acconsentire alla partecipazione della ricorrente, agli accertamenti tecnici da espletarsi sulla stessa autovettura.

4. Il ricorso per conflitto

Nel corso del 2007 la Corte è stata chiamata in varie occasioni a prendere posizione su questioni relative ai requisiti indefettibili del ricorso ai fini di una valida instaurazione del conflitto. In molti casi le eccezioni sollevate dalle parti resistenti in ordine alla formulazione dell'atto introduttivo del giudizio sono state respinte.

Ciò è avvenuto, ad esempio, nelle sentenza n. **28**, in cui è stata rigettata l'eccezione d'inammissibilità fondata sull'asserita carenza, nell'atto introduttivo, di una compiuta esposizione dei fatti, non essendo state – secondo la parte resistente – compiutamente riportate dal giudice ricorrente le dichiarazioni su cui verteva il conflitto. Analoga eccezione era stata sollevata con riferimento al ricorso deciso con la sentenza n. **97**, nella quale la Corte ha parimenti affermato che la “descrizione delle dichiarazioni oggetto di conflitto appare sufficiente per la loro compiuta identificazione, tenuto conto che il giudice, per un verso, riproduce integralmente il capo di imputazione ascritto al deputato [...] e, per l'altro, riporta il testo della relazione della Giunta per le autorizzazioni a procedere in giudizio in ordine al contenuto e alla successione temporale degli atti funzionali”. Nello stesso senso va anche la sentenza n. **330**, in cui è stato accertato che non ricorre l'asserita carenza del requisito dell'autosufficienza dell'atto introduttivo del giudizio, in quanto il giudice ricorrente ha riprodotto, nel ricorso, l'imputazione formulata dal pubblico ministero nella quale sono riportate le affermazioni ritenute offensive della reputazione dei magistrati della Procura di Palermo coinvolti nella vicenda denunciata dall'imputato.

Parimenti infondata è stata ritenuta l'eccezione d'inammissibilità del ricorso formulata dalla difesa del Senato sull'assunto che il giudice ricorrente non avrebbe riportato correttamente nell'atto introduttivo del giudizio le espressioni del senatore sulle quali verte il conflitto. In particolare, la difesa del Senato sosteneva che il GIP del Tribunale di Milano, nel riportare le espressioni ritenute diffamatorie, avrebbe travisato le parole del senatore, il quale apparirebbe attribuire l'epiteto «il boss di Caccamo» al sindacalista Domenico Geraci, laddove invece, come si evince dalla lettura dell'articolo a sua firma, esso era riferito al pentito Antonino Giuffrè. La Corte rileva come, nell'atto introduttivo del giudizio, il giudice ricorrente riproduca, nell'epigrafe dello stesso, l'imputazione formulata dal pubblico ministero, nella quale figura l'epiteto «il boss di Caccamo», espressione che, dalla lettura dell'articolo a firma del parlamentare prodotto dalla difesa del Senato, risulta invece riferita al pentito Antonino Giuffrè.

Secondo la Corte, “[t]ale circostanza, le cui eventuali conseguenze sul piano processuale spetterà

valutare alle competenti autorità giudiziarie investite del procedimento, non è però tale da determinare una carenza dell'atto introduttivo del giudizio nei prospettati termini della inidoneità dello stesso a consentire l'esatta identificazione delle dichiarazioni rese dal parlamentare *extra moenia*", poiché il giudice ricorrente, dopo avere riprodotto, nell'epigrafe dell'atto introduttivo del giudizio, l'imputazione formulata dal pubblico ministero, procede ad esporre le ragioni del conflitto e non può dubitarsi che egli "abbia puntualmente individuato e riportato, come esige il principio di autosufficienza del ricorso, le dichiarazioni rese *extra moenia* dal parlamentare, e ritenute offensive dai querelanti", permettendo così alla Corte di compiere l'accertamento del nesso funzionale tra le frasi pronunciate e gli eventuali atti parlamentari tipici di cui le frasi stesse potrebbero essere la divulgazione esterna.

In tre occasioni l'inammissibilità del conflitto è derivata da ragioni attinenti alla formulazione del ricorso. In particolare, in un caso essa è stata determinata dalla mancata riproduzione all'interno del ricorso delle dichiarazioni rese dal parlamentare (sentenza n. **307**). È, infatti, affermazione consolidata della giurisprudenza costituzionale quella per cui grava sull'autorità giudiziaria che propone il conflitto di attribuzione, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, l'onere, per il principio di completezza ed autosufficienza del ricorso, di riportare le dichiarazioni addebitate al parlamentare in modo tale da consentire alla Corte di raffrontarle con il contenuto di atti tipici della funzione. La mancanza di tale puntuale riproduzione determina il difetto di un requisito essenziale, e se è vero che è stata ritenuta sufficiente, a tali fini, la riproduzione delle dichiarazioni del deputato quali risultanti dal capo di imputazione [...]", è vero anche che, nel caso di specie, "il capo di imputazione, riportato nell'atto introduttivo del giudizio, rinvia, per la descrizione dei fatti, a dichiarazioni che «qui si intendono integralmente riportate», senza che le stesse risultino dagli atti" e che lo "stesso capo di imputazione si limita [...] a riportare solo una fra le varie affermazioni che la rimettente ritiene offensive della reputazione del querelante". L'autorità giudiziaria ricorrente non ha, pertanto, fornito gli elementi per accertare la sussistenza o meno del nesso funzionale fra dichiarazioni rese *extra moenia* e attività parlamentare, limitandosi a prospettare una ipotesi di offensività in ordine alle dichiarazioni medesime, senza enunciarle, e rendendo, così, impossibile alla Corte di svolgere il compito ad essa riservato, in sede di decisione del conflitto di attribuzione, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione.

Ancora all'impossibilità per la Corte di svolgere il sindacato di sua competenza per le carenze dell'atto introduttivo è ascrivibile l'inammissibilità del conflitto promosso dalla Corte d'appello di Catanzaro, la quale, pur avendo dedicato "ampio spazio" alle dichiarazioni rese *extra moenia* dal parlamentare, si è limitata, per quanto concerne l'esposizione del contenuto degli atti tipici della funzione parlamentare cui raffrontare le prime, ad "affermare che la delibera di insindacabilità, adottata dalla Camera dei Deputati nella seduta del 6 marzo 2003, costituisce «una interferenza nelle attribuzioni della autorità giudiziaria previste e garantite dall'art. 102 Cost., sia perché intervenuta dopo il giudicato penale, sia perché non sussiste alcun collegamento funzionale tra le dichiarazioni rese dall'on. Maticena, riportate nei capi di imputazione sopra trascritti, e la attività di parlamentare, costituendo piuttosto tali frasi ed espressioni l'esercizio della comune libertà di pensiero nel quadro di una polemica diretta e personale con il Macrì, del tutto avulsa dallo svolgimento anche generico di attività parlamentare o politica»" (ordinanza n. **163**). Di qui la non autosufficienza del ricorso.

L'inammissibilità del ricorso sollevato dal giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Milano, decisa con l'ordinanza n. **355**, è dovuta, invece, all'erronea individuazione dell'oggetto del conflitto da parte dell'autorità giudiziaria rimettente, la quale ha indicato nell'atto introduttivo un procedimento penale diverso da quello cui facevano riferimento tanto la deliberazione della Giunta per le autorizzazioni a procedere quanto la successiva delibera della Camera dei deputati, da cui la mancanza della prova – il cui onere incombeva sul ricorrente – della riferibilità di tale delibera parlamentare di insindacabilità allo specifico procedimento in corso dinanzi al giudice confliggente.

Infine, con la sentenza n. **26**, la Corte ha esaminato le eccezioni con cui la Camera dei deputati aveva invocato l'improcedibilità del ricorso per sopravvenuta carenza di interesse, nonché l'inammissibilità dello stesso per la contraddizione del *petitum* e della *causa petendi*. Da un lato,

infatti, la Camera sosteneva che dopo la richiesta della Procura della Repubblica di archiviazione del procedimento penale relativo all'individuazione dei mandanti dell'omicidio di Ilaria Alpi e Miram Hrovatin, l'eventuale annullamento degli atti impugnati sarebbe *inutiliter datum*, poiché non solo il giudizio per conflitto di attribuzione deve riguardare conflitti non astratti o ipotetici, ma attuali e concreti, ma la Commissione parlamentare ha anche messo a disposizione della ricorrente le risultanze dell'espletata consulenza. D'altro lato, la presunta «contraddizione del *petitum* e della *causa petendi*» sarebbe derivata dal fatto che «la ricorrente – sebbene lamenti di essere stata ostacolata nell'esercizio delle proprie attribuzioni costituzionalmente rilevanti – «svolge argomenti e, nel merito, formula domande che avrebbero senso solo in un conflitto da *vindicatio potestatis*», e non da menomazione, come lo stesso è stato invece espressamente qualificato nel ricorso».

Entrambe le eccezioni sono respinte. La prima perché, «costituendo oggetto del conflitto proprio il riconoscimento della non spettanza alla Commissione parlamentare di inchiesta di interferire – attraverso la negazione della possibilità della ricorrente di partecipare agli accertamenti tecnici non ripetibili sulla vettura – nell'esercizio delle funzioni di indagini istituzionalmente spettanti all'autorità giudiziaria, le vicende successive all'assunzione di tale determinazione da parte dell'organo parlamentare si presentano prive di rilevanza rispetto al *thema decidendum*». Il che vale sia per la scelta compiuta dalla Procura della Repubblica di chiedere l'archiviazione a norma dell'art. 415, comma 1, cod. proc. pen., sia per quella assunta dalla Commissione parlamentare di mettere a disposizione della Procura le risultanze della indagine tecnica autonomamente disposta. A questo secondo proposito, la Corte precisa che attraverso il conflitto in esame «la ricorrente autorità giudiziaria si duole di essere stata privata del potere di *partecipare* allo svolgimento dell'accertamento tecnico disposto dalla Commissione parlamentare [...] sicché la possibilità di avvalersi *ex post* delle risultanze dell'indagine svolta dal tecnico nominato dall'organo parlamentare non può ritenersi idonea a soddisfare la pretesa fatta valere con il ricorso.

Ugualmente priva di fondamento è stata ritenuta la seconda eccezione, in quanto nessuna contraddizione tra *petitum* e *causa petendi* del ricorso è riscontrabile: la Procura della Repubblica di Roma non mira, infatti, né a contestare la competenza della Commissione di inchiesta, né a «rivendicare» per sé una competenza esclusiva, bensì solo a far accertare la menomazione delle proprie attribuzioni costituzionali derivante dalla scelta della Commissione parlamentare di negarle qualunque forma di partecipazione allo svolgimento di accertamenti tecnici che (anche) la ricorrente avrebbe potuto effettuare ai sensi dell'art. 360 cod. proc. pen.

5. Le decisioni della Corte

Delle tredici decisioni rese, dodici hanno assunto la forma della sentenza e una quella dell'ordinanza.

Di queste, tre hanno dichiarato il ricorso inammissibile per vizi concernenti il contenuto del ricorso: in due casi, l'inammissibilità è derivata dalla non autosufficienza dell'atto introduttivo del giudizio (sentenze numeri **163** e **307**: v. *supra*, par. 4), in uno dalla erronea individuazione dell'oggetto del conflitto, mancando la prova della riferibilità della delibera parlamentare di insindacabilità allo specifico procedimento in corso dinanzi al Giudice confliggente, né essendo detta riferibilità *aliunde* deducibile (sentenza n. **355**: v. ancora *supra*, par. 4).

Con un accoglimento del ricorso si sono chiusi otto giudizi di merito (sentenze numeri **26**, **28**, **97**, **134**, **135**, **171**, **330** e **410**), uno con il rigetto di esso (sentenza n. **420**)

L'ordinanza n. **430** ha dichiarato improcedibile il giudizio per conflitto per tardività del deposito del ricorso presso la cancelleria della Corte.

Capitolo V

Il giudizio di ammissibilità delle richieste di referendum abrogativo

1. Premessa

Nel 2008, la Corte ha reso 3 decisioni in sede di giudizio sull'ammissibilità delle richieste di *referendum* abrogativo.

Tutti i giudizi hanno avuto ad oggetto disposizioni relative all'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Più precisamente, la sentenza n. **15** ha deciso in merito all'ammissibilità del *referendum* diretto ad abrogare alcune parti del decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361 (Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati), nel testo risultante per effetto di modificazioni ed integrazioni successive, ed ha riguardato il quesito dal titolo «Elezione della Camera dei Deputati – Abrogazione della possibilità di collegamento tra liste e di attribuzione del premio di maggioranza ad una coalizione di liste»; la sentenza n. **16** ha deciso dell'ammissibilità del *referendum* avente ad oggetto alcune parti del decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533 (Testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica), nel testo risultante per effetto di modificazioni ed integrazioni successive, ed ha riguardato il quesito dal titolo «Elezione del Senato della Repubblica – Abrogazione della possibilità di collegamento tra liste e di attribuzione del premio di maggioranza ad una coalizione di liste»; la sentenza n. **17** ha deciso in merito all'ammissibilità del *referendum* diretto ad abrogare gli artt. 19, limitatamente alle parole: “nella stessa”, e 85 del decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361 (Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati), nel testo risultante per effetto di modificazioni ed integrazioni successive, ed ha riguardato il quesito dal titolo «Elezione della Camera dei Deputati - Abrogazione della possibilità per uno stesso candidato di presentare la propria candidatura in più di una circoscrizione».

Tutte le richieste referendarie sono state dichiarate ammissibili.

2. Il contraddittorio di fronte alla Corte

Nei tre giudizi di ammissibilità hanno depositato memorie i presentatori dei *referendum*, mentre non è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri.

Oltre ai presentatori del *referendum*, la cui partecipazione al giudizio – come pure quella del Presidente del Consiglio – attraverso il deposito di scritti è prevista direttamente dalla legge 25 maggio 1970, n. 352, hanno presentato memorie, tutte volte a sollecitare pronunce di inammissibilità, altri soggetti (13 nei giudizi conclusi con le sentenze nn. **15** e **16** e 4 nel giudizio concluso con la sentenza n. **17**).

La Corte «ha disposto, oltre che di dar corso – come già avvenuto più volte in passato – all'illustrazione orale delle memorie depositate dai soggetti presentatori del *referendum*, ai sensi del terzo comma dell'art. 33 della legge n. 352 del 1970, di ammettere gli scritti presentati da soggetti diversi da quelli contemplati dalla disposizione citata, e tuttavia interessati alla decisione sulla ammissibilità del *referendum*, come contributi contenenti argomentazioni ulteriori rispetto a quelle altrimenti a disposizione della Corte».

La Corte ha tuttavia precisato che tale ammissione non si traduce in un potere dei soggetti non contemplati dalla legge «di partecipare al procedimento – che comunque deve “tenersi, e concludersi, secondo una scansione temporale definita” (sentenza n. 31 del 2000) – con conseguente diritto ad illustrare le relative tesi in camera di consiglio, a differenza di ciò che vale per i soggetti espressamente indicati dall'art. 33 della legge n. 352 del 1970, vale a dire per i promotori del *referendum* e per il Governo. In ogni caso, è fatta salva la facoltà della Corte, ove lo ritenga

opportuno – come è avvenuto nella camera di consiglio del 16 gennaio 2008 – di consentire brevi integrazioni orali degli scritti pervenuti, prima che i soggetti di cui all'art. 33 citato illustrino le rispettive posizioni».

3. *Le decisioni della Corte*

Nel decidere sull'ammissibilità delle tre richieste di *referendum*, la Corte si è attenuta rigorosamente alla propria consolidata giurisprudenza relativa ai quesiti referendari in materia elettorale.

Nella sentenza n. **15**, infatti, la Corte, dopo aver ricordato che le leggi elettorali possono essere oggetto di *referendum* abrogativi, giacché esse non sono comprese, come tali, tra gli atti legislativi per i quali l'art. 75, secondo comma, della Costituzione, esclude l'ammissibilità dell'abrogazione popolare, ha ribadito che tali leggi “appartengono alla categoria delle leggi costituzionalmente necessarie, la cui esistenza e vigenza è indispensabile per assicurare il funzionamento e la continuità degli organi costituzionali della Repubblica”, per cui l'ammissibilità di un *referendum* su norme contenute in una legge elettorale relativa ad organi costituzionali o a rilevanza costituzionale è “assoggettata «alla duplice condizione che i quesiti siano omogenei e riconducibili a una matrice razionalmente unitaria, e ne risulti una coerente normativa residua, immediatamente applicabile, in guisa da garantire, pur nell'eventualità di inerzia legislativa, la costante operatività dell'organo» (sentenza n. 32 del 1993)”. Di qui la necessità che i quesiti referendari in materia elettorale, “oltre a possedere le caratteristiche indispensabili fissate sin dalla sentenza n. 16 del 1978 – chiarezza, univocità ed omogeneità –, non possono avere ad oggetto una legge elettorale nella sua interezza, ma devono necessariamente riguardare parti di essa, la cui ablazione lasci in vigore una normativa complessivamente idonea a garantire il rinnovo, in ogni momento, dell'organo costituzionale elettivo. L'indefettibilità delle leggi elettorali è di massima evidenza e rilevanza per le due Camere del Parlamento, anche allo scopo di non paralizzare il potere di scioglimento del Presidente della Repubblica previsto dall'art. 88 Cost.”.

La Corte ha ricordato, altresì, che se il collegamento tra le disposizioni oggetto della richiesta di abrogazione “risponde ad un'esigenza di ordine generale, “la perdurante operatività dell'intero sistema, pur in assenza delle disposizioni oggetto dell'abrogazione referendaria, costituisce, invece, una specifica caratteristica dei *referendum* elettorali, i quali risultano essere intrinsecamente e inevitabilmente “manipolativi”, nel senso che, sottraendo ad una disciplina complessa e interrelata singole disposizioni o gruppi di esse, si determina, come effetto naturale e spontaneo, la ricomposizione del tessuto normativo rimanente, in modo da rendere la regolamentazione elettorale successiva all'abrogazione referendaria diversa da quella prima esistente”.

Secondo la Corte, il quesito referendario dal titolo «Elezioni della Camera dei Deputati – Abrogazione della possibilità di collegamento tra liste e di attribuzione del premio di maggioranza ad una coalizione di liste» risponde ai limiti e contiene i requisiti necessari ai fini della sua ammissibilità. In primo luogo, infatti, il fine incorporato nel quesito “emerge con chiarezza dal nesso interno esistente tra le disposizioni, o parti di esse, oggetto della richiesta di abrogazione referendaria”. In secondo luogo, l'intenzione dei promotori del *referendum* “emerge con sufficiente chiarezza e può essere identificata nella finalità di una più stringente integrazione delle forze politiche partecipanti ad una competizione elettorale”, rimanendo altresì “intatto il meccanismo mediante il quale il legislatore ha ritenuto di favorire la stabilità delle maggioranze parlamentari, vale a dire la previsione del premio di maggioranza”. Infatti, il “fine intrinseco incorporato, nel senso voluto dalla giurisprudenza costituzionale, è quello che si manifesta nel quesito in sé e viene reso più comprensibile dal titolo attribuito allo stesso quesito dall'Ufficio centrale per il *referendum*”, ed ha “un carattere oggettivo ed attuale, in modo da poter essere sottoposto a controllo da parte di questa Corte”, mentre non rilevano “le possibili conseguenze ulteriori, che dipendono dai comportamenti dei soggetti politici e del corpo elettorale, oltre che da altri fattori di natura economica, sociale e culturale, estranei al campo delle valutazioni concesse al giudice costituzionale”.

D'altro canto, il quesito appare chiaro, univoco e omogeneo, e la manipolazione prospettata “non supera i limiti propri di ogni proposta di abrogazione referendaria riguardante una legge elettorale”, poiché “non mira a sostituire la disciplina vigente con un'altra assolutamente diversa ed estranea al contesto normativo, trasformando l'abrogazione in legislazione positiva (sentenza n. 36 del 1997), ma utilizza i criteri di assegnazione dei seggi già esistenti, restringendo l'arco delle possibilità offerte ai partiti ed ai gruppi politici”.

Inoltre, il quesito si presenta completo e coerente, essendo prevista l'abrogazione di una serie di frammenti lessicali che corrisponde a quell'opera di «cosmesi normativa» dalla Corte ritenuta necessaria alla ripulitura del testo residuo.

Per quanto riguarda, poi, il profilo dell'espansione delle potenzialità intrinseche nella normativa vigente, la Corte, dopo aver osservato che essa “può essere più o meno intensa, a seconda del ruolo e della collocazione delle disposizioni, o frammenti di disposizioni, di cui si chiede l'abrogazione”, ha ricordato che nel 1993 era stata ritenuta ammissibile “l'espansione di una eventualità interna alla legge elettorale, di rara verifica – perché legata all'elevata maggioranza del 65 per cento nei singoli collegi senatoriali –, in una regola di normale applicazione, in quanto sganciata, a seguito dell'ablazione di un piccolo inciso, da quella maggioranza (sentenza n. 32 del 1993). La *ratio* della citata decisione, confermata dalla successiva giurisprudenza, è quella di lasciare al corpo elettorale la valutazione delle conseguenze politiche della dilatazione di una regola già presente nel sistema normativo vigente. Diversamente opinando, la Corte diventerebbe giudice non della ammissibilità di un *referendum* abrogativo, ma della sua opportunità e della misura in cui può estendersi la sovranità popolare chiamata in causa dalla proposta in esso contenuta”.

Infine, quanto alla cosiddetta auto-applicatività della normativa di risulta – condizione che risulta soddisfatta quando, in esito all'abrogazione referendaria richiesta, si disponga di una disciplina in grado di far svolgere correttamente una consultazione elettorale in tutte le sue fasi, dalla presentazione delle candidature all'assegnazione dei seggi – la Corte ha ritenuto che “l'eliminazione della possibilità di collegamento tra liste non incide sulla operatività di un sistema elettorale, che resta uguale a se stesso nei suoi meccanismi di funzionamento e pienamente applicabile alle liste singole”. Infatti, tutti “gli inconvenienti che possono essere individuati, dal punto di vista tecnico, per il sistema che scaturirà dall'eventuale abrogazione referendaria sono già insiti nella legge vigente”, poiché “se gli inconvenienti, paventati da alcuni, sono legati al modo di funzionamento del sistema in presenza di sole liste, senza coalizioni, gli stessi potrebbero presentarsi ugualmente nell'ipotesi che ciò avvenga a legge invariata”. Ciò non ha, peraltro, impedito alla Corte di richiamare l'attenzione del Parlamento e delle forze politiche su tale “inconveniente”, e di ripetere “anche in questa occasione quanto ebbe a ricordare in una precedente pronuncia (sentenza n. 26 del 1981), e cioè che l'art. 37, terzo comma, della legge n. 352 del 1970 consente di ritardare l'entrata in vigore dell'abrogazione per un termine non superiore a 60 giorni dalla data della pubblicazione del decreto che la dichiara”.

Considerazioni in tutto analoghe a quella richiamate sono svolte nella sentenza n. **16**, mentre nella sentenza n. **17**, in cui è stata esaminata l'ammissibilità della richiesta referendaria che mirava all'abrogazione della possibilità per uno stesso candidato di presentare la propria candidatura in più di una circoscrizione, la Corte si è limitata ad affermare che il quesito non riguardava le leggi di cui all'art. 75, secondo comma, della Costituzione e che esso rispettava i limiti ulteriori che la Corte stessa, a partire dalla sentenza n. 16 del 1978, ha desunto in via interpretativa dal sistema costituzionale.

Le disposizioni della legge elettorale oggetto della richiesta non possono, infatti, da un lato, essere ritenute a contenuto costituzionalmente vincolato, così da sottrarsi alla possibilità di abrogazione referendaria, ed il quesito presenta, d'altro lato, il necessario carattere di omogeneità, chiarezza ed univocità, essendo “idoneo al conseguimento dello scopo voluto dai presentatori, che – come risulta dal titolo formulato dall'Ufficio centrale per il *referendum* costituito presso la Corte di cassazione – è quello di ottenere l'abrogazione della possibilità per uno stesso candidato di presentare la propria candidatura in più di una circoscrizione”.

4. I rapporti tra giudizio di ammissibilità del referendum e controllo di costituzionalità

Nelle sentenze numeri **15** e **16** la Corte ha confermato la propria posizione in merito alla questione dei rapporti tra controllo dell'ammissibilità della richiesta referendaria e valutazione in termini di legittimità costituzionale della normativa di risulta, escludendo, in conformità ad una costante giurisprudenza, che in sede di controllo di ammissibilità dei *referendum* possano venire in rilievo profili di incostituzionalità sia della legge oggetto di esso sia della normativa di risulta. Secondo la Corte, «ciò che può rilevare, ai fini del giudizio di ammissibilità della richiesta referendaria, è soltanto una valutazione liminare e inevitabilmente limitata del rapporto tra oggetto del quesito e norme costituzionali, al fine di verificare se, nei singoli casi di specie, il venir meno di una determinata disciplina non comporti *ex se* un pregiudizio totale all'applicazione di un precetto costituzionale, consistente in una diretta e immediata vulnerazione delle situazioni soggettive o dell'assetto organizzativo risultanti a livello costituzionale» (sentenza n. 45 del 2005).

La Corte ha così affermato di potersi spingere «soltanto sino a valutare un dato di assoluta oggettività, quale la permanenza di una legislazione elettorale applicabile, a garanzia della stessa sovranità popolare, che esige il rinnovo periodico degli organi rappresentativi», e che ogni «ulteriore considerazione deve seguire le vie normali di accesso al giudizio di costituzionalità delle leggi». Ciò non ha, tuttavia, impedito alla Corte stessa di affermare il proprio dovere «di segnalare al Parlamento l'esigenza di considerare con attenzione gli aspetti problematici di una legislazione che non subordina l'attribuzione del premio di maggioranza al raggiungimento di una soglia minima di voti e/o di seggi», mentre deve escludersi «che il quesito sia in contrasto con il principio costituzionale dell'eguaglianza del voto», e che «un referendum abrogativo che tenda ad influire sulla tecnica di attribuzione dei seggi, in modo da favorire la formazione di maggioranze coese e di diminuire, allo stesso tempo, la frammentazione del sistema politico non è, in sé e per sé, in contrasto né con l'art. 48 né con l'art. 49 Cost.».

Parte II

Profili sostanziali

Capitolo I

Principi fondamentali

1. I principi di eguaglianza e ragionevolezza

Anche nel 2008, come negli anni precedenti, il parametro di cui all'art. 3 Cost. ha avuto un ruolo di preminenza nei giudizi di legittimità costituzionale in via incidentale.

Per un'analisi del merito delle singole pronunce rese sul tema si fa rinvio ai paragrafi in cui le stesse sono state inserite in rapporto alla materia affrontata nella *ratio decidendi*, mentre in questa sede ci si limita a richiamare i provvedimenti che riportano le affermazioni di maggior rilievo in ordine al parametro *de quo*.

La disamina non può non prendere le mosse dal multiforme contenuto dell'art. 3 Cost., che, accanto al primigenio significato, costituito dal principio di eguaglianza, formale e sostanziale, presenta un secondo contenuto, qualificato dalla Corte come principio di "ragionevolezza".

In sintesi, l'eguaglianza è intesa come divieto sia di arbitrarie distinzioni normative tra situazioni omologhe sia di arbitrarie parificazioni fra situazioni differenti: il giudizio si svolge attraverso il raffronto fra la norma impugnata ed il c.d. *tertium comparationis*, ossia un'altra disposizione che opera come termine di paragone, in quanto regola situazioni del tutto omogenee alle prime. In tale tipologia di giudizio la "ragionevolezza" entra come sinonimo di "giustificatezza" - o meno - delle disparità di trattamento. Se questo era, alle origini, il significato principale della ragionevolezza - che veniva pressoché costantemente applicata all'eguaglianza, dalla quale aveva preso le mosse - è anche vero che, partendo da quel tradizionale ambito, il principio ha avuto una progressiva espansione, e viene, oggi, inteso, in un'accezione più pregnante, come "razionalità" della disposizione legislativa: mediante un giudizio a schema binario, che prescinde dal confronto della norma censurata con il *tertium comparationis*, la Corte valuta, sempre più frequentemente, o la coerenza della norma rispetto alla *ratio* ad essa sottesa, o la sua non contraddittorietà rispetto al sistema, o la non manifesta inidoneità degli strumenti predisposti dal legislatore per conseguire un determinato fine, con un controllo che comporta considerazioni di adeguatezza, pertinenza, proporzionalità, coerenza, ma che non tocca il merito delle scelte legislative.

Per la sua multiformità, la ragionevolezza rappresenta terreno sul quale si scontrano classificazioni molto diverse; in questa sede ci si limiterà a distinguere le pronunce in rapporto ai differenti schemi di controllo seguiti dalla Corte: quello attuato mediante il richiamo al *tertium comparationis* - nel quale si possono porre problemi sia di eguaglianza (es.: violazione del divieto di discriminazione) che di ragionevolezza (es.: irragionevole esclusione di una categoria di soggetti da una certa prestazione) - e quello che prescinde dallo schema di giudizio trilatero (ragionevolezza intrinseca o razionalità).

1.1. Il principio di eguaglianza-ragionevolezza

Numerosi sono i casi in cui l'art. 3 Cost. è stato invocato a sostegno di dubbi di costituzionalità, sia come unico parametro sia unitamente ad altre norme costituzionali: la funzione che gli si attribuisce è tanto quella di assicurare identico trattamento a situazioni identiche, quanto,

parallelamente, quella di giustificare differenze di disciplina per situazioni non comparabili.

a) In materia penale va ricordata la **sentenza n. 143**, secondo cui l'art. 33 della legge 22 aprile 2005, n. 69, non prevedendo che la custodia cautelare all'estero, in esecuzione di mandato d'arresto europeo, sia computata anche agli effetti della durata dei termini di fase *ex art.* 303, commi 1, 2 e 3, cod. proc. pen., è illegittimo, poiché vi è equivalenza tra custodia all'estero e custodia cautelare in Italia non solo con riferimento all'extradizione, come già affermato nella sentenza n. 253 del 2004, ma anche e soprattutto con riferimento ad uno strumento, quale il mandato d'arresto europeo, che poggia sul principio dell'immediato e reciproco riconoscimento del provvedimento giurisdizionale e non postula alcun rapporto intergovernativo, fondandosi su rapporti diretti tra le varie autorità giurisdizionali dei Paesi membri; ciò rende ancor meno tollerabile, sul piano costituzionale, uno squilibrio delle garanzie in tema di durata della carcerazione preventiva correlato al luogo – interno o esterno rispetto ai confini nazionali - in cui essa si svolge. In definitiva, «la condizione del destinatario del provvedimento restrittivo, a seguito di mandato d'arresto europeo, non può risultare [...] deteriore né rispetto a quella dell'indagato destinatario di una misura cautelare in Italia, né, tanto meno, rispetto a quella dell'estradando: non essendo dato rinvenire alcuna ragione giustificativa di un diverso e meno favorevole trattamento del soggetto in questione».

Secondo la **sentenza n. 225**, l'art. 707 cod. pen., che incrimina il fatto di chi, essendo stato condannato per delitti determinati da motivi di lucro o per contravvenzioni concernenti la prevenzione di delitti contro il patrimonio, è colto in possesso di chiavi alterate o chiavi genuine o strumenti atti ad aprire o forzare serrature, dei quali non giustifichi l'attuale destinazione, non comporta la denunciata disparità tra coloro che hanno riportato una condanna definitiva per i reati indicati nella norma e coloro che, pur avendo commesso un identico fatto, non sono stati condannati, per l'estinzione del reato o per l'improcedibilità, poiché «le situazioni poste a confronto risultano, all'evidenza, non comparabili: giacché nel caso del prosciolto (anche se non nel merito) è comunque mancato un accertamento definitivo della responsabilità per il fatto anteriore».

Sulla disomogeneità fra semilibertà e affidamento in prova insiste la **sentenza n. 338** nel dichiarare privo di fondamento il dubbio di legittimità dell'art. 50, comma 2, della legge 26 luglio 1975, n. 354, censurato ove prevede che i condannati per uno dei reati gravi di cui all'art. 41-*bis* della stessa legge possano essere ammessi alla semilibertà solo se abbiano espiato i due terzi della pena, anche quando il residuo non eccede i tre anni. Secondo il rimettente la norma, a parità di pena da scontare, consente a tali soggetti di accedere al regime più favorevole dell'affidamento in prova e non a quello, meno favorevole, della semilibertà. In realtà, osserva la Corte, i due istituti non sono raffrontabili, stante la sostanziale diversità di presupposti che li connota, come diffusamente analizzato nel paragrafo sul sistema penitenziario.

L'**ordinanza n. 448**, invece, pone l'accento sui diversi presupposti e la diversa configurazione normativa di affidamento in prova, da un lato, e detenzione domiciliare e affidamento per fini terapeutici dall'altro, per affermare che non determina alcuna disparità di trattamento la norma (art. 47, comma 4, della legge 26 luglio 1975, n. 354) che non prevede che il magistrato di sorveglianza, investito dell'istanza di affidamento in prova al servizio sociale dopo l'inizio di esecuzione pena, possa disporre l'applicazione provvisoria della misura, anziché la semplice sospensione dell'esecuzione, in attesa della decisione del tribunale di sorveglianza. «Infatti - si legge in motivazione - l'ammissione in via provvisoria alla detenzione domiciliare nei casi indicati all'art. 47-*ter*, commi 1 e 1-*bis*, della legge n. 354 del 1975, serve a garantire la continuità della restrizione, in attesa della decisione definitiva sull'applicazione della misura alternativa, quando il detenuto si trovi in situazioni» tali da rendere preferibile la sostituzione della detenzione carceraria con quella domiciliare; analogamente, «l'ammissione in via provvisoria all'affidamento a fini terapeutici consente l'immediato avvio, o la prosecuzione, del programma di recupero dalla tossicodipendenza o alcooldipendenza».

L'art. 171-*ter*, comma 1, lettera e), della legge 22 aprile 1941, n. 633, come sostituito dalla legge 18 agosto 2000, n. 248, nel configurare come reato la condotta di chi, presidente o gestore di un circolo ricreativo, in assenza di accordo con il legittimo distributore, perché abilitato alla ricezione

nel solo ambito familiare, utilizza per uso pubblico un servizio televisivo criptato, ricevuto per mezzo di apparati atti alla decodificazione di programmi ad accesso condizionato, non determina, secondo l'**ordinanza n. 34**, alcuna ingiustificata disparità di trattamento tra chi realizza la condotta suddetta e chi vende o installa a fini commerciali un dispositivo illecito per la decodificazione, il quale viene punito solo in via amministrativa pur tenendo un comportamento connotato da maggior gravità. Il rimettente, infatti, parte dell'errato presupposto che la fattispecie di cui alla norma impugnata sia integrata anche in presenza di un mero inadempimento dell'obbligazione assunta all'atto della conclusione del contratto, mentre la norma richiede altresì che il fatto sia commesso per uso non personale e a fini di lucro.

b) Per quanto concerne il diritto civile, secondo la **sentenza n. 160** non è giustificata la diversità di trattamento determinata dagli artt. 5 e 6 della legge 18 dicembre 1970, n. 1138 che, per le sole enfiteusi urbane costituite anteriormente al 28 ottobre 1941, non prevedono che il valore di riferimento per la determinazione del capitale per l'affrancazione sia periodicamente aggiornato mediante coefficienti di maggiorazione idonei a mantenerne adeguata la corrispondenza con la realtà economica. Infatti, a seguito di declaratorie di incostituzionalità precedenti (sentenze n. 406 del 1988 e n. 143 del 1997), per tre delle quattro ipotesi di enfiteusi – ossia le rustiche costituite prima e dopo il 28 ottobre 1941 e le urbane costituite dopo detta data – tale aggiornamento periodico è ora contemplato: «non vi è, a parte il diverso oggetto, una differenza fra enfiteusi urbane e rustiche che possa giustificare un distinto criterio per la determinazione del capitale di affrancazione», visto che in entrambi i casi l'enfiteuta ha l'obbligo di migliorare il fondo.

L'**ordinanza n. 206**, dichiarando manifestamente infondato il dubbio di costituzionalità dell'art. 775, secondo comma, cod. civ., censurato ove prevede che gli eredi del donante - che siano divenuti tali successivamente alla decorrenza del termine di prescrizione quinquennale per proporre l'azione di annullamento della donazione per incapacità di intendere e volere del donante - non possono più chiedere l'annullamento dell'atto di liberalità, ha evidenziato la non comparabilità fra la posizione dell'erede che sia divenuto tale dopo i cinque anni dalla donazione e quella di chi sia diventato erede prima di detto termine, «dal momento che solo il secondo è titolare del diritto di ottenere l'annullamento della donazione, laddove il primo non è più titolare di tale diritto, essendosi lo stesso prescritto già in capo al suo dante causa».

In questo ambito si può analizzare anche l'**ordinanza n. 7**, che ha giudicato manifestamente infondata la questione avente ad oggetto l'art. 43, comma 5, della legge regionale delle Marche 22 luglio 1997, n. 44, contestato nella parte in cui prevede che, in caso di ampliamento stabile del nucleo familiare dell'assegnatario di un alloggio di edilizia residenziale pubblica, alla morte dell'assegnatario il nuovo componente acquisisca il diritto al subentro solo dopo due anni dall'autorizzazione dell'ente gestore. Secondo il rimettente, la norma determinerebbe un'ingiustificata discriminazione nei confronti dei parenti componenti il nucleo familiare nelle due distinte ipotesi di subentro nella domanda di assegnazione prima del conseguimento della disponibilità dell'alloggio popolare e di subentro nel rapporto locativo una volta intervenuta l'assegnazione, richiedendo solo in quest'ultimo caso la stabile convivenza nell'abitazione da almeno due anni.

Ad avviso della Consulta, il giudice *a quo* assimila due situazioni profondamente diverse, quella di chi deve subentrare nella domanda di assegnazione di un alloggio popolare e quella di chi deve subentrare nel rapporto locativo già instaurato: infatti, mentre la fase dell'assegnazione è caratterizzata da una disciplina di tipo concorsuale, volta alla formazione di una graduatoria, nella successiva fase in cui, perfezionatasi la procedura, si è già proceduto all'assegnazione dell'alloggio, sorge, invece, un vero e proprio rapporto locativo soggetto a regole contrattuali.

Pertanto, il subentro nella domanda di assegnazione non produce effetti negativi nei confronti degli altri aspiranti che hanno fatto analoga domanda per ottenere un alloggio di edilizia residenziale pubblica, dovendosi ancora perfezionare il momento della verifica delle condizioni oggettive e soggettive che determinano la posizione nella graduatoria, mentre il subentro nel rapporto locativo impedisce che le esigenze abitative della famiglia originariamente assegnataria possano essere

bilanciate con quelle di altri nuclei familiari ipoteticamente in possesso di maggiori titoli.

Inoltre, la disciplina relativa all'ampliamento del nucleo familiare non può che riferirsi alla fase relativa al rapporto locatizio, poiché, prima che il bene sia concesso in locazione, le modifiche del nucleo familiare incidono sull'assegnazione del bene. E' ragionevole, conclude la Corte, «che alla morte dell'assegnatario, nella sola ipotesi di ampliamento del nucleo familiare, il nuovo componente autorizzato all'ampliamento acquisisca il diritto al subentro – come forma di garanzia per evitare il rischio di abusi – solo dopo che sia trascorso un determinato lasso di tempo dall'autorizzazione rilasciata dall'Ente gestore».

Secondo la **sentenza n. 234**, non lede il parametro di cui all'art. 3 Cost. quella parte dell'art. 2, primo comma, del r.d.l. 19 gennaio 1939, n. 295, convertito nella legge 2 giugno 1939, n. 739, nel testo sostituito dalla legge 7 agosto 1985, n. 428, che assoggetta a prescrizione quinquennale non solo i ratei di pensione dovuti dallo Stato che siano liquidi ed esigibili ma anche quelli non ancora ammessi a pagamento. La ingiustificata disparità di trattamento prospettata «non trova conforto, anzitutto, nella comparazione con le disposizioni sul termine prescrizione delle rate di pensione già a carico delle Casse amministrate dai soppressi Istituti di previdenza presso il Ministero del tesoro», oggi erogate dall'INPDAP, poiché, se è vero che per esse la prescrizione breve si applica solo alle rate già ammesse al pagamento, è anche vero che il relativo termine prescrizione è di due anni, pertanto differente da quello di cui alla norma denunciata, «così da rendere disomogenee le situazioni poste a raffronto». Non è un omogeneo termine di paragone neppure la disciplina della prescrizione delle pensioni erogate dall'INPS, poiché «si tratta di regimi previdenziali diversi» (per approfondimenti cfr. il paragrafo sulla previdenza).

Per rimanere in tema previdenziale, la **sentenza n. 172** ha ritenuto che non viola il principio di eguaglianza l'art. 1, comma 777, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, a norma del quale l'art. 5, secondo comma, del d.P.R. 27 aprile 1968, n. 488 si interpreta nel senso che, in caso di trasferimento presso l'assicurazione generale obbligatoria italiana dei contributi versati ad enti previdenziali di Paesi esteri in conseguenza di convenzioni ed accordi internazionali di sicurezza sociale, la retribuzione pensionabile relativa ai periodi di lavoro svolto all'estero si determina moltiplicando l'importo dei contributi trasferiti per cento e dividendo il risultato per l'aliquota contributiva per l'invalidità, la vecchiaia e superstiti in vigore nel periodo cui i contributi si riferiscono, e fatti salvi i trattamenti pensionistici più favorevoli già liquidati alla entrata in vigore della legge: infatti, «la salvezza delle posizioni dei lavoratori, cui sia già stato liquidato il trattamento pensionistico secondo un criterio più favorevole, risponde [...] all'esigenza di rispettare il principio dell'affidamento e i diritti ormai acquisiti di detti lavoratori».

c) Nella materia processuale, la **sentenza n. 85** ha considerato lesiva del parametro di cui all'art. 3 Cost. la disciplina, contenuta nell'art. 1 della legge 20 febbraio 2006, n. 46, che, sostituendo l'art. 593 cod. proc. pen., esclude che l'imputato possa appellare contro le sentenze di proscioglimento relative a reati diversi dalle contravvenzioni punite con la sola ammenda o con pena alternativa, fatta eccezione per le ipotesi di cui all'art. 603, comma 2, dello stesso codice, se la nuova prova è decisiva. Secondo la Consulta, tale disciplina è in contrasto, tra gli altri, con i principi di eguaglianza e ragionevolezza, poiché comporta l'equiparazione di esiti decisori tra loro ampiamente diversificati – quali quelli ricompresi nel vasto e vario *genus* delle sentenze di proscioglimento – nel medesimo regime di inappellabilità da parte dell'imputato (considerato che la categoria delle pronunce di proscioglimento abbraccia ipotesi molto eterogenee, poiché a fianco di decisioni ampiamente liberatorie vi sono sentenze che comportano un sostanziale riconoscimento della responsabilità dell'imputato, come nel caso di dichiarazione di estinzione del reato per prescrizione conseguente al riconoscimento di attenuanti, o di proscioglimento per riconoscimento del perdono giudiziale).

Nell'**ordinanza n. 339** si mette in rilievo l'«evidente eterogeneità delle situazioni di imputato e pubblico ministero da un lato e persona offesa dall'altro», che giustifica la disciplina di cui all'art. 324 cod. proc. pen. - ove non prevede che l'avviso della data fissata per l'udienza di riesame del sequestro probatorio sia notificato anche alla persona offesa - avendo il legislatore trattato in maniera adeguatamente diseguale situazioni diseguali.

Si legge nella **sentenza n. 287** che l'art. 131, comma 3, del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, secondo il quale gli onorari dovuti all'ausiliario del giudice, nel processo civile, sono prenotati a debito, a domanda, anche in caso di transazione della lite, se non è possibile la ripetizione dalla parte a carico della quale sono poste le spese processuali, non comporta una disparità di trattamento rispetto al difensore, stante la eterogeneità delle figure processuali messe a confronto, né rispetto all'ausiliario nel processo penale, perché in quest'ultimo il meccanismo dell'anticipazione dell'onorario trova la sua ragione nella ontologica diversità rispetto al giudizio civile (nello stesso senso l'**ordinanza n. 408**).

Da segnalare l'**ordinanza n. 435**, che, nel concludere per la manifesta infondatezza della questione di legittimità dell'art. 96, primo comma, cod. proc. civ., censurato nella parte in cui stabilisce che la condanna per lite temeraria necessita di istanza di parte, ha escluso la lamentata disparità di trattamento rispetto alle fattispecie relative alla disciplina delle spese processuali, poiché «si tratta di ipotesi ontologicamente differenziate»: infatti, quella in esame «si colloca nell'area della responsabilità civile, con conseguenti profili risarcitori, in relazione ai quali si pongono problemi di onere probatorio a carico del richiedente», mentre «le norme richiamate dal rimettente riguardano deroghe al principio della soccombenza nel giudizio quale criterio per la condanna alle spese processuali».

d) In tema di tutela del lavoro, la **sentenza n. 146** insiste sulle differenze esistenti fra il rapporto alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni e quello alle dipendenze di privati per giustificare la possibilità di una disciplina differenziata, poiché il progressivo processo di omogeneizzazione dei due rapporti «incontra il limite della specialità [di quello pubblico] e delle esigenze del perseguimento degli interessi generali»: infatti, la pubblica amministrazione, pur in presenza di un rapporto di lavoro ormai contrattualizzato, conserva pur sempre «una connotazione peculiare, essendo tenuta al rispetto dei principi costituzionali di legalità, imparzialità e buon andamento cui è estranea ogni logica speculativa».

L'art. 20, comma 2, del d.P.R. 25 ottobre 1981, n. 737, nel consentire al dipendente dell'amministrazione di pubblica sicurezza, sottoposto a procedimento disciplinare, di essere assistito esclusivamente da un difensore appartenente alla stessa amministrazione, non determina, secondo la **sentenza n. 182**, alcuna violazione del principio di eguaglianza rispetto al personale appartenente al Corpo della polizia penitenziaria, al personale del settore del pubblico impiego contrattualizzato e ai magistrati. Osserva la Consulta che «l'esercizio della funzione disciplinare nell'ambito del pubblico impiego, della magistratura e delle libere professioni si esprime con modalità diverse che caratterizzano i relativi procedimenti a volte come amministrativi, altre volte come giurisdizionali, in rispondenza a scelte del legislatore, la cui discrezionalità in materia di responsabilità disciplinare spazia entro un ambito molto ampio».

In primo luogo, le considerazioni svolte nella sentenza n. 497 del 2000, richiamata dal rimettente, in merito al procedimento a carico dei magistrati non sono sovrapponibili al caso in oggetto, poiché quel procedimento si svolge secondo moduli giurisdizionali, in base al principio di garanzia dell'indipendenza e dell'autonomia della magistratura. Inoltre, la norma censurata non è comparabile né con la disciplina del procedimento a carico degli impiegati civili dello Stato né con quella prevista per il personale del Corpo di polizia penitenziaria, «attesa la disomogeneità delle categorie poste a confronto, caratterizzate da assetti ordinamentali molto diversi».

La questione proposta è stata, perciò, dichiarata priva di fondamento.

Sulle peculiarità che connotano la posizione dei magistrati insiste anche l'**ordinanza n. 137**, che fa leva sulle differenze di regime giuridico fra essi e il personale delle cancellerie e delle segreterie giudiziarie per giustificare le differenze trattamentali in ordine alla corresponsione dell'indennità giudiziaria durante il periodo di astensione obbligatoria per maternità secondo la disciplina previgente alla legge 30 dicembre 2004, n. 311.

Da rimarcare è l'eterogeneità fra il Corpo nazionale dei vigili del fuoco e il personale appartenente a forze di polizia, eterogeneità che, secondo la **sentenza n. 192**, rende non in contrasto

con il principio di eguaglianza gli artt. 162, commi 2 e 3, e 165, commi 2 e 3, del d.lgs. 13 ottobre 2005, n. 217, che, a differenza di quanto stabilito per altre categorie di personale non contrattualizzato, non prevedono l'inquadramento dei direttori amministrativi e dei coordinatori amministrativi privi di laurea nelle nuove qualifiche di funzionario amministrativo-contabile direttore o funzionario amministrativo contabile direttore-vice-direttore o comunque in un ruolo direttivo speciale e dei collaboratori tecnici antincendi della VII qualifica privi di laurea nel nuovo ruolo direttivo con la qualifica di direttori e direttori-vice-direttori.

e) Per quanto concerne la disciplina dei tributi, non c'è omogeneità fra il rimborso delle imposte corrisposte mediante assoggettamento a ritenuta diretta *ex art.* 37 del d.P.R. 29 settembre 1972, n. 602 e il rimborso delle imposte corrisposte mediante versamento diretto *ex art.* 38 dello stesso d.P.R.: infatti, si legge nella **ordinanza n. 176**, nel primo caso, la procedura di rimborso trae origine da un comportamento erroneo dell'ente creditore del tributo, senza alcun concorso del debitore, mentre, nel secondo caso, nasce da un comportamento ascrivibile allo stesso contribuente, sul quale grava l'onere di chiedere la restituzione. Stante la non omogeneità delle situazioni poste a confronto la norma censurata, che stabilisce un termine di decadenza di diciotto mesi per l'esercizio del diritto al rimborso, non determina un'ingiustificata disparità rispetto al *tertium comparationis* di cui all'art. 37, che contempla un termine prescrizione decennale.

Parimenti, vista la sostanziale diversità tra obbligo di mantenimento dei figli *ex artt.* 147, 148 e 261 cod. civ. e obbligo di prestare loro gli alimenti legali ai sensi degli artt. 433, primo comma, numero 3, 438, 440 e 445 cod. civ., la **sentenza n. 373** considera immune dal vizio denunciato l'art. 10, comma 1, lettera c), del d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917, che esclude la deducibilità dal reddito complessivo, ai fini delle imposte dirette, degli assegni periodici corrisposti al coniuge a seguito di separazione o divorzio per il mantenimento dei figli, così fissando un diverso trattamento fiscale rispetto all'assegno alimentare: secondo la Corte, infatti, la scelta di consentire la deduzione fiscale esclusivamente di quest'ultimo appare ispirata alla non irragionevole *ratio* di differenziare il trattamento fiscale di prestazioni eterogenee.

Nell'**ordinanza n. 393** si legge che la facoltà di scelta del concessionario per la riscossione esattoriale tra due modalità di esecuzione forzata ai sensi dell'art. 72-*bis* del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, non crea la disparità di trattamento fra debitori eseguiti lamentata dal rimettente, «sia perché questi sono portatori di un interesse di mero fatto rispetto all'utilizzo dell'una o dell'altra modalità e possono in ogni caso proporre le opposizioni all'esecuzione o agli atti esecutivi di cui all'art. 57 del d.P.R. n. 602 del 1973, sia perché non sussiste un principio costituzionalmente rilevante di necessaria uniformità di regole procedurali».

f) In numerosi casi il giudizio sull'uguaglianza si combina con quello relativo alla ragionevolezza, con il quale si "fonde", nella misura in cui il secondo contribuisce a definire come giustificata o ingiustificata una disparità di trattamento.

Così, la **sentenza n. 167**, in tema di abilitazione all'insegnamento, e, in particolare, di istituzione di sessioni riservate di esame per l'accesso agevolato alle graduatorie permanenti, ha dichiarato illegittimo l'art. 2, comma 7-*bis*, del decreto-legge 7 aprile 2004, n. 97, convertito, con modificazioni, nella legge 4 giugno 2004, n. 143, nella parte in cui non prevede l'applicazione del beneficio dell'ulteriore proroga del termine per la maturazione del requisito sulla durata del servizio prestato anche a coloro i quali siano stati ammessi con riserva - e ne abbiano superato l'esame finale - ai concorsi banditi con le ordinanze ministeriali 15 giugno 1999, n. 153 e 7 febbraio 2000, n. 33, emanate in attuazione della legge 3 maggio 1999, n. 124, beneficio contemplato solo per i concorrenti dei concorsi banditi con ordinanza ministeriale n. 1 del 2001. Infatti, si è osservato, l'unitarietà della disciplina delle sessioni riservate indette per gli insegnanti delle scuole diverse dai conservatori e dalle accademie «rende palesemente irragionevole la scelta del legislatore di assoggettare a trattamenti differenziati soggetti che, pur in possesso dei medesimi requisiti, si diversificherebbero esclusivamente per il dato formale di aver partecipato a procedure concorsuali attivate con ordinanze ministeriali differenti ma fondate su un unico contesto normativo di riferimento».

Di interesse è anche la **sentenza n. 325**, che ha disatteso le censure mosse all'art. 6, comma 1-*bis*, del decreto-legge 9 ottobre 2006, n. 263, convertito dalla legge 6 dicembre 2006, n. 290, censurato sia ove interpretato nel senso di conferire solo ai datori di lavoro e ai lavoratori privati il diritto di beneficiare della sospensione dei contributi previdenziali e assistenziali e dei premi assicurativi previsti a seguito degli interventi sismici del 2002, sia ove inteso nel senso che ai soli datori di lavoro privati è concesso il beneficio di non versare la propria quota di contribuzione ai competenti istituti previdenziali.

Ad avviso della Corte, «la limitazione del beneficio ai soli datori di lavoro non è incoerente con la disciplina in materia assistenziale e previdenziale che pone a carico del datore di lavoro l'onere del versamento contributivo anche per la quota a carico del lavoratore»; inoltre, non è irragionevole esercizio della discrezionalità legislativa il limitare il beneficio ai datori di lavoro del settore privato, che, «a differenza delle amministrazioni pubbliche, spesso non dispongono di sufficienti risorse e di idonea capacità organizzativa per fronteggiare in modo adeguato emergenze come quelle originate dall'evento sismico».

Neppure è sostenibile una discriminazione tra datori di lavoro e lavoratori dipendenti: infatti, è, innanzitutto, improprio ravvisare una disparità in materia previdenziale tra datori di lavoro e dipendenti, qualunque sia la natura dei premi, «perché la disciplina riferisce ai soli datori di lavoro le obbligazioni relative ai versamenti contributivi, cosicché il lavoratore ne è destinatario soltanto di riflesso»; in secondo luogo, i termini di raffronto non presentano aspetti di tale conformità che impongano al legislatore di adottare identica disciplina, stante la trasparente disomogeneità delle situazioni poste a raffronto.

Per restare nell'ambito previdenziale, la **sentenza n. 323** ha ritenuto irragionevole il prevedere – come fa l'art. 169 del d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092 - che, allorché la malattia insorga dopo cinque anni dalla cessazione dal servizio, il termine quinquennale di decadenza per l'inoltro della domanda di accertamento della dipendenza dal servizio delle infermità o delle lesioni decorra comunque dalla cessazione dal servizio, anziché dal manifestarsi della malattia stessa, perché si esige che la domanda sia inoltrata entro un termine in cui ancora difetta il presupposto oggettivo (l'infermità) della richiesta stessa, così determinando una «ingiustificata disparità di trattamento fra lavoratori dipendenti che hanno contratto malattie a normale decorso e lavoratori dipendenti con patologia a lunga latenza».

Irragionevoli disparità di trattamento sono determinate, secondo la **sentenza n. 191**, dall'art. 103, terzo comma, del d.P.R. 11 luglio 1980, n. 382, che non riconosce ai ricercatori universitari, all'atto della loro immissione nella fascia dei ricercatori confermati, per intero ai fini del trattamento di quiescenza e previdenza e per i due terzi ai fini della carriera, l'attività effettivamente prestata nelle università in qualità di tecnici laureati con almeno tre anni di ricerca. La differenza di trattamento che la norma riserva ai tecnici laureati che diventino ricercatori rispetto a quello riservato ai tecnici laureati che diventino professori, pur in presenza di un meccanismo molto simile di transito nel rispettivo ruolo, è manifestamente irragionevole.

Ancora, in base al *dictum* della **sentenza n. 401**, non viola l'art. 3 Cost. l'art. 2, comma 505, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, secondo cui l'art. 6 della legge 15 aprile 1985, n. 140, che ha istituito per gli ex combattenti una maggiorazione reversibile di lire trentamila mensili del rispettivo trattamento pensionistico, soggetta a perequazione automatica e indifferente ad eventuali integrazioni al minimo, deve essere interpretato nel senso che la maggiorazione si perequa a partire dal momento della concessione della maggiorazione stessa agli aventi diritto. Infatti la tesi del rimettente, che fa derivare da ciò un'irragionevole disparità riguardo all'entità della maggiorazione, dipendente dalle diversità di date di maturazione della pensione, si fonda sull'errato presupposto che la fattispecie costitutiva del diritto al beneficio combattentistico sia indipendente dalla maturazione del diritto alla prestazione previdenziale, con la conseguenza che la norma avrebbe determinato disparità di trattamento sulla base di circostanze irrilevanti riguardo a tale diritto. In realtà, osserva la Consulta, fino al momento della maturazione della pensione nessun diritto sorge in capo al soggetto, anche se appartiene ad una delle categorie indicate dal legislatore: «la subordinazione

dell'acquisizione del diritto di cui si tratta alla maturazione del diritto a pensione e la sua inclusione in quest'ultima a tutti gli effetti fa sì che non sia irragionevole la disposizione censurata là dove stabilisce la decorrenza della perequazione dalla data della effettiva e concreta attribuzione del beneficio».

Nella **sentenza n. 236** la Corte ha escluso che la previsione dell'arresto obbligatorio per il reato di indebito trattenimento dello straniero extracomunitario nel territorio dello Stato sia irragionevole in rapporto ai *tertia comparationis* evocati dal rimettente: infatti, «l'ordinamento conosce previsioni di arresto obbligatorio in flagranza per reati le cui pene, minime e massime, sono fissate dal legislatore su valori analoghi a quelli del reato» in oggetto. Inoltre, appaiono insufficienti le censure di legittimità costituzionale «basate su una comparazione tra norme concernenti misure cautelari, condotta sul solo piano dell'offensività piuttosto che su quello, più ampio, delle complessive esigenze che possono essere assicurate attraverso le misure in questione». Tant'è che la scelta dell'arresto obbligatorio è, in questo caso come in altri, collegata «ad una risposta politica che il Parlamento ha ritenuto di attuare [...] a fronte dell'aumentata percezione sociale della pericolosità di un fenomeno [...], ferma restando la garanzia del controllo del giudice sull'esistenza dei presupposti per l'applicazione della misura».

L'art. 3 della legge 9 dicembre 1941, n. 1383, che prevedeva per il militare della Guardia di finanza il peculato d'uso militare, assoggettandolo alla stessa pena dettata per il peculato, e l'art. 215 del cod. pen. milit. di pace, che sanzionava il peculato d'uso militare assoggettandolo alla stessa pena contemplata per il peculato, sono stati dichiarati costituzionalmente illegittimi *in parte qua* dalla **sentenza n. 286**: è evidente la disparità di trattamento rispetto alla disciplina prevista, dopo la legge 26 aprile 1990, n. 86, per il peculato d'uso comune, di cui all'art. 314, secondo comma, cod. pen., perché la riforma ha attribuito a tale condotta autonoma rilevanza penale e l'ha assoggettata a una pena sensibilmente più mite.

Detta disparità «deve ritenersi priva di ragionevolezza», poiché le situazioni regolate dalle normative a confronto «sono in tutto simili, differenziandosi tra loro unicamente per la qualifica soggettiva del colpevole, ossia l'appartenenza dello stesso all'amministrazione militare»: questa condizione non inerisce alle *rationes* delle norme incriminatrici speciali e non sussistono peculiarità relative alle specifiche esigenze dell'amministrazione militare che giustifichino un maggior rigore nel trattamento sanzionatorio del peculato d'uso commesso in ambito militare rispetto all'analoga condotta commessa in altri rami della pubblica amministrazione.

In definitiva, le norme censurate, nel comminare un'unica sanzione per tutte le forme di peculato, senza conferire autonomo rilievo al peculato d'uso che, anche in ambito militare, presenta un grado di offensività minore del peculato vero e proprio, sono entrambe lesive del principio di eguaglianza.

La sottrazione di una condotta autonoma dall'ambito applicativo delle citate norme speciali determina, in forza del principio di cui all'art. 16 cod. pen., l'attrazione della stessa condotta nella sfera di applicazione della norma incriminatrice generale, ossia l'art. 314, secondo comma, cod. pen.

La **sentenza n. 298** ha rimarcato le differenze fra il giudizio penale dinanzi al giudice di pace rispetto al giudizio dinanzi al tribunale: il primo, infatti, «presenta caratteristiche assolutamente peculiari», in quanto risulta improntato a finalità di snellezza, semplificazione e rapidità, che lo rendono non comparabile con il secondo e sono, comunque, «tali da giustificare sensibili deviazioni rispetto al modello ordinario» (nella specie, in ordine al potere di appello del pubblico ministero).

Alla non comparabilità tra le due tipologie di processo fa riferimento anche la **sentenza n. 426**, per negare che l'art. 37, comma 1, del d.lgs. 28 agosto 2000, n. 274, nello stabilire che l'imputato può proporre appello anche contro le sentenze che applicano la pena pecuniaria se impugna il capo relativo alla condanna al risarcimento del danno, comporti un'ingiustificata disparità di trattamento rispetto alla regola della inappellabilità fissata dall'art. 593, comma 3, cod. proc. pen. per le sentenze di condanna all'ammenda pronunciate dal tribunale. In particolare, osserva la Corte, il d.lgs. n. 274 del 2000 ha devoluto al giudice di pace reati espressivi di conflitti interpersonali, rispetto ai quali è prevista l'estinzione conseguente a condotte riparatorie, e ha stabilito un autonomo apparato

sanzionatorio, in cui la previsione edittale concerne invariabilmente la pena pecuniaria, in alternativa alla quale possono essere discrezionalmente irrogate pene paradetentive. A tale peculiarità corrisponde non irragionevolmente una asimmetria nel regime di impugnazione delle sentenze.

Va citata in questa sede anche la **sentenza n. 432**, nella parte in cui ha disatteso le censure di violazione dell'art. 3 Cost. mosse all'art. 11 cod. proc. pen., perché non prevede che la disciplina relativa al riparto territoriale di competenza dei giudizi che coinvolgono un magistrato si applichi anche quando la qualità di indagato, imputato o persona offesa o danneggiata sia assunta da un prossimo congiunto di un magistrato che esercita le sue funzioni nel distretto di Corte d'appello competente secondo le regole ordinarie.

Ad avviso del rimettente, la disparità di trattamento tra i soggetti considerati nella norma impugnata e i prossimi congiunti renderebbe l'art. 11 cod. proc. pen. privo di giustificazione e ragionevolezza.

Premesso che la norma pone un'eccezione alla regola generale della competenza territoriale ancorata al luogo del commesso reato, la Consulta sottolinea di aver già in passato respinto censure volte ad ampliare o restringere l'ambito di applicazione della deroga, «negando che l'ampliamento o il restringimento richiesti fossero imposti dalla Costituzione». Nemmeno nel caso di specie appare manifestamente irragionevole la scelta di non attribuire rilievo alla sussistenza di un vincolo di parentela con uno dei giudici del distretto. In effetti, il rimettente pone a raffronto situazioni non comparabili perché disomogenee: la relazione di parentela tra magistrati ed altri soggetti che possono assumere la qualità di indagato, imputato etc. è, infatti, «diversa dal rapporto di colleganza tra magistrati a cui è ancorata la deroga posta dalla norma censurata».

La **sentenza n. 361** ha accolto le censure mosse all'art. 15, comma 3, della legge della Regione Calabria 11 agosto 2004, n. 18, che sospendeva a tempo indeterminato il rilascio di nuovi accreditamenti degli istituti privati operanti nei settori della specialistica ambulatoriale e della diagnostica strumentale e di laboratorio, facendo nel contempo salve le fattispecie beneficiarie da sanatoria regionale *ex lege* regionale n. 8 del 2003.

Osserva la Corte che, in base alla norma censurata, «esistono in Calabria strutture sanitarie che, pur se sprovviste di autorizzazione, “si intendono” aver titolo non solo a quest'ultima, ma anche all'accREDITAMENTO, che richiede, [secondo la disciplina di cui al d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502], “requisiti ulteriori”» e, nel contempo, anche strutture sanitarie autorizzate che, pur in possesso dei requisiti ulteriori per l'accREDITAMENTO, «si vedono escluse a causa del blocco previsto dalla norma censurata». Ne consegue che una struttura potrebbe non avere i requisiti né per l'autorizzazione né per l'accREDITAMENTO e tuttavia aver ottenuto *ope legis* sia l'una che l'altro, «a differenza di altre strutture che, pur avendo i requisiti previsti dalla legge, non possono ottenere né l'una né l'altro».

La Consulta disattende le osservazioni della difesa regionale, secondo la quale il rimettente chiederebbe di estendere gli effetti di una norma derogatoria: in realtà, il *petitum* non è l'estensione della sanatoria a soggetti che abbiano chiesto l'accREDITAMENTO in un momento successivo, ma la rimozione di «un blocco ritenuto ingiustificato ed irragionevole, che, oltre a limitare la libertà di scelta del cittadino [...] provoca una differenza di trattamento tra strutture sanitarie che aspirano all'accREDITAMENTO, all'interno delle quali si opera un'ingiustificata distinzione fra quelle che si giovano della sanatoria e quelle che, pur avendo i requisiti, restano escluse *sine die*».

Inoltre, il blocco suddetto non si può giustificare con l'esigenza di contenere la spesa sanitaria, «giacché tale legittimo e necessario obiettivo non può essere conseguito a costo della violazione del principio di eguaglianza, che impone parità di trattamento tra i soggetti che si trovano in situazioni equivalenti».

In conclusione, «l'effetto congiunto della perpetuazione della sanatoria, in favore di strutture delle quali la norma regionale presume la regolarità, e della sospensione a tempo indeterminato di nuovi accREDITAMENTI ha creato e mantiene un doppio regime giuridico irragionevolmente discriminatorio e pertanto incompatibile con il rispetto del principio di uguaglianza contenuto

nell'art. 3, primo comma, Cost.»).

g) La giurisprudenza costituzionale è costante nell'affermare l'irrelevanza delle disparità di mero fatto, «ossia quelle differenze di trattamento che derivano da circostanze contingenti ed accidentali, riferibili non alla norma considerata nel suo contenuto recettivo ma semplicemente alla sua concreta applicazione»: esse non danno luogo ad un problema di costituzionalità, «nel senso che l'eventuale funzionamento patologico della norma stessa non può costituire presupposto per farne valere un'illegittimità riferita alla lesione del principio di uguaglianza». Così, nella **sentenza n. 86**, è stato dichiarato non fondato il dubbio di costituzionalità dell'art. 15-*quinquies*, comma 5, del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502 e dell'art. 59, comma 1, della legge della Regione Toscana 24 febbraio 2005, n. 40, censurati in quanto comportano la perdita della funzione dirigenziale del ruolo sanitario, in caso di scelta del medico di proseguire l'attività *extra moenia*, senza distinguere l'ipotesi in cui vi sia la possibilità concreta dell'esercizio della libera professione *intra moenia* da quella in cui tale possibilità concreta non vi sia. Infatti, l'evoluzione della disciplina in materia, evidenziata nel paragrafo sul pubblico impiego, dimostra il carattere residuale dell'ipotesi in relazione alla quale è stata sollevata la questione, poiché il caso in cui la scelta del dirigente in favore del rapporto esclusivo rappresenterebbe “un salto nel buio” si presenta come un'evenienza del tutto marginale e di carattere accidentale che può venire in rilievo, al più, come disparità di fatto.

Alle disparità di fatto si richiama anche l'**ordinanza n. 254**, che ha giudicato manifestamente infondata la questione di legittimità dell'art. 25, comma 2, del d.lgs. 4 agosto 1999, n. 342, come trasfuso nell'art. 120, comma 2, del d.lgs. 1 settembre 1993, n. 385, in base al quale, con provvedimento del Comitato interministeriale per il credito e il risparmio, sono stabiliti modalità e criteri per la produzione di interessi sugli interessi maturati nelle operazioni poste in essere nell'esercizio dell'attività bancaria.

Secondo il rimettente, la norma, per un verso, consentirebbe l'applicazione di saggi di interesse sensibilmente diversi a seconda che essi siano pretesi o dovuti dagli istituti di credito, senza che il cliente possa trattare le relative condizioni contrattuali e, per altro verso, contribuirebbe al consolidamento di una situazione di squilibrio a favore delle banche, tale da limitare il pieno sviluppo e la effettiva partecipazione dei consumatori alla organizzazione economica del Paese.

Ad avviso della Corte, i vizi denunciati non appaiono essere frutto della norma censurata, che si limita a rinviare ad altra fonte la disciplina della capitalizzazione periodica degli interessi, ma derivano «da un'esistente disparità di fatto fra la posizione contrattuale degli istituti che esercitano professionalmente l'attività creditizia e quella dei loro correntisti».

h) Per giurisprudenza costituzionale uniforme, confermata dalla **ordinanza n. 77**, «il fluire del tempo - il quale costituisce di per sé un elemento diversificatore che consente di trattare in modo differenziato le stesse categorie di soggetti, atteso che la demarcazione temporale consegue come effetto naturale alla generalità delle leggi - non comporta, di per sé, una lesione del principio di parità di trattamento». Inoltre, l'elemento temporale è un legittimo criterio di discriminazione allorché interviene a delimitare le sfere di applicazione di norme nell'ambito del riordino complessivo della disciplina di una certa materia.

L'orientamento è seguito anche dalla **sentenza n. 401**, secondo cui «lo scorrere del tempo e la collocazione in esso dei fatti giuridici possono legittimare una diversa modulazione dei rapporti che ne scaturiscono».

1.2. Il principio di ragionevolezza intrinseca

Se la ragionevolezza, in una prima accezione di significato, viene intesa come corollario dell'uguaglianza ed impiegata per valutare la sussistenza di disparità di trattamento censurabili, altrettanto rilevanti sono i casi in cui essa opera di per sé, autonomamente, a prescindere da ogni riferimento a *tertia comparationis*: opera, cioè, come ragionevolezza intrinseca della norma censurata. In tali ipotesi, il giudizio si traduce in una valutazione di conformità della norma alla *ratio* che la sostiene.

Infatti, come si legge nella **sentenza n. 236**, «la manifesta irragionevolezza può essere rilevata o a seguito di confronto con *tertia comparationis* omogenei o in esito alla constatazione di una contraddizione intrinseca della norma censurata»: nella specie, l'art. 14, comma 5-*quinquies*, del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, come sostituito dalla legge 12 novembre 2004, n. 271, che prevede l'arresto obbligatorio per il delitto di trattenimento ingiustificato nel territorio dello Stato in seguito all'ordine di allontanamento del questore, «non presenta alcuna contraddizione intrinseca, che ne riveli la manifesta irragionevolezza», posto che, dopo la modifica normativa suddetta, che ha trasformato la precedente contravvenzione in delitto, la contraddizione che era stata riscontrata dalla Corte con la sentenza n. 223 del 2004, richiamata dal rimettente, è venuta meno.

Per restare nell'ambito del diritto penale, va analizzata in questa sede la **sentenza n. 70**, che si è occupata della disciplina contenuta nell'art. 32, comma 36, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2003, n. 326, il quale, nel prevedere e regolare la sanatoria straordinaria degli illeciti edilizi (cosiddetto condono straordinario), stabilisce che la presentazione nei termini della domanda di definizione dell'illecito edilizio, l'oblazione interamente corrisposta e il decorso di trentasei mesi dalla data in cui risulta il pagamento, producono gli effetti estintivi del reato di cui all'art. 38, comma 2, della legge 28 febbraio 1985, n. 47, ossia l'estinzione dei reati edilizi. La norma è stata dichiarata illegittima nella parte in cui non prevede che tali effetti estintivi del reato si producono anche allorché, anteriormente al decorso dei 36 mesi dal pagamento dell'oblazione, sia intervenuta l'attestazione di congruità da parte dell'autorità comunale dell'oblazione corrisposta.

Osserva la Corte che «la previsione di un termine a decorrere dal pagamento dell'oblazione, quale presupposto dell'estinzione del reato, assume significato [...] ove la si colleghi alle attività che l'amministrazione comunale deve svolgere per verificare la congruità della somma pagata»: al tempo stesso, la previsione in oggetto pone un limite temporale per effettuare i controlli e gli accertamenti necessari, per evitare che i ritardi dell'amministrazione possano procrastinare all'infinito l'estinzione del reato. Pertanto, la fissazione di un termine ai fini del perfezionamento della fattispecie estintiva, di per sé, non è irragionevole; tuttavia, per come è formulato, l'art. 32, comma 36, rende comunque necessario attendere il decorso dei 36 mesi, senza consentire al giudice di tener conto degli accertamenti effettuati dall'amministrazione prima della scadenza: tale regola «risulta manifestamente irragionevole dal momento che, allorché l'autorità comunale abbia verificato la congruità dell'oblazione versata, il decorso di un tempo ulteriore non assolve più ad alcuna funzione ed è pertanto privo di ogni ragionevole giustificazione».

Da ricordare è anche la **sentenza n. 324**, in particolare nella parte in cui ha dichiarato non fondato il dubbio di costituzionalità dell'art. 157, secondo comma, cod. pen., come novellato dall'art. 6, comma 1, della legge 5 dicembre 2005, n. 251, ove non prevede che per determinare il tempo necessario a prescrivere si tenga conto anche delle circostanze attenuanti ad effetto speciale e di quelle per le quali la legge stabilisce una pena di specie diversa da quella ordinaria. Posto che la novella del 2005, nel riformare la disciplina della prescrizione, ha confermato la tendenziale correlazione tra il tempo necessario a prescrivere e la gravità del reato e che il legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità, può ponderare i vari interessi coinvolti e anche escludere alcuni fattori, pur suscettibili di incidere sull'entità della pena, «non può considerarsi irragionevole che il legislatore abbia ritenuto che la rinuncia a perseguire i fatti criminosi debba essere rapportata alla gravità del reato nella sua massima ipotizzabile esplicazione sanzionatoria prevista per la fattispecie base e sul massimo aumento di pena previsto per quelle circostanze aggravanti – quelle ad effetto speciale e quelle che comportano un mutamento qualitativo della pena – che [...] comportano una eccezionale variazione del trattamento sanzionatorio». Pertanto, l'esclusione delle attenuanti «consegue alla scelta in favore di un criterio di misurazione del tempo necessario a prescrivere in grado di evitare che solo successivamente all'accertamento del fatto, in sede di decisione di merito, si pervenga, per effetto del riconoscimento e dell'eventuale giudizio di comparazione tra circostanze di segno opposto, ad una pronuncia di non doversi procedere per intervenuta prescrizione, con conseguente inutilità dell'attività processuale svolta» ed in grado, anche, di evitare che la determinazione del termine prescrizione venga a dipendere da valutazioni

giudiziali ad alto tasso di discrezionalità, quale quella che presiede al bilanciamento fra circostanze eterogenee.

Secondo la **sentenza n. 225**, nel reato di possesso ingiustificato di chiavi alterate o grimaldelli di cui all'art. 707 cod. pen., «a fronte di una condotta che deve già presentare [...] una potenziale proiezione verso l'offesa al patrimonio, non può considerarsi irragionevole che il legislatore tenga conto delle precedenti condanne riportate dal soggetto attivo per reati aggressivi del medesimo bene, o comunque connotati da finalità di lucro, elevandole ad elemento di selezione dei fatti punibili, in quanto idonee a rendere maggiormente concreta detta proiezione offensiva».

L'**ordinanza n. 402** ha esaminato il combinato disposto degli artt. 37 cod. pen. milit. pace, 47, secondo comma, numero 2, cod. pen. milit. di guerra, aggiunto dall'art. 2, comma 1, lettera c), della legge 31 gennaio 2002, n. 6, 314, secondo comma, e 323 cod. pen., nella parte in cui l'art. 47 prevede che costituiscano reati militari i delitti contro la pubblica amministrazione, e in particolare i delitti di cui agli artt. 314, secondo comma, e 323 cod. pen., se commessi da appartenenti alle Forze armate con abuso di poteri o violazione di doveri inerenti allo stato di militare o in luogo militare, solo in caso di applicazione della legge penale militare di guerra, ancorchè in tempo di pace. Nel pervenire ad una pronuncia di manifesta inammissibilità la Corte ha posto in evidenza che l'intervento richiesto inciderebbe sul riparto di giurisdizione, che è materia nella quale il legislatore gode di ampia discrezionalità, con il limite della ragionevolezza. Nella specie, «la scelta di sottrarre alcuni reati alla cognizione del giudice militare, riservandoli alla cognizione del giudice ordinario, in base al criterio formalistico di cui all'art. 37 cod. pen. mil. pace, [...] non può reputarsi irragionevole, dal momento che la Costituzione non contiene alcuna clausola di riserva esclusiva di giurisdizione a favore dei tribunali militari in tempo di pace e non preclude al Parlamento di estendere la giurisdizione del giudice ordinario, quando sussistono interessi valutati non irragionevolmente come preminenti».

Nell'ambito dell'ordinamento penitenziario, appare non manifestamente irragionevole la scelta compiuta dall'art. 47, comma 4, della legge 26 luglio 1975, n. 354 di non prevedere che il magistrato di sorveglianza, investito dell'istanza di affidamento in prova al servizio sociale dopo l'inizio dell'esecuzione della pena, possa disporre l'applicazione provvisoria della misura, anziché la sospensione dell'esecuzione della pena, in attesa della decisione definitiva del tribunale di sorveglianza: si legge nell'**ordinanza n. 448**, infatti, che la provvisoria rimessione in libertà è disposta con un provvedimento cautelare sorretto da un giudizio prognostico favorevole circa l'ammissione dell'istante «alla misura alternativa in assoluto più favorevole tra quelle configurate dall'ordinamento penitenziario, e che presuppone la capacità del beneficiario di autodeterminarsi a prescindere da particolari limitazioni della libertà personale». Anche l'effetto interruttivo dell'esecuzione della pena «risulta in realtà coerente con la scelta di restituire provvisoriamente la piena libertà al soggetto che, ad un giudizio prognostico, appare meritevole dell'ammissione alla misura alternativa in esame, essendo logica conseguenza che, nell'ipotesi di mancato accoglimento dell'istanza da parte del tribunale di sorveglianza, il periodo trascorso fuori dall'istituto di detenzione, senza alcuna forma di restrizione, non possa essere valutato quale forma di espiazione».

Con riferimento al processo penale, la **sentenza n. 305** ha giudicato irragionevole «ritenere che la testimonianza *de relato* possa essere utilizzata qualora si riferisca a dichiarazioni rese con modalità non rispettose delle disposizioni degli artt. 351 e 357, comma 2, lettera a) e b), cod. proc. pen., pur sussistendo le condizioni per la loro applicazione, mentre non lo sia qualora la dichiarazione sia stata ritualmente assunta e verbalizzata»: infatti, in tal modo, si finirebbe per dare rilievo processuale ad atti «compiuti eludendo obblighi di legge, mentre sarebbero in parte inutilizzabili quelli posti in essere rispettandoli». Conseguentemente è stata dichiarato illegittimo l'art. 195, comma 4, cod. proc. pen. ove interpretato nel senso che gli ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria non possono essere chiamati a deporre sul contenuto delle dichiarazioni rese dai testimoni solo se ritualmente acquisite e verbalizzate e non anche nel caso in cui le modalità prescritte dal codice non siano state rispettate.

Secondo la **sentenza n. 219**, «appare manifestamente irragionevole, e pertanto lesiva dell'art. 3

della Costituzione», la scelta legislativa di condizionare il rimedio della riparazione per l'ingiusta detenzione alla circostanza che, all'esito del giudizio, l'imputato sia stato prosciolto nel merito, *ex art. 314 cod. proc. pen.* Non è ammissibile, si legge in motivazione, che «l'incidenza che la custodia cautelare ha esercitato sul bene inviolabile della libertà personale dell'individuo, nella fase anteriore alla sentenza definitiva, possa venire apprezzata con esclusivo riferimento all'esito del processo penale, e per il solo caso di assoluzione nel merito dalle imputazioni» perché, se un sacrificio della libertà vi è stato durante la custodia cautelare, il meccanismo solidaristico della riparazione deve attivarsi a prescindere dall'esito del giudizio. Quindi «è palesemente privo di ragionevolezza che il legislatore pretenda di apprezzare la ricorrenza delle condizioni necessarie ai fini della riparazione alla luce dell'esito della vicenda processuale concernente il merito e non già della sola lesione verificatasi durante l'applicazione della misura custodiale».

Ad avviso della **sentenza n. 338**, è giustificata la previsione, contenuta nell'art. 50, comma 2, della legge 26 luglio 1975, n. 354, che i condannati per i reati particolarmente gravi di cui all'art. 41-*bis* della stesa legge possano essere ammessi alla semilibertà solo se abbiano espiato i due terzi della pena, anche quando il residuo non eccede i tre anni: infatti, «una volta accertato che il richiedente presenta ancora un certo grado di pericolosità, tale da non consentire una valutazione favorevole circa il rischio di recidiva, non è manifestamente irragionevole la scelta del legislatore di pretendere una congrua espiazione della pena inflitta, prima di far acquistare allo stesso una condizione che, comunque, implica un atto di fiducia dello Stato nei confronti di chi si sia reso responsabile di reati di particolare gravità».

L'**ordinanza n. 424** ha ribadito quanto già più volte espresso (nell'anno in esame, per esempio, anche nell'**ordinanza n. 204**), ossia che l'individuazione delle condotte punibili e la scelta e la quantificazione delle relative sanzioni rientrano nella discrezionalità del legislatore, con l'unico limite della manifesta irragionevolezza: tale non appare la scelta di esonerare dalla sanzione pecuniaria il proprietario del veicolo che ometta di comunicare i dati del conducente solo laddove egli adduca giustificati e documentati motivi dell'omissione, posto che l'obbligo di comunicazione suddetto tende ad assicurare l'irrogazione di una sanzione – la decurtazione dei punti dalla patente di guida – nei confronti del conducente ed ha, perciò, carattere strumentale alla soddisfazione di un interesse «il cui collegamento con la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica è stato a più riprese ribadito dalla giurisprudenza costituzionale», visto che la disciplina del codice della strada, in particolare quella di natura sanzionatoria, è diretta *in primis* a tutelare l'incolumità dei soggetti coinvolti nella circolazione (nello stesso senso anche **l'ordinanza n. 165**). In tale prospettiva, assume particolare rilievo proprio la sanzione della decurtazione dei punti dalla patente, che incide «sul profilo della legittimazione soggettiva alla conduzione di ogni veicolo, gravando sul relativo atto amministrativo di abilitazione»: ciò dà conto del rigore con cui il legislatore ha disciplinato la prova idonea ad esonerare da responsabilità il proprietario del veicolo, perché l'omissione della comunicazione impedisce di identificare il soggetto a carico del quale deve essere comminata la sanzione della decurtazione del punteggio.

In linea con la sentenza n. 345 del 2007, l'**ordinanza n. 125** ha ribadito che «la scelta del legislatore di reprimere più intensamente, mediante l'irrogazione anche della sanzione accessoria della confisca del mezzo, oltre che di quella pecuniaria, in primo luogo l'infrazione consistente nell'inosservanza dell'obbligo di indossare il casco protettivo [...], nonché, in secondo luogo, altre infrazioni che condividono, con la prima, la medesima funzione di prevenire i rischi specifici derivanti da quegli incidenti nei quali risultino coinvolti veicoli a due ruote, appare sorretta da una adeguata ragione giustificativa»: ciò vale per tutte le infrazioni che partecipano della medesima finalità di «attenuare le conseguenze che possano derivare dai traumi prodotti da incidenti, nei quali siano coinvolti motoveicoli». Nella **ordinanza n. 446** viene ribadito che «le misure dirette ad attenuare le conseguenze che possano derivare dai traumi prodotti da incidenti, nei quali siano coinvolti motoveicoli, risultano dettate da esigenze tali da escludere che il più severo trattamento punitivo [...] limiti irragionevolmente la estrinsecazione della personalità del soggetto sanzionato».

Neppure è manifestamente irragionevole – si legge nell'**ordinanza n. 48** - che gli artt. 7-*bis* della

legge 27 dicembre 1956, n. 123 e 10, comma 5, della legge 31 maggio 1965, n. 575 non prevedano che il giudice che decide della sorveglianza speciale con obbligo di soggiorno possa escludere la decadenza dalla patente di guida quando, per effetto della stessa, verrebbero a mancare i mezzi di sostentamento o leso il diritto di lasciare il comune di residenza per gravi motivi di salute: infatti, «la revoca della patente di guida è provvedimento del prefetto estraneo al contenuto prescrittivo delle misure di prevenzione, sicchè non appare manifestamente irragionevole che il giudice competente per tali misure non abbia alcun titolo per intervenire sugli effetti di detto provvedimento amministrativo». A ciò si aggiunga che la competenza del giudice ad escludere taluni effetti di decadenza propri delle misure di prevenzione stabilita dall'art. 10, comma 5, della legge n. 575 del 1965 si inserisce nel sistema delle misure medesime, alle quali è, invece, estranea la revoca della patente.

In materia lavoristica, un esempio di intrinseca irragionevolezza è fornito dalla **sentenza n. 399**, che ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 86, comma 1, del d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276. La norma stabiliva che le collaborazioni coordinate e continuative già stipulate alla data della sua entrata in vigore – il 24 ottobre 2003 – che non potessero essere ricondotte ad un progetto o ad una fase di esso, secondo quanto stabilito per le nuove collaborazioni dall'art. 61 dello stesso d.lgs., mantenessero efficacia fino alla loro scadenza e comunque non oltre un anno dalla data suddetta. In definitiva, la norma disponeva l'anticipata cessazione di rapporti di collaborazione perfettamente leciti al momento della loro stipulazione: sotto questo profilo, si legge in motivazione, «il conseguente sacrificio degli interessi che le parti avevano regolato nel rispetto della disciplina dell'epoca risulta [...] irragionevole per contraddittorietà della norma con la sua *ratio*», di aumentare i tassi occupazionali e promuovere la stabilità del lavoro. Non giustifica la perdita del lavoro a danno di soggetti che avevano instaurato rapporti nel pieno rispetto della disciplina all'epoca vigente la mera esigenza di evitare la prosecuzione nel tempo di rapporti di collaborazione difformi dalla novella, «poiché l'intento del legislatore di adeguare rapidamente la realtà dei rapporti economici ai modelli contrattuali da esso introdotti non può giustificare, di per se stesso, il pregiudizio degli interessi di soggetti che avevano regolato i loro rapporti in conformità alla precedente disciplina giuridica».

Posto, allora, che la norma censurata è «intrinsecamente irragionevole», le collaborazioni già stipulate alla data di entrata in vigore del d.lgs. n. 276 del 2003 mantengono efficacia fino alla scadenza pattuita dalle parti.

La **sentenza n. 192**, ricordata nel precedente paragrafo, ha escluso profili di arbitrarietà o irragionevolezza nelle norme che non prevedono l'inquadramento dei direttori amministrativi e dei coordinatori amministrativi privi di laurea appartenenti al Corpo nazionale dei vigili del fuoco in un ruolo direttivo speciale e i collaboratori tecnici antincendi della VII qualifica privi di laurea in un istituendo ruolo direttivo speciale: infatti, le disposizioni impugnate «richiedono requisiti più rigorosi per lo svolgimento di mansioni superiori».

Secondo la **sentenza n. 76**, «non appare manifestamente irragionevole la scelta - compiuta dal legislatore con l'art. 104 del r.d. 27 luglio 1934, n. 1265 - di subordinare l'apertura di farmacie, in deroga al criterio demografico, all'accertamento di alcune condizioni topografiche e di viabilità che rendano difficili o limitino l'accesso delle popolazioni interessate alle sedi farmaceutiche già operanti, in vista dell'obiettivo di assicurare la più ampia e razionale copertura di tutto il territorio, nell'interesse della salute dei cittadini».

In materia di disciplina della posizione dello straniero extracomunitario presente sul territorio, la **sentenza n. 148** ha ribadito che la «regolamentazione dell'ingresso e del soggiorno dello straniero nel territorio nazionale è collegata alla ponderazione di svariati interessi pubblici, quali, ad esempio, la sicurezza e la sanità pubblica, l'ordine pubblico, i vincoli di carattere internazionale e la politica nazionale in tema di immigrazione e tale ponderazione spetta in via primaria al legislatore ordinario, il quale possiede in materia un'ampia discrezionalità, limitata [...] soltanto dal vincolo che le sue scelte non risultino manifestamente irragionevoli». Così, non è apparsa lesiva del parametro in oggetto la previsione, quale causa ostativa al rinnovo del permesso di soggiorno, la condanna a

seguito di patteggiamento, per reati inerenti agli stupefacenti e senza alcuna valutazione in concreto della pericolosità del condannato, posto che la condanna per un delitto con pena detentiva, la cui configurazione è diretta a tutelare beni giuridici di rilevante valore sociale, non può, di per sé, essere considerata circostanza ininfluenza ai fini di cui trattasi.

Restando in tema, la **sentenza n. 278** ha giudicato incongrua la previsione di cui all'art. 13, comma 8, del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, modificato dalla legge 30 luglio 2002, n. 189 e dal decreto-legge 14 settembre 2004, n. 241, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 novembre 2004, n. 271 di non consentire l'utilizzo del sistema postale per la proposizione diretta, da parte dello straniero, del ricorso avverso il decreto prefettizio di espulsione, quando sia stata accertata l'identità del ricorrente in applicazione della normativa vigente.

Analogamente, secondo la **sentenza n. 306**, è «manifestamente irragionevole» subordinare l'attribuzione di un prestazione assistenziale come l'indennità di accompagnamento per inabilità al possesso di un titolo di legittimazione alla permanenza in Italia che richiede, per il rilascio, la titolarità di un reddito: pertanto, sono stati giudicati incostituzionali l'art. 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 e l'art. 9, comma 1, del d.lgs. n. 286 del 1998 nella parte in cui escludono che tale indennità possa essere attribuita agli extracomunitari solo perché non risultano in possesso dei requisiti di reddito richiesti, prima, per la carta di soggiorno e ora per il permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo a seguito del d.lgs. 8 gennaio 2007, n. 3. Infatti, precisa la Corte, nell'ambito dell'assistenza sociale, le scelte connesse alla individuazione dei beneficiari «debbono essere operate, sempre e comunque, in ossequio al principio di ragionevolezza», consentendo al legislatore di introdurre regimi differenziati «soltanto in presenza di una causa normativa non palesemente irragionevole o, peggio, arbitraria».

Nel processo civile, appare manifestamente irragionevole il criterio stabilito dall'art. 4, comma 1, della legge 1° dicembre 1970, n. 898, nel testo sostituito dall'art. 2, comma 3-bis, del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35, inserito dalla legge di conversione 14 maggio 2005, n. 80, che fissa quale foro competente nei procedimenti concernenti lo scioglimento o la cessazione degli effetti civili del matrimonio il tribunale del luogo dell'ultima residenza comune dei coniugi: secondo la **sentenza n. 169**, non sussiste alcuna valida ragione che giustifichi l'adozione di detto criterio, considerato che «nella maggioranza delle ipotesi la residenza comune è cessata, quanto meno dal momento in cui i coniugi, in occasione della domanda di separazione, [...] sono stati autorizzati a vivere separatamente, con la conseguenza che, tenute presenti le condizioni per proporre la successiva domanda di divorzio, non è ravvisabile alcun collegamento fra i coniugi e il tribunale individuato dalla norma».

Viceversa, secondo la **sentenza n. 96** non contrasta con il canone della ragionevolezza non estendere la procedura semplificata per la liquidazione dei compensi spettanti agli avvocati in relazione all'attività prestata nei giudizi civili contemplata dagli artt. 28 e 29 della legge 13 giugno 1942, n. 794, anche ai giudizi amministrativi, per la liquidazione dei compensi relativi all'attività professionale in essi svolta: infatti, tale normativa presenta caratteri di marcata specificità, essendo stata dettata in considerazione della omogeneità del ramo di giurisdizione e della identità dell'ufficio giudiziario esistenti fra la lite instaurata per recuperare il credito insoddisfatto, vantato dall'avvocato nei confronti del cliente, per prestazioni giudiziali in materia civile, e il giudice davanti al quale si può svolgere la procedura semplificata *de qua*. «Proprio per la particolarità del contenzioso a cui è applicabile il procedimento semplificato previsto dalle norme censurate - si legge in motivazione - non appare arbitrario né irragionevole che tale trattamento non sia stato esteso a tutti i professionisti di cui all'art. 633 del codice di procedura civile», perché alla base del procedimento non sta la qualità del creditore - avvocato - ma il collegamento della domanda mirante al pagamento del compenso con un ben delimitato tipo di controversie civili, che si sono svolte nello stesso ufficio giudiziario.

Parimenti, non è irragionevole l'art. 8, comma 4, del d.lgs. 17 gennaio 2003, n. 5 nella parte in cui stabilisce che la mancata notifica dell'istanza di fissazione di udienza, nel termine perentorio ivi stabilito, dinanzi al tribunale cui sono devolute controversie in materia di diritto societario determina l'estinzione immediata del processo: infatti, afferma la Consulta nella **sentenza n. 221**, «la sanzione

dell'estinzione per l'inosservanza del termine suddetto è in armonia con il criterio della celerità del giudizio che informa il diritto societario e con la necessità di evitare stasi nello svolgimento del processo. Inoltre, la disposizione censurata attiene alla fase del procedimento che precede l'intervento del giudice, con la conseguente opportunità di una misura che, come l'estinzione, opera di diritto».

Partendo dal presupposto che «una disposizione di legge non è irragionevole se, proponendosi una determinata finalità, predisponga strumenti che ne garantiscono soltanto un raggiungimento parziale», l'**ordinanza n. 139** ha valutato in linea con il parametro *de quo* l'art. 1 del decreto-legge 8 febbraio 2003, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 aprile 2003, n. 63, che esclude che il giudice di pace decida secondo equità le cause derivanti da rapporti giuridici relativi a contratti conclusi mediante moduli o formulari: infatti, «se lo scopo cui è preordinata la norma censurata consiste nell'assicurare decisioni delle cause aventi ad oggetto rapporti nascenti da contratti conclusi mediante moduli o formulari tra di loro non discordanti per i criteri che le informano, tale scopo può essere più adeguatamente soddisfatto se le suddette controversie vengono risolte secondo i criteri generali ed astratti previsti dalle leggi, anziché alla stregua delle particolari circostanze soggettive ed oggettive di ogni singolo rapporto».

Alla contraddittorietà fra la norma censurata e la *ratio* del sistema nel quale la stessa si inserisce si richiama la **sentenza n. 335**, nel dichiarare l'incostituzionalità dell'art. 14, comma 1, della legge 5 gennaio 1994, n. 36 nella parte in cui prevede che la quota di tariffa riferita al servizio di depurazione è dovuta dagli utenti anche nel caso in cui la fognatura sia sprovvista di impianti centralizzati di depurazione o questi siano temporaneamente inattivi: infatti, detta norma, imponendo il pagamento anche in mancanza della controprestazione, prescinde dalla natura di corrispettivo contrattuale della quota e si pone ingiustificatamente in contrasto con la *ratio* del sistema della legge n. 36 del 1994 che è fondata «sull'esistenza di un sinallagma che correla il pagamento della tariffa stessa alla fruizione del servizio per tutte le quote componenti la tariffa del servizio idrico integrato, ivi compresa la quota riferita al servizio di depurazione».

In tema di requisiti per l'assegnazione di alloggi dell'edilizia residenziale pubblica, ed in particolare della previsione, contenuta nell'art. 3, comma 41-*bis*, della legge della Regione Lombardia 5 gennaio 2000, n. 1, introdotto dalla legge regionale 8 febbraio 2005, n. 7, del requisito della residenza e dello svolgimento di attività lavorativa nella Regione da almeno cinque anni nel periodo immediatamente precedente la domanda, l'**ordinanza n. 32** afferma che tale requisito «risulta non irragionevole [...] quando si pone in coerenza con le finalità che il legislatore intende perseguire [...] specie là dove le stesse realizzano un equilibrato bilanciamento tra i valori costituzionali in gioco».

Spesso il canone della ragionevolezza si correla al principio di buon andamento della pubblica amministrazione: così, nella **sentenza n. 288** si afferma che l'art. 19, commi 1 e 2, della legge della Regione Basilicata 9 agosto 2007, n. 13, che dispone lo scioglimento degli organi dei consorzi per lo sviluppo industriale di cui alla legge regionale n. 41 del 1998 ed attribuisce al presidente della Giunta regionale, entro trenta giorni dall'entrata in vigore della legge stessa, il compito di decretarlo e di nominare, contestualmente, un Commissario per ciascun Consorzio, reca «misure di efficienza gestionale non arbitrarie e non irragionevoli, [...] in quanto giustificate dalla necessità di consentire la più efficiente gestione della fase transitoria ed il sollecito passaggio dal vecchio al nuovo regime».

Secondo la **sentenza n. 27**, resa nel giudizio in via principale, appare palese l'irragionevolezza dell'art. 1, comma 22, della legge della regione Abruzzo 8 giugno 2006, n. 16, nella parte in cui, modificando, l'art. 6, comma 3, della legge regionale 9 maggio 2001, n. 18 che stabiliva che la responsabilità delle segreterie dei gruppi consiliari può essere attribuita a personale di categoria D o a personale assunto con rapporto a tempo determinato in possesso dei requisiti per l'accesso a tale categoria, ha soppresso l'inciso relativo ai requisiti che i soggetti esterni dovevano possedere per poter ricoprire l'incarico *de quo*. Ad avviso della Corte, non è ragionevole «una disposizione che – senza alcuna ragione giustificatrice – da un lato richiede ad alcune categorie di aspiranti all'incarico

(i dipendenti interni all'amministrazione regionale) determinati requisiti (quelli previsti per l'accesso alla categoria D) e, dall'altro, ne prescinde per altre categorie di possibili interessati (i soggetti esterni all'amministrazione)».

2. La condizione giuridica dello straniero

Anche nel 2008 la Corte si è occupata in numerose occasioni della disciplina che regola la posizione e la condizione dello straniero extracomunitario presente nel territorio italiano.

Va menzionata, *in primis*, la **sentenza n. 148**, che ha dichiarato non fondata la questione di legittimità del combinato disposto dell'art. 4, comma 3, e dell'art. 5, comma 5, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 nel testo risultante a seguito delle modifiche di cui alla legge 30 luglio 2002, n. 189, censurato per avere previsto, quale causa ostativa al rinnovo del permesso di soggiorno, la condanna, a seguito di patteggiamento, per reati inerenti agli stupefacenti e senza alcuna valutazione in concreto della pericolosità del condannato.

Posto che «lo straniero è [...] titolare di tutti i diritti fondamentali che la Costituzione riconosce spettanti alla persona», con la conseguenza che il legislatore deve rispettare il «canone della ragionevolezza, espressione del principio di eguaglianza che, in linea generale, informa il godimento di tutte le posizioni soggettive», è anche vero che «la situazione dello straniero non è uguale a quella dei cittadini» per quanto concerne l'ingresso e la circolazione nel territorio nazionale, la cui regolamentazione «è collegata alla ponderazione di svariati interessi pubblici, quali, ad esempio, la sicurezza e la sanità pubblica, l'ordine pubblico, i vincoli di carattere internazionale e la politica nazionale in tema di immigrazione e tale ponderazione spetta in via primaria al legislatore ordinario», cui è riconosciuta un'ampia discrezionalità, limitata solo dal vincolo della non manifesta irragionevolezza.

Nella specie, non appare manifestamente irragionevole «condizionare l'ingresso e la permanenza dello straniero nel territorio nazionale alla circostanza della mancata commissione di reati di non scarso rilievo», poichè la condanna per un delitto punito con pena detentiva non può, di per sé, essere considerata circostanza ininfluyente ai fini di cui si discute. Inoltre, il rifiuto del rilascio o del rinnovo del permesso di soggiorno non costituisce una sanzione penale, con la conseguenza che il legislatore può stabilirlo per fatti che, sotto il profilo penale, hanno una diversa gravità, «valutandolo misura idonea alla realizzazione dell'interesse pubblico alla sicurezza e tranquillità, anche se ai fini penali i fatti stessi hanno ricevuto una diversa valutazione». Non può neppure considerarsi priva di giustificazione la scelta legislativa di non dare rilievo alla sussistenza delle condizioni per la concessione del beneficio della sospensione della pena, a differenza di quanto avviene per l'espulsione dal territorio come misura di sicurezza, data la non coincidenza delle valutazioni sottese rispettivamente alla non esecuzione della pena e al giudizio di indesiderabilità dello straniero nel territorio italiano.

A ciò si aggiunga che «l'inclusione di condanne per qualsiasi reato inerente agli stupefacenti tra le cause ostative all'ingresso e alla permanenza dello straniero in Italia non appare manifestamente irragionevole qualora si consideri che si tratta di ipotesi delittuose spesso implicanti contatti con appartenenti ad organizzazioni criminali».

Le norme *de quibus* sono censurate dal rimettente anche in quanto non prevedono uno specifico giudizio di pericolosità sociale dei singoli soggetti: sul punto la Corte ribadisce che il cosiddetto automatismo espulsivo «altro non è che un riflesso del principio di stretta legalità che permea l'intera disciplina dell'immigrazione e che costituisce, anche per gli stranieri, presidio ineliminabile dei loro diritti, consentendo di scongiurare possibili arbitri da parte dell'autorità amministrativa».

Il reato di indebito trattenimento nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine di allontanamento impartito dal questore è l'oggetto della **sentenza n. 236**, in cui viene giudicato privo di fondamento il dubbio di costituzionalità sollevato avverso quella parte dell'art. 14, comma 5-*quinquies*, del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, come sostituito dall'art. 1 della legge 12 novembre 2004, n. 271, che qualifica l'arresto per detto crimine come obbligatorio anziché facoltativo.

La previsione legislativa dell'arresto obbligatorio in flagranza – si evidenzia nella pronuncia – risponde all'intento di contenere la discrezionalità della polizia giudiziaria in tutti i casi in cui il legislatore ritiene sussistenti inderogabili esigenze di tutela della collettività. Nel codice di rito questo tipo di arresto è contemplato, oltre che per alcuni reati individuati sulla base della gravità della pena edittale, anche per altri, consumati o tentati, rispetto ai quali sussistono “speciali esigenze di tutela della collettività”: dette esigenze «vengono apprezzate dal legislatore in rapporto ad una serie molteplice di elementi, storicamente mutevoli e frutto di scelte di politica criminale non censurabili in sede di controllo di legittimità costituzionale, a meno che non si tratti di opzioni manifestamente irragionevoli».

Tale non appare, secondo la Corte, la scelta operata con l'art. 14, comma 5-*quinquies* impugnato, sia perché «l'ordinamento conosce previsioni di arresto obbligatorio in flagranza per reati, consumati o tentati, le cui pene, minime e massime, sono fissate dal legislatore su valori analoghi a quelli del reato di ingiustificato trattenimento dello straniero nel territorio dello Stato», sia perché la decisione di introdurre l'arresto obbligatorio per la fattispecie *de qua* «è collegata ad una risposta politica che il Parlamento ha ritenuto di attuare, in questo come in altri casi, a fronte dell'aumentata percezione sociale della pericolosità di un fenomeno (nella specie, l'inottemperanza all'ordine di allontanamento conseguente ad un provvedimento di espulsione), ferma restando la garanzia del controllo del giudice sull'esistenza dei presupposti per l'applicazione della misura». La norma, quindi, non è irragionevole in rapporto ad ipotetici *tertia comparationis*, poiché si colloca «sulla stessa linea che ha indotto il legislatore a previsioni simili in altri casi»; né è irragionevole in sé, poiché l'arresto obbligatorio è previsto per un crimine cui può essere applicata una misura cautelare personale.

In tema di espulsione amministrativa si ricorda anche la **sentenza n. 278**, che ha affrontato il particolare profilo della procedura per la presentazione del ricorso avverso il decreto prefettizio di espulsione: la Corte ha ritenuto costituzionalmente illegittimo l'art. 13, comma 8, del d.lgs. n. 286 del 1998, nel testo dapprima sostituito dall'art. 12, comma 1, della legge n. 189 del 2002 e poi modificato dall'art. 1, comma 2, del decreto-legge 14 settembre 2004, n. 241, convertito, con modificazioni, nella legge 12 novembre 2004, n. 271, nella parte in cui non consente l'utilizzo del servizio postale per la proposizione diretta, da parte dello straniero, del suddetto ricorso, quando sia stata accertata l'identità del ricorrente in applicazione della normativa vigente.

Si osserva nella pronuncia che il sistema delineato dalla legge per l'impugnazione del decreto espulsivo è articolato in modo da garantire la certezza circa l'identità dello straniero destinatario del provvedimento: infatti, è stabilito che il ricorso sia depositato presso la cancelleria del giudice competente o, in caso di rientro nel Paese di origine o in altro luogo, che sia presentato per il tramite dell'autorità consolare o diplomatica italiana all'estero. Nell'ipotesi, invece, di trasmissione del ricorso a mezzo posta l'identità potrebbe non risultare garantita e potrebbero non ritenersi soddisfatte le esigenze di certezza perseguite dal legislatore.

Viceversa, «quando vi sia la certezza circa l'identità dello straniero non v'è ragione di escludere l'utilizzabilità del servizio postale per la presentazione del ricorso», poiché in tale ipotesi l'esclusione risulterebbe incongrua.

Di particolare importanza è **sentenza n. 306**, con la quale i Giudici delle leggi hanno dichiarato l'illegittimità costituzionale del disposto dell'art. 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 e dell'art. 9, comma 1, del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, come modificato dalla legge 30 luglio 2002, n. 189 e poi sostituito dal d.lgs. 8 gennaio 2007, n. 3, giudicato manifestamente irragionevole nella parte in cui esclude che l'indennità di accompagnamento per inabilità possa essere attribuita agli stranieri extracomunitari solo perché non risultano in possesso dei requisiti di reddito già stabiliti per la carta di soggiorno ed ora previsti per il permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo (d.lgs. 8 gennaio 2007, n. 3, in attuazione della direttiva 2003/109/CE).

La Corte pone in luce la manifesta irragionevolezza del «subordinare l'attribuzione di una prestazione assistenziale quale l'indennità di accompagnamento [...] al possesso di un titolo di legittimazione alla permanenza del soggiorno in Italia che richiede per il suo rilascio, tra l'altro, la

titolarità di un reddito». Tale irragionevolezza incide sul diritto alla salute, «inteso anche come diritto ai rimedi possibili e, come nel caso, parziali, alle menomazioni prodotte da patologie di non lieve importanza»; ne consegue il contrasto con gli artt. 32 e 38 Cost., nonché, «tenuto conto che quello alla salute è diritto fondamentale della persona», con l'art. 2 Cost.. Risulta violato, infine, anche l'art. 10, primo comma, Cost., poiché «tra le norme di diritto internazionale generalmente riconosciute rientrano quelle che, nel garantire i diritti fondamentali della persona indipendentemente dall'appartenenza a determinate entità politiche, vietano discriminazioni nei confronti degli stranieri, legittimamente soggiornanti nel territorio dello Stato». Così, se è vero che il legislatore può dettare norme che regolino l'ingresso e la permanenza di extracomunitari in Italia e può subordinare l'erogazione di determinate prestazioni alla circostanza che il titolo di legittimazione dello straniero al soggiorno nel territorio dello Stato ne dimostri il carattere non episodico e di non breve durata, peraltro, una volta «che il diritto a soggiornare [...] non sia in discussione, non si possono discriminare gli stranieri, stabilendo, nei loro confronti, particolari limitazioni per il godimento dei diritti fondamentali della persona, riconosciuti invece ai cittadini».

Capitolo II

Diritti e doveri degli individui

Sezione I

I rapporti civili

1. I principi costituzionali in materia penale

«La regola della retroattività della *lex mitior*, pur avendo rango diverso dal principio d'irretroattività della norma incriminatrice, di cui all'art. 25, secondo comma, della Costituzione, non è priva di un fondamento costituzionale. Per il principio di uguaglianza, infatti, la modifica mitigatrice della legge penale e, ancor più, l'*abolitio criminis*, disposte dal legislatore in dipendenza di una mutata valutazione del disvalore del fatto tipico, devono riverberarsi anche a vantaggio di coloro che hanno posto in essere la condotta in un momento anteriore, salvo che, in senso opposto, ricorra una sufficiente ragione giustificativa»: applicando questo principio, la **sentenza n. 215** ha accolto le censure mosse all'art. 1, comma 547, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, giudicato incostituzionale nella parte in cui stabilisce che, per le violazioni dell'art. 110, comma 9, del regio decreto 18 giugno 1931 n. 773, concernente reati in materia di produzione, importazione, distribuzione e installazione di apparecchi da gioco, commesse in data anteriore all'entrata in vigore della legge di riforma, si applicano le sanzioni penali previste al tempo delle violazioni stesse.

La legge n. 266 del 2005, sostituendo l'art. 110, comma 9, suddetto, ha trasformato in illecito amministrativo le fattispecie contravvenzionali finalizzate al contrasto del gioco con apparecchi e congegni non conformi alle caratteristiche e prescrizioni dei commi 6 e 7 del medesimo articolo; di conseguenza, il rilievo penale delle violazioni anteriormente commesse sarebbe venuto meno se non fosse intervenuta la norma oggetto di censura, che, in deroga al principio generale stabilito dall'art. 2, secondo comma, cod. pen., stabilisce che ad esse deve continuare ad applicarsi la legge vigente al momento del fatto.

Posto che le limitazioni e le deroghe al principio di retroattività della *lex mitior* «devono giustificarsi in relazione alla necessità di preservare interessi contrapposti di analogo rilievo», nella specie, la deroga indiscriminata determinata dall'articolo censurato «non è correlata ad interessi di rilievo costituzionale analogo all'interesse che il singolo vanterebbe a non vedersi esposto alle conseguenze penali di condotte oramai punite come mero illecito amministrativo» e contraddice gli obiettivi della depenalizzazione, ossia la necessità di assicurare maggior celerità di definizione dei procedimenti e di demandare l'irrogazione delle sanzioni all'organo con maggiori competenze tecniche nel settore, l'Ufficio regionale dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato.

Inoltre, l'irretroattività dell'*abolitio criminis* non trova adeguata giustificazione neppure nei motivi genericamente addotti nella relazione al disegno di legge divenuto la legge n. 226 del 2005: secondo la relazione, la novella «intende garantire chiarezza relativamente all'applicazione del nuovo apparato sanzionatorio», ma, ove la disposizione transitoria fosse mancata, avrebbero comunque operato i principi generali di cui all'art. 2 cod. pen.

La successione delle leggi penali nel tempo è oggetto anche della **sentenza n. 72**, che si è occupata delle modifiche apportate al regime della prescrizione dalla legge 5 dicembre 2005, n. 251. Tralasciando le questioni in ordine alle quali non si è pervenuti ad una pronuncia sul merito, interessa in questa sede la declaratoria di non fondatezza del dubbio di costituzionalità della norma transitoria di cui all'art. 10, comma 3, che esclude l'applicazione dei più brevi termini prescrizionali ai processi già pendenti in grado di appello alla data di entrata in vigore della legge.

La Corte prende le mosse dalla sentenza n. 393 del 2006, che aveva pronunciato l'incostituzionalità dell'art. 10, comma 3, nella parte in cui stabiliva che la nuova disciplina di

favore non potesse valere nei processi di primo grado nei quali fosse già stato dichiarato aperto il dibattimento. La prescrizione, si legge in quel precedente, esprime l'interesse generale a non perseguire quei reati «rispetto ai quali sia trascorso un periodo di tempo che [...] ha comportato l'attenuazione dell'allarme sociale e reso più difficile l'acquisizione del materiale probatorio (e, quindi, l'esercizio del diritto di difesa)». La norma volta a ridurre i termini di prescrizione si colloca fra le disposizioni più favorevoli al reo di cui all'art. 2 cod. pen. e quindi anche ad essa si applica la regola della retroattività, che può subire deroghe solo se giustificate alla luce del canone della ragionevolezza, «in quanto mirino a tutelare interessi di analogo rilievo rispetto a quelli soddisfatti dalla prescrizione».

Applicando detto principio, la sentenza n. 393 del 2006 aveva ritenuto non ragionevole la scelta di escludere l'applicazione retroattiva della riduzione dei termini prescrizionali ai giudizi pendenti in primo grado, ove vi fosse stata l'apertura del dibattimento, poiché la norma individuava il discrimine fra i processi soggetti ai nuovi termini e i processi soggetti ai vecchi termini, più lunghi, «in un momento (apertura del dibattimento) che, nel complesso della disciplina del processo di primo grado, non è indefettibile [...], né è incluso fra gli atti considerati rilevanti dall'art. 160 cod. pen. ai fini della prescrizione».

Questa motivazione, però, osservano i Giudici costituzionali nella sentenza n. 72, non si ataglia a quella parte dell'art. 10, comma 3, della legge n. 251 del 2005 che esclude l'applicazione dei nuovi termini prescrizionali ai processi pendenti in appello all'entrata in vigore della legge stessa: invero, per essi, «l'esclusione dell'applicazione retroattiva della prescrizione più breve non discende dall'eventuale verificarsi di un certo accadimento processuale, ma dal fatto oggettivo e inequivocabile che processi di quel tipo siano in corso ad una certa data». D'altra parte, la circostanza che sia già stata pronunciata una sentenza di primo grado, è significativamente correlata all'istituto della prescrizione, come si desume dalla lettera dell'art. 160 cod. pen.

Inoltre, nei giudizi di secondo grado, l'esigenza di evitare che l'acquisizione del materiale probatorio sia resa più difficile dallo scorrere del tempo è soddisfatta dal fatto che quel materiale è acquisito nel dibattimento di primo grado. Anzi, la ragionevolezza della scelta legislativa è comprovata dal rilievo che essa, proprio perché le prove sono già state acquisite, «mira ad evitare la dispersione delle attività processuali già compiute all'entrata in vigore della legge n. 251 del 2005, secondo scadenze calcolate in base ai tempi di prescrizione più lunghi vigenti all'atto del compimento, e così tutela interessi di rilievo costituzionale sottesi al processo (come la sua efficienza e la salvaguardia dei diritti dei destinatari della funzione giurisdizionale)».

Che la prescrizione, quale istituto di diritto sostanziale, sia soggetta alla regola generale della retroattività della norma di favore *ex art. 2 cod. pen.*, si legge anche nella **sentenza n. 324**, in quanto «il decorso del tempo non si limita ad estinguere l'azione penale, ma elimina la punibilità in sé e per sé, nel senso che costituisce una causa di rinuncia totale dello Stato alla potestà punitiva». Nel dichiarare l'inammissibilità della questione di costituzionalità dell'art. 10, comma 3, della legge n. 251 del 2005 nella parte in cui prevede l'applicazione della nuova disciplina in tema di prescrizione di cui al comma 6 ai soli giudizi in cui non sia stata dichiarata l'apertura del dibattimento, la Corte richiama quanto già sancito nella sentenza n. 393 del 2006, ossia che per le leggi penali più miti «l'applicazione retroattiva è la regola e tale regola è derogabile solo in presenza di esigenze tali da prevalere su un principio il cui rilievo [...] non si fonda soltanto su una norma, sia pure generale e di principio, del codice penale, ma che assume carattere di principio generale dell'ordinamento comunitario, desunto dal complesso degli ordinamenti giuridici nazionali e dei trattati internazionali dei quali gli Stati membri sono parti contraenti».

La sentenza prosegue negando fondamento alla censura secondo la quale gli artt. 6, commi 1 e 4, e 10, comma 3, della citata legge, nel determinare una generalizzata diminuzione dei termini di prescrizione, per effetto dell'applicazione ai fatti pregressi ai sensi della norma transitoria, costituirebbe una forma dissimulata di amnistia: l'amnistia «è una particolarissima causa d'estinzione dei reati che incide soltanto sulla punibilità, principale ed accessoria, sull'applicabilità delle misure di sicurezza, e sulle obbligazioni civili per l'ammenda relative ai fatti tipici, commessi

in un circoscritto periodo di tempo, anteriore alla proposta di delegazione, mentre gli effetti penali (e non) determinati dalla legge incriminatrice permangono[...] intatti, in relazione a tutti i fatti, precedenti e successivi, non rientranti nel periodo beneficiato». La norma che abroga o riformula una norma incriminatrice o un'ipotesi di estinzione del reato, quale la prescrizione, non presenta alcuna delle caratteristiche proprie dei provvedimenti di amnistia, prima fra tutte l'efficacia limitata nel tempo, essendo, invece, destinata a regolare in via stabile tutti i fatti successivi alla sua entrata in vigore e salvi gli effetti retroattivi più favorevoli derivanti dall'operatività della regola generale.

Nella stessa pronuncia la Corte torna anche sul tema dei limiti al sindacato di costituzionalità posti dal principio di riserva di legge in materia penale enunciato dall'art. 25, secondo comma, Cost.: l'occasione è offerta dalle censure mosse all'art. 6, comma 2, della citata legge, contestato nella parte in cui non prevede che il termine prescrizione, in caso di reato continuato, decorra dalla data di cessazione della continuazione.

In questo caso la conclusione è stata nel senso della inammissibilità. Secondo il rimettente, il limite al sindacato di costituzionalità, nel caso si invochi una pronuncia additiva *in malam partem*, non opererebbe con riferimento alla prescrizione, perché occorrerebbe scindere gli istituti che, pur rientrando nel diritto sostanziale, se ne differenziano in maniera essenziale, non prevedendo un particolare tipo di sanzione: se la Corte accogliesse la questione, con il ritorno in vita delle norme previgenti, gli indagati non subirebbero alcun danno, perché si troverebbero a dover rispondere sempre delle medesime norme incriminatrici contestate, che non sarebbero state modificate.

In realtà, si legge in motivazione, il giudice *a quo* omette di considerare che, per giurisprudenza costituzionale costante, la riserva di legge «rende inammissibili decisioni il cui effetto possa essere quello di introdurre nuove fattispecie criminose, di estendere quelle esistenti a casi non previsti, o, comunque, di incidere *in peius* sulla risposta punitiva»: tra gli aspetti attinenti alla punibilità rientra, senza dubbio, anche la disciplina della prescrizione, con la conseguenza che la pronuncia sollecitata dal rimettente, che mira a reintrodurre quale *dies a quo* per il decorso del termine prescrizione, in caso di reato continuato, il momento della cessazione della continuazione, esorbita dai poteri della Corte (nello stesso senso anche **ordinanza n. 65**).

Sul punto – osserva ancora la Consulta - non può valere quanto stabilito nella sentenza n. 394 del 2006, che ha ritenuto suscettibili di sindacato di costituzionalità le cosiddette norme penali di favore, che prevedono, per determinate ipotesi, un trattamento migliore di quello risultante in base alla disciplina generale: infatti, se il presupposto per tale sindacato è che tra le norme a confronto esista un rapporto di specialità e che le stesse siano contemporaneamente presenti nell'ordinamento, tali requisiti, contrariamente all'assunto del rimettente, non sussistono fra l'art. 6, comma 2, della legge n. 251 del 2005, che ha escluso la rilevanza del rapporto di continuazione tra reati ai fini del calcolo del *dies a quo* del decorso della prescrizione, e l'art. 81, secondo comma, cod. pen., che determina la data del *commissi delicti* nell'ultima azione delittuosa contestata. Invero, la norma censurata non circoscrive l'efficacia dell'art. 81 cod. pen. ma, nel modificare l'art. 158 cod. pen., che individua i termini di decorrenza della prescrizione, si limita a sopprimere le parole “o continuato” e “o continuazione” dal testo, mentre l'art. 81 citato non fa alcun riferimento al momento di consumazione del reato continuato, stabilendo solo che tale fattispecie è integrata anche nel caso di violazioni commesse in tempi diversi, e nulla prevede in tema di prescrizione. Perciò è erroneo ritenere che, al venir meno dell'art. 6, comma 2, si riespanderebbe automaticamente l'art. 81 cod. pen., perché le due norme disciplinano aspetti diversi del reato continuato.

D'altra parte, proprio nella sentenza n. 394 del 2006 è stato escluso che la qualificazione di norma di favore possa essere fatta discendere dal raffronto fra una norma vigente ed una anteriore, sostituita dalla prima con effetti di restringimento dell'area di rilevanza penale o di mitigazione della pena, poiché in tal caso la richiesta di sindacato *in malam partem* mirerebbe non a far riespandere la portata di una norma tuttora presente nell'ordinamento, ma a ripristinare la norma abrogata, operazione che alla Corte è preclusa (sul punto confronta anche l'**ordinanza n. 413**).

I principi di personalità della responsabilità penale, di offensività, di tassatività delle fattispecie e della funzione rieducativa della pena sono al centro della **sentenza n. 225**, in cui sono dichiarati non

fondati i dubbi di costituzionalità dell'art. 707 cod. pen., che delinea la contravvenzione del possesso ingiustificato di chiavi alterate o grimaldelli e che, secondo il rimettente, configurerebbe un reato di pericolo in rapporto alle sole condizioni personali dell'agente e in assenza di un'offesa al bene protetto.

L'ampia discrezionalità di cui il legislatore gode nella configurazione delle fattispecie e nella scelta delle modalità di protezione penale dei singoli interessi - che comprende la possibilità di optare anche per forme di tutela avanzata, che colpiscano la mera esposizione a pericolo del bene protetto - deve misurarsi con l'esigenza di rispetto del principio di necessaria offensività del reato: a tal proposito, i Giudici delle leggi devono procedere alla verifica dell'offensività "in astratto", acclarando se la fattispecie delineata dal legislatore esprima un reale contenuto offensivo, il che presuppone che la valutazione legislativa di pericolosità del fatto non risulti irrazionale ma risponda all'*id quod plerumque accidit*. Ove tale condizione sia soddisfatta, «il compito di uniformare la figura criminosa al principio di offensività nella concretezza applicativa resta affidato al giudice ordinario», che dovrà evitare «che l'area di operatività dell'incriminazione si espanda a condotte prive di un'apprezzabile potenzialità lesiva»

Ciò premesso, la Corte ribadisce quanto già affermato con la lontana sentenza n. 14 del 1971, che aveva escluso che la previsione di cui all'art. 707 cod. pen. potesse ritenersi in contrasto con il principio di offensività in astratto.

Infatti, la norma «non prefigura una responsabilità per il modo di essere dell'autore, in assenza di offesa per il bene protetto», ma mira a salvaguardare il patrimonio rispetto a situazioni di pericolo normativamente tipizzate, richiedendo la compresenza di una particolare qualità dell'agente (persona già condannata in via definitiva per delitti determinati da motivi di lucro o contravvenzioni concernenti la prevenzione di delitti contro il patrimonio), il possesso di oggetti idonei a vincere congegni posti a difesa della proprietà, l'incapacità del soggetto a giustificare la destinazione lecita dello strumento: in presenza di tali elementi, non è irrazionale «la previsione - nella quale la fattispecie in esame rinviene pacificamente la propria *ratio* - che l'agente si accinga a commettere reati contro il patrimonio mediante violenza sulle cose». Spetterà, poi, al giudice ordinario evitare che la norma venga a colpire fatti che sono privi in concreto di pericolosità.

In tale prospettiva, non c'è la violazione dei principi di eguaglianza e ragionevolezza, lamentata dal rimettente perché la norma sarebbe basata su una presunzione di pericolosità riguardante il "passato" e "troppo generica": infatti, «a fronte di una condotta che deve presentare [...] una potenziale proiezione verso l'offesa al patrimonio, non può considerarsi irragionevole che il legislatore tenga conto delle precedenti condanne riportate dal soggetto attivo per reati aggressivi del medesimo bene, [...] in quanto idonee a rendere maggiormente concreta detta proiezione offensiva».

Non si può dire leso neppure il principio della finalità rieducativa della pena, finalità che, secondo il rimettente, imporrebbe di considerare il condannato socialmente recuperato. Infatti, il legislatore può prevedere che alla condanna, anche eseguita, residuino "effetti penali", quale quello in esame, e ciò non trasforma la condanna in un "marchio indelebile", posto che il condannato cessa di rientrare tra i possibili autori della contravvenzione di cui all'art. 707 cod. pen. ove abbia ottenuto la riabilitazione.

Anche il principio di determinatezza della fattispecie è rispettato, sia in ordine alla descrizione dell'oggetto materiale del reato, che fa perno sull'attitudine funzionale degli strumenti posseduti ad aprire o forzare serrature, sia con riferimento alle modalità e circostanze spazio-temporali della detenzione, la cui analisi è necessaria ai fini della verifica della concretezza e dell'attualità del pericolo per il patrimonio, specie quando si tratti di oggetti di uso comune e a destinazione "aspecifica".

Neppure è compromesso il principio della responsabilità per fatto proprio colpevole, in forza del quale «tutti e ciascuno degli elementi che concorrono a contrassegnare il disvalore della fattispecie devono essere oggettivamente collegati all'agente, nella forma del dolo o della colpa, e al medesimo

“rimproverabili”». Infatti, nella specie, il presupposto soggettivo è un dato certo e pienamente conoscibile dal soggetto attivo - la precedente condanna irreversibile - con la conseguenza che lo stesso è posto nelle condizioni di evitare la realizzazione dell'elemento oggettivo del reato, perché l'acquisizione del possesso degli strumenti atti allo scasso avviene in un momento in cui la legge impone all'agente di adottare particolari cautele.

Sul principio di tassatività della fattispecie è incentrata anche la **sentenza n. 327**, che ha giudicato privo di fondamento il dubbio di costituzionalità dell'art. 434 cod. pen., censurato perché, punendo il cosiddetto disastro innominato, ossia il fatto di chiunque, fuori dai casi previsti dagli articoli precedenti, commette un atto diretto a cagionare un altro disastro, se dal fatto deriva pericolo per la pubblica incolumità, non specificherebbe in modo adeguato né l'evento intermedio della condotta, il “disastro”, né gli ulteriori eventi di pericolo – pericolo per la pubblica incolumità – o di danno – la verifica del disastro – che perfezionano o aggravano il delitto.

La Corte ricostruisce i criteri per la verifica del rispetto del principio di determinatezza, verifica che va eseguita non valutando isolatamente il singolo elemento descrittivo della fattispecie, ma raccordandolo con gli altri elementi costitutivi: «l'inclusione nella formula descrittiva dell'illecito di espressioni sommarie, di vocaboli polisensibili, ovvero di clausole generali o concetti “elastici”, non comporta un *vulnus* del parametro costituzionale evocato, quando la descrizione complessiva del fatto incriminato consenta comunque al giudice – avuto riguardo alle finalità perseguite dall'incriminazione ed al più ampio contesto ordinamentale in cui essa si colloca – di stabilire il significato di tale elemento mediante un'operazione interpretativa non esorbitante dall'ordinario compito a lui affidato». Così risultano soddisfatti i due obiettivi sottesi al principio di determinatezza, ossia evitare che il giudice assuma un ruolo creativo e garantire la libera autodeterminazione dei singoli, permettendo loro di apprezzare a priori le conseguenze penali delle proprie azioni.

I criteri su elencati vengono applicati alla fattispecie del disastro innominato.

In primo luogo, a precisare i contenuti del termine “disastro”, di per sé scarsamente definito, concorrono sia la finalità della norma che la sua collocazione nel sistema dei delitti contro la pubblica incolumità: infatti, la disposizione impugnata ha una funzione di “chiusura”, poiché «mira a colmare ogni eventuale lacuna che di fronte alla multiforme varietà dei fatti possa presentarsi nelle norme concernenti la tutela della pubblica incolumità».

Inoltre, quando il legislatore fa seguire alla elencazione di una serie di casi specifici una clausola di chiusura, recante un concetto di genere qualificato dall'aggettivo “altro”, «deve presumersi che il senso di detto concetto – spesso in sé alquanto indeterminato – sia destinato a ricevere luce dalle *species* preliminarmente enumerate, le cui connotazioni di fondo debbono potersi rinvenire anche come tratti distintivi del *genus*».

Alla domanda se dalle norme che incriminano i “disastri” tipici sia concretamente possibile ricavare dei tratti distintivi comuni, la Corte risponde in senso affermativo, richiamando la nozione unitaria di disastro che si enuclea dall'insieme dei delitti di cui al capo I del titolo VI cod. pen.: il disastro, infatti, è inteso come «un evento distruttivo di proporzioni straordinarie, anche se non necessariamente immani, atto a produrre effetti dannosi gravi, complessi ed estesi», che determina un pericolo per la vita o l'incolumità fisica di un numero indeterminato di persone.

La medesima linea di lettura si evince, altresì, dalla giurisprudenza di legittimità, che, con un orientamento definibile come “diritto vivente”, delinea una nozione di disastro che fa leva sui due citati tratti distintivi.

A tal proposito, se è vero che un'interpretazione giurisprudenziale costante non vale, di per sé, a colmare l'eventuale indeterminatezza della fattispecie, è anche vero che detto indirizzo può rappresentare una conferma della possibilità di identificare «la più puntuale valenza di un'espressione normativa in sé ambigua, generica o polisensa».

Il rimettente dubita della tassatività anche dell'espressione “pericolo per la pubblica incolumità”:

viceversa, secondo la Corte, detta espressione «non può ritenersi priva di un senso sufficientemente definito», posto che il concetto di incolumità, per opinione praticamente unanime, deve essere inteso «nel suo preciso significato filologico, ossia come un bene, che riguarda la vita e l'integrità fisica delle persone», con la conseguenza che la messa in pericolo significa «messa a repentaglio di un numero non preventivamente individuabile di persone».

Nonostante la declaratoria di non fondatezza, la Corte ha, tuttavia, auspicato «che talune delle fattispecie attualmente ricondotte [...] al paradigma punitivo del disastro innominato - e tra esse, segnatamente, l'ipotesi del cosiddetto disastro ambientale [...] - formino oggetto di autonoma considerazione da parte del legislatore penale, anche nell'ottica dell'accresciuta attenzione alla tutela ambientale ed a quella dell'integrità fisica e della salute, nella cornice di più specifiche figure criminose».

La tassatività è il principio alla luce del quale l'**ordinanza n. 417** ha dichiarato manifestamente infondata la questione di legittimità della norma incriminatrice di cui all'art. 14, comma 5-ter, del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, aggiunto dall'art. 13, comma 1, della legge 30 luglio 2002, n. 189 e poi sostituito dall'art. 1, comma 5-bis, del decreto-legge 14 settembre 2004, n. 241, convertito, con modificazioni, nella legge 12 novembre 2004, n. 271, che punisce lo straniero che si trattiene, senza giustificato motivo, nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine di allontanamento del questore. La formula “senza giustificato motivo” ha la funzione di «valvola di sicurezza del meccanismo repressivo, evitando che la sanzione penale scatti allorchè – anche al di fuori di vere e proprie cause di giustificazione – l'osservanza del precetto appaia concretamente inesigibile in ragione, a seconda dei casi, di situazioni ostative di carattere soggettivo od oggettivo, di obblighi di segno contrario, ovvero della necessità di tutelare interessi confliggenti [...] in un ragionevole bilanciamento di interessi». Inoltre, il carattere elastico della clausola si connette, nella valutazione legislativa, «alla impossibilità pratica di elencare analiticamente tutte le situazioni astrattamente idonee a “giustificare” l'inosservanza del precetto, risultando altresì evidente che eventuali lacune descrittive tornerebbero non a vantaggio, ma a danno del reo, posto che la clausola in parola assolve al ruolo, negativo, di escludere la punibilità di condotte per il resto corrispondenti al tipo legale».

Alla finalità rieducativa della pena *ex art. 27*, terzo comma, Cost. si richiama la **sentenza n. 129** nel dichiarare la non fondatezza della questione di costituzionalità dell'art. 630, comma 1, lettera a), cod. proc. pen., censurato nella parte in cui esclude dai casi di revisione l'impossibilità di conciliare i fatti posti a fondamento della sentenza con la decisione della Corte europea dei diritti dell'uomo che abbia accertato l'assenza di equità del processo (sul punto si rinvia al paragrafo relativo alla revisione). In particolare, il rimettente lamentava la violazione dell'art. 27, terzo comma, Cost. che, a suo dire, presupporrebbe «istanze etiche che trovano contrappunto in regole processuali non inique».

In realtà, osserva la Corte, «se si assegnasse alle regole del giusto processo una funzione strumentale alla “rieducazione”, si assisterebbe ad una paradossale eterogenesi dei fini, che vanificherebbe [...] la stessa presunzione di non colpevolezza»; viceversa, la necessità che la pena debba essere diretta a rieducare non è mera tendenza riferita al solo trattamento, ma costituisce una qualità essenziale della pena stessa e «l'accompagna da quando nasce, nell'astratta previsione normativa, fino a quando in concreto si estingue», poiché il precetto di cui al suddetto parametro vale per il legislatore, per i giudici della cognizione, per quelli dell'esecuzione e per quelli della sorveglianza.

In definitiva, “giusta pena” e “giusto processo” sono «termini di un binomio non confondibili tra loro; se non a prezzo [...] di una inaccettabile trasfigurazione dello “strumento” (il processo) nel “fine” cui esso tende (la sentenza irrevocabile [...])»

2. I principî costituzionali in materia processuale

Anche nel 2008 la Corte ha più volte analizzato questioni che, in diversa misura, coinvolgono i principî sanciti dalla Carta fondamentale in materia processuale, dai diritti di azione e difesa, alle

differenti componenti del cosiddetto giusto processo.

2.1. I diritti di azione e di difesa

Il diritto di difesa, nei suoi molteplici contenuti, è spesso invocato quando oggetto dei dubbi di legittimità sono norme che regolano il processo penale.

Se componente essenziale della difesa è, per l'imputato, la partecipazione al giudizio, non è illegittimo l'art. 157, comma 8-*bis*, cod. proc. pen. nella parte in cui prevede, nei confronti dell'imputato non detenuto, che la notificazione di tutti gli atti processuali successivi al primo sia eseguita mediante consegna al difensore di fiducia, perché la nomina di tale difensore «implica l'insorgere di un rapporto di continua e doverosa informazione da parte di quest'ultimo nei confronti del cliente, che riguarda, ovviamente, in primo luogo, la comunicazione degli atti e delle fasi del procedimento, allo scopo di approntare una piena ed efficace difesa» (**sentenza n. 136**). In effetti, non solo non vi è una incompatibilità assoluta fra presunzioni legali e garanzie di difesa, ma anche non può negarsi che il legislatore possa porre a carico del destinatario delle notificazioni un onere di diligenza, che presuppone una certa forma di cooperazione.

Né si può estrapolare dalla generalità degli atti la notifica del decreto di citazione a giudizio, come chiesto dal rimettente: infatti, gli atti del procedimento non sono distinguibili, quanto alla necessità della loro effettiva conoscenza da parte dell'imputato, «poiché l'esercizio del diritto di difesa non è graduabile e deve ugualmente esplicarsi per tutto il corso del procedimento»

Interessante la **sentenza n. 336** (per la quale cfr. il paragrafo relativo alle misure cautelari), che ha individuato una lesione di tale diritto nella norma – art. 268 cod. proc. pen. – che non prevedeva che, dopo la notifica o l'esecuzione di un'ordinanza che dispone una misura cautelare personale, il difensore potesse ottenere la trasposizione su nastro magnetico delle registrazioni di conversazioni o comunicazioni intercettate, utilizzate per l'adozione della misura. Secondo la Corte, l'ascolto diretto delle conversazioni è strumento indispensabile per la difesa, non surrogabile dalle trascrizioni eseguite, senza contraddittorio, dalla polizia giudiziaria (c.d. brogliacci): l'accesso alle registrazioni può essere indispensabile per valutarne l'effettivo significato probatorio e la possibilità per l'accusa di depositare solo i brogliacci, per quanto giustificata dall'esigenza di procedere senza indugio alla salvaguardia delle finalità della misura cautelare, non può limitare il diritto ad accedere alla prova diretta.

Ancora, è apparso «indirettamente lesivo del diritto di difesa» che la testimonianza *de relato* possa essere utilizzata, in base all'art. 195, comma 4, cod. proc. pen., qualora si riferisca a dichiarazioni rese con modalità non rispettose degli artt. 351 e 357, comma 2, lettere a) e b), cod. proc. pen., pur sussistendo le condizioni per la loro applicazione, e non lo sia qualora la dichiarazione sia stata ritualmente assunta e verbalizzata (**sentenza n. 305**).

Alla «facoltà di appello dell'imputato» quale essenziale «strumento di esercizio» del diritto di difesa si richiama la **sentenza n. 85** (cfr., diffusamente, il paragrafo sull'appello nel processo penale), nel dichiarare l'illegittimità dell'art. 1 della legge 20 febbraio 2006, n. 46 che ha escluso per l'imputato la facoltà di appellare le sentenze di proscioglimento relative a reati diversi dalle contravvenzioni punite con la sola ammenda o con pena alternativa, fatta eccezione per i casi di cui all'art. 603, comma 2, cod. proc. pen., se la nuova prova è decisiva.

Il diritto di difesa si traduce, anche, nel diritto dell'imputato al silenzio; sotto questo profilo, non è in contrasto con l'art. 24 Cost. la contravvenzione del possesso ingiustificato di chiavi alterate e grimaldelli: infatti, la formulazione letterale della previsione punitiva, pur facendo riferimento ai mezzi “dei quali [l'imputato] non giustifichi l'attuale destinazione”, prefigura solo un onere di allegazione delle circostanze da cui possa desumersi la destinazione lecita degli oggetti, che non risultino conosciute o conoscibili al giudicante, il quale potrà trarre comunque *aliunde* il proprio convincimento (**sentenza n. 225**).

Con riferimento alla posizione della persona offesa, nella **ordinanza n. 339** la Corte ribadisce quanto già in passato più volte espresso, ossia che «l'eventuale impossibilità per il danneggiato di

partecipare al processo penale non incide in modo apprezzabile sul suo diritto di difesa e, ancor prima, sul suo diritto di agire in giudizio, perché resta intatta la possibilità di esercitare l'azione di risarcimento del danno nella sede civile, traendone la conclusione che ogni separazione dell'azione civile dall'ambito del processo penale non può essere considerata come una menomazione o una esclusione del diritto alla tutela giurisdizionale, essendo affidata al legislatore la scelta della configurazione della tutela medesima, in vista delle esigenze proprie del processo penale».

Il diritto di difesa va garantito anche nell'ambito del giudizio civile.

Rilevante, al riguardo, è innanzitutto la **sentenza n. 181** (per la quale si veda il paragrafo sulle procedure concorsuali), che ha dichiarato illegittimo, per contrasto con l'art. 24 Cost., l'art. 143 del regio decreto 16 marzo 1942 n. 267 nella parte in cui non prevede, nel caso di procedimento di esdebitazione attivato, ad istanza del debitore già dichiarato fallito, nell'anno successivo al decreto di chiusura del fallimento, la notifica del ricorso con cui il debitore chiede la liberazione dai debiti residui; nella pronuncia si evidenzia che, se la legittimità di un procedimento giurisdizionale si misura, anche, in relazione al rispetto delle garanzie del contraddittorio (che può essere assicurato solo ove sia l'attore che il contraddittore siano messi nelle condizioni di partecipare al procedimento), allora la disciplina contestata «non prevede alcun adempimento volto ad assicurare, attraverso la conoscenza, ovvero la conoscibilità, della pendenza della procedura, detta partecipazione, ponendosi in tal modo in contrasto con l'art. 24 della Costituzione».

Nella **sentenza n. 221** si legge che «la garanzia costituzionale del diritto di difesa non comporta la illegittimità di preclusioni e decadenze processuali e la conseguente necessità che ogni giudizio si concluda con una decisione di merito»; inoltre, «l'estinzione del processo non incide, in linea generale, in modo definitivamente pregiudizievole sul diritto di azione e sul rapporto sostanziale dedotto in causa».

In occasione del vaglio di costituzionalità degli artt. 669-*quaterdecies* e 695 cod. proc. civ., censurati ove non consentono di proporre reclamo contro le ordinanze di rigetto delle domande di istruzione preventiva nel procedimento cautelare uniforme, la Corte ha evidenziato la «non necessaria previsione di un doppio grado di merito per la realizzazione del diritto di difesa e la parimenti non necessaria attribuzione di identiche facoltà a tutte le parti, purchè sia ad esse assicurata la sostanziale parità di efficacia degli strumenti processuali predisposti, a seconda delle posizioni, con riguardo alla consistenza dei diversi interessi» (**sentenza n. 144**).

Interessante è la posizione assunta in merito agli oneri di spesa legati al processo: nell'**ordinanza n. 314** si afferma che «il regolamento delle spese processuali comunque non incide sulla tutela giurisdizionale del diritto di chi agisce o si difende in giudizio, non potendosi sostenere che la possibilità di conseguire la ripetizione delle spese processuali (ovvero, dei diritti e degli onorari di avvocato) consenta alla parte di meglio difendere la sua posizione e di apprestare meglio le sue difese».

Secondo la **sentenza n. 287** (cfr. il paragrafo sulle spese processuali), il meccanismo di liquidazione degli onorari dovuti all'ausiliario del giudice - con prenotazione a debito laddove non sia possibile la ripetizione della parte a carico della quale siano poste le spese - non lede il diritto di difesa, ostacolando l'accesso dei non abbienti al servizio giustizia, posto che l'art. 63 cod. proc. civ. prevede l'obbligo del consulente scelto tra gli iscritti ad un albo di esercitare il suo ufficio.

Con riferimento al diritto ad impugnare, la **sentenza n. 297** ha escluso che comporti violazione dell'art. 24 Cost. la previsione, contenuta nell'art. 327, primo comma, cod. proc. civ., della decadenza dall'impugnazione dopo un anno dalla pubblicazione della sentenza, indipendentemente dalla sua notificazione: la norma opera un non irragionevole bilanciamento fra l'esigenza di tutela della certezza delle situazioni giuridiche e il diritto di difesa, posto che l'ampiezza del termine annuale consente al soccombente di informarsi tempestivamente della decisione che lo riguarda e l'interessato è in condizione di conoscere la decorrenza iniziale del termine decadenziale senza l'imposizione di oneri eccedenti l'ordinaria diligenza.

Interamente incentrata sul diritto di difesa è la **sentenza n. 296**, che ha dichiarato

costituzionalmente illegittimo l'art. 15, primo comma, dell'allegato al regio decreto-legge 11 ottobre 1934, n. 1948, convertito nella legge 4 aprile 1935, n. 911, che subordinava obbligatoriamente la proposizione delle azioni giudiziarie derivanti dal contratto di trasporto di persone sulle ferrovie dello Stato alla previa presentazione del reclamo in via amministrativa, salvo il caso di danno alla persona del viaggiatore.

La Corte richiama la sentenza n. 40 del 1993, che aveva dichiarato illegittima la norma - art. 58 del d.P.R. 30 marzo 1961, n. 197 - che, in tema di trasporto ferroviario di merci, non prevedeva l'esperibilità dell'azione avanti gli organi della giurisdizione ordinaria in mancanza del preventivo reclamo in via amministrativa, ritenendo che menomasse fortemente il diritto di difesa. Alla stessa conclusione si perviene nella specie, stante l'identità sostanziale tra il trasporto di cose spedite ed il trasporto di cose portate dal viaggiatore con sé, e tale conclusione è conforme ai precedenti costituzionali in tema di "giurisdizione condizionata", da cui emerge che «il principio generale quello dell'accesso immediato alla giurisdizione ordinaria, che può essere ragionevolmente derogato da norme ordinarie, di stretta interpretazione [...], solo in presenza di "interessi generali" o di pericoli di abusi [...] o di interessi sociali [...] o di superiori finalità di giustizia», circostanze che, se sono state ritenute sussistenti, ad esempio, nel caso di controversie nascenti da rapporti di lavoro, «non possono certo ravvisarsi nel caso di controversie con le Ferrovie».

Anche nelle controversie concernenti le violazioni al codice della strada viene spesso invocato il diritto di difesa: così, è giudicato manifestamente privo di fondamento il dubbio che investe l'art. 126-bis, comma 2, del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285, modificato dal decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262, convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2006, n. 286; secondo l'**ordinanza n. 424**, infatti, la scelta del legislatore di imporre l'allegazione di un giustificato e documentato motivo per esonerare da sanzione pecuniaria il proprietario del veicolo che non comunichi i dati del conducente non comprime il diritto di difesa, perché la norma non costringe i soggetti tenuti alla comunicazione «a doversi procurare ex post e per iscritto la prova dell'esimente, giacché l'onere di documentazione [...] non investe l'impossibilità di comunicare, bensì, semplicemente, [...] quelle circostanze fattuali idonee a rivelare la non esigibilità, nel singolo caso di specie, dell'obbligo di trasmissione dei dati».

Nell'ambito del giudizio amministrativo si segnala l'**ordinanza n. 92**, con la quale è stata esclusa la violazione dell'art. 24 Cost. da parte dell'art. 3, commi 2-bis e 2-ter, del decreto-legge 30 novembre 2005, n. 245, convertito nella legge 27 gennaio 2006, n. 21, censurato nella parte in cui prevede la competenza in primo grado, esclusiva ed inderogabile, del TAR del Lazio sui ricorsi giurisdizionali proposti avverso le ordinanze ed i provvedimenti adottati nell'ambito delle situazioni di emergenza dichiarate ex art. 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225 istitutiva del servizio nazionale della protezione civile: l'ipotizzato aggravio organizzativo e di costi a carico dei ricorrenti, a causa della prevista *translatio iudicii* nei confronti del TAR del Lazio è, secondo la Corte, un inconveniente che non costituisce «grave ostacolo al conseguimento della tutela giurisdizionale», poiché non comporta un «sostanziale impedimento all'esercizio del diritto di azione garantito dall'art. 24 della Costituzione».

Argomento della **sentenza n. 182** è l'applicabilità del diritto di difesa nei procedimenti disciplinari: trattavasi, nella specie, di un procedimento a carico di un agente di pubblica sicurezza, e la norma impugnata, l'art. 20, comma 2, del d.P.R. 25 ottobre 1981, n. 737, consentiva al dipendente sottoposto a detto procedimento di essere assistito esclusivamente da un difensore appartenente alla stessa amministrazione. Premesso che «la garanzia costituzionale del diritto di difesa è limitata al procedimento giurisdizionale e non può, quindi, essere invocata in materia di procedimento disciplinare che, viceversa, ha natura amministrativa e sfocia in un provvedimento non giurisdizionale», i Giudici osservano che l'art. 24 Cost. «non manca di riflettersi in maniera più attenuata sui procedimenti amministrativi, in relazione ai quali, in compenso, si impongono al più alto grado le garanzie di imparzialità e di trasparenza che circondano l'agire amministrativo».

In un procedimento quale quello in oggetto, che può sfociare in un provvedimento, la destituzione, che tocca le condizioni di vita della persona, debbono essere garantiti all'interessato

alcuni essenziali strumenti di difesa, quali la conoscenza degli atti che lo riguardano, la partecipazione alla formazione degli stessi, la facoltà di difendersi dagli addebiti.

In particolare, con riferimento ai dipendenti delle forze armate, la Corte già in passato aveva affermato che «deve essere salvaguardata una possibilità di contraddittorio che garantisca il nucleo essenziale di valori inerenti ai diritti inviolabili della persona quando possono derivare per essa sanzioni che incidono su beni, quale il mantenimento del rapporto di servizio o di lavoro, che hanno rilievo costituzionale».

Evidentemente, nei procedimenti amministrativi il diritto di difesa non ha un'applicazione piena, con la conseguenza che non può ritenersi manifestamente irragionevole consentire che l'accusato ricorra ad un difensore e limitare, in considerazione della funzione svolta, la sua scelta ai dipendenti della stessa amministrazione.

Non ostacola il diritto di difesa il sottoporre ad imposta di registro gli atti dell'autorità giudiziaria, anche se impugnati o ancora impugnabili, secondo quanto stabilito dall'art. 37 del d.P.R. 26 aprile 1986, n. 131: infatti, si legge **nell'ordinanza n. 13**, la norma non limita o condiziona in alcun modo l'impugnazione degli atti dell'autorità giudiziaria.

Né determina lesione del diritto in oggetto attribuire le controversie in materia di elettorato passivo al giudice ordinario (**sentenza n. 377**).

Secondo la **sentenza n. 401**, posto che l'art. 24 Cost.«attribuisce diritti processuali che presuppongono la posizione sostanziale alla cui soddisfazione essi sono finalizzati», la disciplina sostanziale «non attiene alla garanzia del suddetto parametro».

2.2. Il giusto processo

Un altro principio che viene spesso evocato laddove sono contestate norme processuali è quello del giusto processo, nelle sue numerose componenti.

Giusto processo significa, *in primis*, garanzia di parità delle parti.

Sotto questo profilo, la **sentenza n. 336**, citata nel precedente paragrafo, ha ravvisato una lesione del principio nell'art. 268 cod. proc. pen., ove non prevedeva che, dopo la notificazione o l'esecuzione dell'ordinanza che dispone una misura cautelare personale, il difensore potesse ottenere la trasposizione su nastro magnetico delle registrazioni di conversazioni intercettate, utilizzate per la misura.

Ma di parità si parla soprattutto quando viene in discussione la nuova disciplina in tema di appello: la già citata **sentenza n. 85** ha considerato lesivo dell'art. 111, secondo comma, Cost. l'art. 1 della legge n. 46 del 2006, che escludeva la possibilità per l'imputato di appellare le sentenze di proscioglimento relative a reati diversi dalle contravvenzioni punite con la sola ammenda o con pena alternativa, con l'eccezione dei casi di cui all'art. 603, comma 2, cod. proc. pen, se la nuova prova è decisiva. La Corte, ponendo in evidenza le asimmetrie esistenti fra l'imputato, il pubblico ministero (che, diversamente dal primo, a seguito della sentenza n. 26 del 2007, può appellare incondizionatamente la sentenza di primo grado in rapporto ad entrambi gli esiti) e la parte civile - sul cui potere di appellare le sentenze di proscioglimento la novella non ha inciso in senso limitativo- ha affermato che detto assetto «non appare sorretto - per quanto attiene ai rapporti tra imputato e parte pubblica - da alcuna razionale giustificazione, correlata al ruolo istituzionale del pubblico ministero o ad esigenze di corretta e funzionale esplicazione della giustizia».

Anche nel giudizio dinanzi alla Corte dei conti viene in rilievo la parità processuale: nella **sentenza n. 291** si legge che «il pubblico ministero contabile interviene a tutela dell'ordinamento e degli interessi generali ed indifferenziati della collettività e, al contempo, agisce, per questa via, anche a tutela degli interessi concreti e particolari dei singoli e delle amministrazioni pubbliche. Ciò vale, pertanto, a ritenere integrato il principio del contraddittorio e rispettato il principio di parità

processuale».

Con riferimento al ruolo che, nel processo penale, assume la testimonianza *de relato*, la **sentenza n. 305** ha giudicato «indirettamente lesivo» anche «dei principi del giusto processo» che tale testimonianza venga utilizzata per la decisione, in base all'art. 195, comma 4, cod. proc. pen., qualora si riferisca a dichiarazioni rese con modalità non rispettose degli artt. 351 e 357, comma 2, lettere a) e b), cod. proc. pen., pur sussistendo le condizioni per la loro applicazione, e non lo sia qualora la dichiarazione sia stata ritualmente assunta e verbalizzata.

Per quanto concerne il profilo relativo alla ragionevole durata del processo, esso, secondo **l'ordinanza n. 318**, «deve essere temperato con il complesso delle altre garanzie costituzionali, rilevanti nel processo penale», la cui attuazione non è sindacabile costituzionalmente se frutto di scelte non prive di una valida *ratio* giustificativa. Nell'**ordinanza n. 114** si ricorda che detto principio non è leso «da una disciplina che deve considerarsi frutto di coerenti scelte normative in ordine alla conformazione dei diversi moduli introduttivi del giudizio dinanzi al giudice di pace» (trattasi della norma – art. 25, comma 2, del d.lgs. 28 agosto 2000, n. 274 - che non prevede che, a seguito di ricorso immediato della persona offesa, il pubblico ministero, anche quando esprime parere contrario alla citazione, debba formulare l'imputazione).

Sezione II

I rapporti etico-sociali

1. Il diritto alla salute

«Il diritto alla salute spetta ugualmente a tutti i cittadini e va salvaguardato sull'intero territorio nazionale», si legge nella **sentenza n. 203**: di conseguenza, la spesa sanitaria è «prevalentemente rigida» e non si presta «a venire manovrata, se non dagli organi centrali di governo». Perciò, per non violare l'eguaglianza dei cittadini nei confronti del servizio, solo lo Stato ha la potestà di circoscrivere la spesa, per mezzo dell'introduzione di tickets o con il ricorso ad analoghe misure di contenimento.

La tutela della salute è tema anche della **sentenza n. 76**: il parametro di cui all'art. 32 Cost. è stato evocato dal TAR del Friuli-Venezia Giulia nel rimettere la questione relativa all'art. 104, comma 1, del regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265, censurato nella parte in cui, subordinando l'istituzione di farmacie, in deroga all'ordinario criterio demografico, alla sussistenza di obiettive condizioni topografiche e di viabilità, lederebbe il diritto alla salute delle fasce più deboli degli utenti del servizio, per le quali sarebbe in ogni caso difficoltoso l'accesso alla sede farmaceutica.

La Corte, rilevando che «il contingentamento delle farmacie è volto ad assicurare ai cittadini la continuità territoriale e temporale del servizio ed agli esercenti un determinato bacino di utenza» e che spetta al legislatore effettuare le scelte più opportune, in modo da garantire sia un adeguato ambito di operatività delle farmacie in attività, sia la piena efficienza a favore degli utenti, ha concluso per la non fondatezza della questione.

I Giudici costituzionali osservano che la norma contestata introduce per i Comuni con popolazione fino a 12.500 abitanti la possibilità di istituire nuove sedi farmaceutiche, laddove appaiano insufficienti quelle istituite in applicazione dell'ordinario criterio demografico, in considerazione delle esigenze di assistenza della popolazione in relazione allo stato dei luoghi: «se, infatti, il diritto alla salute [...] non comporta l'obbligo per il legislatore di rimuovere qualsivoglia condizione obiettiva all'istituzione di farmacie, al contrario ne legittima la programmazione allo scopo di garantire la più ampia e razionale copertura di tutto il territorio nell'interesse della salute dei cittadini»; non appare, perciò, irragionevole subordinare l'apertura di farmacie, in deroga al criterio demografico, all'accertamento di alcune condizioni topografiche e di viabilità che, malgrado tutte le trasformazioni della viabilità e dei mezzi di trasporto, limitino l'accesso delle popolazioni interessate alle sedi farmaceutiche già operanti.

L'art. 32 è il parametro evocato anche nella questione decisa con la **sentenza n. 354**: l'art. 3, comma 5, della legge 23 ottobre 1985, n. 595, come integrato dagli artt. 2 e 7 del d.m. 3 novembre 1989 e dall'art. 2 del d.m. 13 maggio 1993, è contestato poiché, nel prevedere l'assistenza sanitaria indiretta per i cittadini italiani non indigenti soggiornanti all'estero per ragioni diverse dal lavoro o dalla fruizione di borse di studio, non è applicabile alle ipotesi di prestazioni ottenute presso strutture sanitarie estere diverse dai centri di altissima specializzazione nei casi in cui tali prestazioni siano l'unica possibilità per evitare un danno grave ed irreparabile alla salute.

Secondo il rimettente, il principio generale secondo il quale i presupposti, le modalità e il tipo di erogazione delle prestazioni assistenziali sono stabiliti dal legislatore nell'esercizio della sua discrezionalità e nel contemperamento delle esigenze degli assistiti e di quelle di bilancio, subisce una deroga qualora si tratti del nucleo essenziale del diritto alla salute; lo stesso rimettente richiama, a tal fine, la sentenza n. 309 del 1999, che aveva dichiarato costituzionalmente illegittimi gli artt. 37 della legge 23 dicembre 1978, n. 833 e 1 e 2 del d.P.R. 31 luglio 1980, n. 618, nella parte in cui, a favore dei cittadini italiani che siano temporaneamente all'estero, non appartengano alle categorie sopraindicate e siano in disagiate condizioni economiche, non prevedono forme di assistenza sanitaria gratuita.

La Corte conclude per la non fondatezza. Viene, *in primis*, confermato l'orientamento costante della giurisprudenza costituzionale secondo cui «la tutela del diritto alla salute nel suo aspetto di pretesa all'erogazione di prestazioni non può non subire i condizionamenti che lo stesso legislatore incontra nel distribuire le risorse finanziarie delle quali dispone», senza, però, che le esigenze della finanza possano assumere un tale peso da comprimere il nucleo irriducibile del diritto alla salute, «protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana».

Ciò posto, l'assistenza sanitaria agli italiani all'estero è oggetto di una disciplina a sé, legata al fatto che il servizio sanitario incontra, di regola, i limiti territoriali propri dello Stato.

Perciò il legislatore, nel disciplinare tale assistenza esercitando la delega conferitagli dall'art. 37 della legge n. 833 del 1978, ha richiesto la presenza all'estero per ragioni di studio o lavoro, «ritenendo che, in tali casi, l'espatrio realizzasse non soltanto l'interesse individuale dei singoli, ma anche un interesse generale e, come tale, meritevole di trattamenti idonei a non ostacolarlo».

Ragioni diverse stanno alla base della normativa impugnata: infatti, il legislatore, preso atto dell'impossibilità di predisporre sul territorio strutture di altissima specializzazione, ha previsto la facoltà dei residenti in Italia di recarsi all'estero per fruire di tali prestazioni.

A tal proposito, il rimettente sostiene che dalla sentenza n. 309 del 1999 dovrebbe trarsi la conseguenza che, ogni qual volta vi sia pericolo per il nucleo essenziale della salute, il cittadino italiano, anche se si trovi all'estero, quali che siano le ragioni che l'hanno indotto all'espatrio, ha diritto ad ottenere che il costo delle prestazioni sanitarie sia sostenuto dal servizio sanitario nazionale. In realtà, osserva la Corte, la citata pronuncia è stata emessa sul fondamento che l'art. 32 Cost. «garantisce cure gratuite agli indigenti e in considerazione del fatto che, per costoro, l'insufficienza delle condizioni economiche, unitamente alla mancata previsione del diritto di ottenere il rimborso delle spese necessarie, potrebbe determinare l'impossibilità di procurarsi le indispensabili prestazioni sanitarie»; in essa è stato precisato che richiedere anche per gli indigenti che la presenza all'estero fosse motivata da ragioni di studio o lavoro avrebbe aggravato «una condizione materiale negativa».

Viceversa, da detta sentenza «non si ricava l'equiparazione dei motivi del soggiorno al di fuori del territorio nazionale diversi da quelli di lavoro o di studio a questi ultimi, ma soltanto che ai primi non è consentito collegare una aprioristica valutazione negativa, tale da escludere qualsiasi intervento pubblico anche nel caso di persona indigente».

In conclusione, dall'art. 32 Cost. non può dedursi in modo assoluto il principio secondo cui, in caso di gravità della malattia e di urgenza dell'intervento, il costo di quest'ultimo deve essere rimborsato anche a coloro che non si trovino in condizioni di indigenza.

Di interesse in questa sede è anche la **sentenza n. 438** che, muovendo dalle censure rivolte all'art. 3 della legge della Regione Piemonte 6 novembre 2007, n. 21, secondo cui il trattamento con sostanze psicotrope su bambini e adolescenti fino a 18 anni può essere praticato solo quando i genitori e i tutori nominati esprimono un consenso scritto, libero, consapevole, attuale e manifesto, ha puntualizzato il significato del c.d. consenso informato.

La Consulta specifica *in primis* che detto consenso, da intendersi «quale espressione della consapevole adesione al trattamento sanitario proposto dal medico», si configura come «vero e proprio diritto della persona e trova fondamento nei principi espressi» negli artt. 2, 13 e 32 Cost., essendo sintesi di due diritti fondamentali della persona, quello all'autodeterminazione e quello alla salute: infatti, «se è vero che ogni individuo ha il diritto di essere curato, egli ha, altresì, il diritto di ricevere le opportune informazioni in ordine alla natura e ai possibili sviluppi del percorso terapeutico cui può essere sottoposto, nonché delle eventuali terapie alternative». Tali informazioni debbono essere le più esaurienti possibili, «proprio al fine di garantire la libera e consapevole scelta da parte del paziente e, quindi, la sua stessa libertà personale, conformemente all'art. 32 della Costituzione».

Del resto, numerose norme internazionali prevedono la necessità di tale consenso, come, per

esempio, l'art. 24 della Convenzione sui diritti del fanciullo, firmata a New York il 20 novembre 1989 e resa esecutiva con legge 27 maggio 1991, n. 176, o l'art. 5 della Convenzione sui diritti dell'uomo e sulla biomedicina, firmata a Oviedo il 4 aprile 1997 ratificata con legge 28 marzo 2001, n. 145, o l'art. 3 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000.

Di conseguenza, il consenso informato deve essere considerato un principio fondamentale in materia di tutela della salute, la cui conformazione è rimessa alla legislazione statale. Le norme censurate sono, pertanto, costituzionalmente illegittime, poiché con esse la Regione Piemonte non si è limitata a fissare una disciplina di dettaglio in ordine alle procedure di rilascio del consenso, ma ha disciplinato «aspetti di primario rilievo dell'istituto, sempre in assenza di analoga previsione da parte del legislatore statale».

2. La tutela dei disabili

La tutela della disabilità è oggetto della **sentenza n. 251**. Al vaglio della Corte sono state sottoposte questioni inerenti all'art. 27, primo e secondo comma, della legge 30 marzo 1971, n. 118, all'art. 1, commi 1 e 2, della legge 9 gennaio 1989, n. 134 e all'art. 24, comma 1, della legge 5 febbraio 1992, n. 104: la prima norma stabilisce che, per facilitare la vita di relazione degli invalidi civili, gli edifici pubblici o aperti al pubblico e le istituzioni scolastiche di nuova edificazione dovranno essere costruiti in conformità alla circolare del Ministero dei lavori pubblici 15 giugno 1968 riguardante la eliminazione delle barriere architettoniche; la seconda norma prevede che i progetti per la costruzione di nuovi edifici o per la ristrutturazione di interi edifici presentati dopo sei mesi dall'entrata in vigore della legge debbano essere redatti secondo le prescrizioni del comma 2, ossia secondo le prescrizioni tecniche, fissate con decreto del Ministro dei lavori pubblici, necessarie per garantire l'accessibilità e la visitabilità degli edifici stessi; infine, la terza norma impone che tutte le opere edilizie riguardanti edifici pubblici e privati aperti al pubblico che sono suscettibili di limitare l'accessibilità a detti edifici siano eseguite in conformità alla legge n. 118 del 1971 e successive modificazioni. Secondo il rimettente, le disposizioni *de quibus* sarebbero lesive degli artt. 2, 3 e 32 Cost. nella parte in cui non prevedono che debba essere garantito, a favore dei disabili, lo stesso livello qualitativo dei servizi che negli stabili in questione sono erogati al pubblico in generale.

La Corte non è entrata nel merito delle censure, pervenendo ad una pronuncia di inammissibilità delle questioni, ed ha colto l'occasione per ripercorrere la propria giurisprudenza in tema di diritti dei disabili.

In particolare, si osserva che «sul tema della condizione giuridica della persona disabile, confluisce[ono] un complesso di valori che attingono ai fondamentali motivi ispiratori del disegno costituzionale», con la conseguenza che il canone interpretativo da utilizzare in siffatta materia è l'«interrelazione ed integrazione tra i precetti in cui quei valori trovano espressione e tutela».

Ciò posto, il legislatore ha libertà di scelta nella individuazione delle misure concrete che possono essere adottate in un corretto bilanciamento di tutti gli interessi coinvolti.

La giurisprudenza costituzionale (ad esempio le sentenze n. 167 del 1999 e n. 215 del 1987 che vengono richiamate), nel delineare il contenuto dei diritti che la Costituzione riconosce ai disabili, ha chiarito sia che «deve ritenersi ormai superata la concezione di una loro radicale irrecuperabilità e che la socializzazione deve essere considerata un elemento essenziale per la salute degli interessati, sì da assumere una funzione sostanzialmente terapeutica assimilabile alle pratiche di cura e riabilitazione», sia che la legislazione in materia ha mutato radicalmente la prospettiva dalla quale affrontare i problemi dei disabili, «considerati come problemi non solo di carattere individuale [...] ma dell'intera collettività». Ne è conseguita l'introduzione di disposizioni generali per la costruzione di nuovi edifici e per la ristrutturazione di quelli esistenti volte alla eliminazione delle barriere architettoniche.

Tutto ciò risponde all'esigenza di una generale salvaguardia della personalità e dei diritti dei disabili e trova fondamento costituzionale nella garanzia della dignità della persona e dell'inviolabile diritto alla salute psicofisica.

D'altra parte, continuano i Giudici costituzionali, analoghi principi si ritrovano nelle disposizioni contenute nel Trattato istitutivo della Comunità europea, nella Convenzione sui diritti delle persone con disabilità, adottata il 13 dicembre 2006, dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite e nella Risoluzione del Consiglio dell'Unione europea e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio, del 17 marzo 2008.

Ciò posto, la Corte dichiara inammissibile la questione, poichè il rimettente «si propone, su un piano di ordine generale, di pervenire ad una modificazione di tipo manipolativo del complessivo sistema di tutela delle persone affette da handicap», volendo introdurre un insieme di regole che, «sempre e a qualsiasi costo, anche a scapito di altri interessi costituzionalmente protetti, faccia prevalere il diritto del disabile a fruire dei servizi al pubblico in condizioni di assoluta parità con gli altri utenti».

In definitiva, secondo la prospettiva del giudice *a quo*, ad una forma di tutela compatibile con altri interessi costituzionali dovrebbe subentrare un complesso normativo tale da privilegiare, senza limiti, il diritto fondamentale dei disabili rispetto a qualsiasi altro interesse confliggente.

Però, la pronuncia additiva richiesta non può essere considerata costituzionalmente obbligata ed esula dai poteri della Corte, «in quanto è diretta a privilegiare una delle possibili forme di intervento a favore delle persone disabili, in sostituzione di un sistema caratterizzato dalla concreta valutazione anche di altri interessi», tra i quali, ad esempio, quelli relativi agli oneri economici derivanti dalla modalità di tutela prescelta, e quelli relativi alla sicurezza ed incolumità, diretti soprattutto a protezione degli stessi portatori di handicap.

Anche la Convenzione delle Nazioni Unite sopra indicata recepisce un insieme di garanzie in concreto compatibile con altri interessi che non possono essere pretermessi e debbono essere bilanciati con quello alla tutela ottimale delle persone con disabilità.

La sentenza si chiude, infine, con la constatazione della non compiuta attuazione, allo stato, della normativa vigente sulla eliminazione delle barriere architettoniche, «ciò che postula il concorso di tutte le autorità pubbliche interessate, ciascuna nell'ambito della propria competenza legislativa ed amministrativa», poiché l'accessibilità è una qualità essenziale dei nuovi edifici ad uso di civile abitazione, «quale conseguenza dell'affermarsi, nella coscienza sociale, del dovere collettivo di rimuovere, preventivamente, ogni ostacolo alla esplicazione dei diritti fondamentali delle persone affette da handicap fisici».

Con la **sentenza n. 431** è stata dichiarata inammissibile la questione di legittimità dell'art. 4 della legge 2 agosto 1999, n. 264, contestato nella parte in cui non contempla l'obbligo delle amministrazioni di prevedere, nel bando di concorso per l'ammissione al corso del diploma di laurea per fisioterapisti, una quota di posti nella misura prevista per le procedure concorsuali di accesso al pubblico impiego per diversamente abili.

La soluzione chiesta dal rimettente – ossia, assicurare ai non vedenti una corsia diversa da quella degli altri concorrenti vedenti nell'accesso ai corsi di laurea per il conseguimento del diploma di fisioterapista – non è “a rime obbligate”, posto che «al fine di rimuovere gli ostacoli che le persone non vedenti incontrano nell'accesso ai corsi di laurea, il meccanismo di tutela dei disabili basato sulla riserva dei posti è solo uno dei diversi possibili interventi che il legislatore nella sua discrezionalità può adottare» e lo stesso legislatore, «nell'esercizio dei suoi poteri di apprezzamento della qualità e delle entità delle misure necessarie a rendere effettiva la tutela delle persone disabili, alla stregua degli artt. 2, 3 e 32 Cost., ben [può] graduare l'adozione delle stesse in vista dell'attuazione del principio di parità di trattamento».

3. La tutela della famiglia

Il preminente interesse del minore è il criterio che deve orientare l'interprete nella lettura delle norme che regolano l'assegnazione della casa familiare in caso di separazione dei genitori: alla luce di tale principio la Corte, con la **sentenza n. 308**, ha dichiarato la non fondatezza nei sensi di cui in motivazione della questione avente ad oggetto l'art. 155-*quater*, primo comma, cod. civ., introdotto dall'art. 1, comma 2, della legge 8 febbraio 2006, n. 54, anche in combinato disposto con l'art. 4 della stessa legge, nella parte in cui prevede la revoca automatica dell'assegnazione della casa familiare nel caso in cui l'assegnatario conviva more uxorio o contraiga un nuovo matrimonio.

La Corte ricostruisce *in primis* la normativa vigente in materia: l'art. 155-*quater* afferma che il godimento della casa familiare è attribuito tenendo prioritariamente conto dell'interesse dei figli; tale godimento viene meno nel caso che l'assegnatario non abiti o cessi di abitare stabilmente nella casa familiare o conviva more uxorio o contraiga nuovo matrimonio ed è su queste due ultime ipotesi che si concentrano i dubbi di costituzionalità.

Già secondo il diritto vivente formatosi sotto la vigenza della precedente disciplina, l'assegnazione della casa coniugale era strettamente legata all'affidamento della prole: nello stesso senso si era espressa la Corte con le sentenze n. 166 del 1998 e n. 394 del 2005, nelle quali si era specificato che gli obblighi di mantenimento ed educazione della prole *ex art. 30 Cost.* comprendono in via primaria il soddisfacimento delle esigenze materiali, connesse alla prestazione dei mezzi necessari per garantire un corretto sviluppo psicofisico del figlio, tra le quali assume profonda rilevanza la predisposizione e conservazione dell'ambiente domestico, considerato quale centro di affetti, interessi e consuetudini di vita.

Posto che anche per l'assegnazione della casa familiare vale il principio generale della modificabilità in ogni tempo del provvedimento per fatti sopravvenuti, la misura mantiene, però, sempre la sua funzione, essendo posta ad esclusiva tutela della prole, «con la conseguenza che anche in sede di revisione resta imprescindibile il requisito dell'affidamento di figli minori [...] nonché quello dell'accertamento dell'interesse prioritario della prole».

Pertanto, non solo l'assegnazione della casa familiare ma anche la cessazione della stessa «è stata sempre subordinata, pur nel silenzio della legge, ad una valutazione, da parte del giudice, di rispondenza all'interesse della prole». Conseguentemente, la costituzionalità della disciplina non può essere messa in dubbio ove la normativa sia interpretata nel senso che l'assegnazione della casa coniugale non viene meno automaticamente al verificarsi degli eventi indicati, ma che la decadenza sia subordinata ad un giudizio di conformità all'interesse del minore.

Sulle differenze di presupposti e funzioni tra obbligo di mantenimento dei figli e obbligo degli alimenti legali nei loro confronti fa leva la **sentenza n. 373** per giudicare non irragionevole l'art. 10, comma 1, lettera c), del d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917, censurato ove esclude la deducibilità dal reddito complessivo, ai fini delle imposte dirette, degli assegni periodici corrisposti al coniuge, a seguito di separazione o divorzio, per il mantenimento della prole. Secondo il diritto vivente della Cassazione – si osserva in motivazione – l'obbligo di mantenimento consiste nel prestare ai figli quanto occorre per le esigenze di vita, si commisura in proporzione alle sostanze dei genitori, prescinde dallo stato di bisogno dei figli, decorre dal momento in cui sorge il rapporto di filiazione e termina nel momento in cui il figlio maggiorenne è in condizione di avere una propria autonomia economica. Viceversa, l'obbligo di prestare gli alimenti ha un contenuto più ristretto, perché consiste nel somministrare il necessario per le fondamentali esigenze di vita dell'alimentando, considerata la posizione sociale, si commisura in proporzione ai bisogni di chi chiede gli alimenti e alle condizioni economiche di chi li deve somministrare, sorge solo in mancanza di obbligo di mantenimento, quando sussista il presupposto dello stato di bisogno dell'alimentando e la sua impossibilità a provvedere al proprio sostentamento, decorre dalla domanda giudiziale e termina con la cessazione dello stato di bisogno. Così, mentre l'obbligo di mantenimento è espressione del dovere di solidarietà familiare sancito dall'art. 30 Cost. ed assolve la funzione di consentire il pieno sviluppo della personalità dei figli, l'obbligo alimentare sussiste solo ove non vi sia obbligo di

mantenimento ed assolve la diversa funzione di assistenza familiare, in quanto è diretto esclusivamente ad ovviare allo stato di bisogno ed all'incapacità dell'alimentando di farvi fronte.

Pertanto, «le situazioni poste a raffronto dal rimettente non sono omogenee e la norma denunciata si sottrae alla censura di ingiustificata disparità di trattamento fiscale rispetto all'assegno alimentare per i figli», poiché la scelta di consentire la deduzione fiscale dell'assegno periodico alimentare e non di quello di mantenimento «appare ispirata alla non irragionevole *ratio* non solo di differenziare il trattamento fiscale di prestazioni eterogenee, ma anche di favorire l'adempimento dell'obbligo alimentare» che sorge solo ove manchi quello di mantenimento e, quindi, ove sia divenuto meno intenso il vincolo di solidarietà familiare.

Sezione III

I rapporti economici

1. La tutela del lavoro

«L'art. 4, primo comma, Cost., nell'ambito della rilevanza costituzionale del lavoro, non esclude che il legislatore ordinario possa prevedere condizioni e limiti per l'esercizio del relativo diritto, in considerazione dei caratteri che connotano determinate attività, purchè siano preordinati alla tutela di altri interessi e di altre esigenze sociali parimenti oggetto di protezione costituzionale, finalità, questa, che permette altresì la fissazione di limiti, non incongrui e non irragionevoli, alla libertà di iniziativa economica privata»: sulla base di questo assunto la **sentenza n. 428** ha risolto, nel senso della non fondatezza, la questione di legittimità degli artt. 7, 8, comma 2, ed 11, comma 2, della legge della Regione Valle d'Aosta/Vallee d'Aoste 13 novembre 2007, n. 29, censurati perché, stabilendo che ai maestri di sci iscritti nella sezione ordinaria dell'albo professionale regionale è consentito l'esercizio della libera professione al di fuori delle scuole di sci, a condizione che le prestazioni professionali non siano offerte nel quadro di un'attività, anche occasionale, organizzata con altri maestri, violerebbero gli artt. 4 e 41 Cost., ostacolando lo svolgimento dell'attività lavorativa e condizionando le scelte professionali dei maestri di sci.

Osserva la Corte che l'attività in oggetto è caratterizzata da profili di pericolosità che ne impongono una regolamentazione in grado di garantire la tutela dell'incolumità degli allievi: questa esigenza è stata apprezzata anche dallo Stato, che ha richiesto il conseguimento di un'apposita abilitazione, in esito alla frequenza di corsi in cui vengono insegnate materie aventi ad oggetto, tra l'altro, i pericoli della montagna e nozioni di medicina e pronto soccorso. Le peculiarità di tale attività giustificano la fissazione di un numero minimo di maestri per ciascuna scuola, non incongruamente stabilito con riferimento alla portata oraria degli impianti di risalita della località sciistica in cui la scuola opera, onde assicurare un rapporto numerico maestro-allievi tale da garantire che i secondi siano adeguatamente seguiti. L'art. 7 impugnato reca una prescrizione preordinata a tale scopo, perché non vieta lo svolgimento dell'attività di maestro di sci al di fuori delle scuole autorizzate, ma si limita a stabilire, non irragionevolmente, le modalità con le quali può essere esercitata, onde limitare i rischi connessi a questo sport. Perciò, secondo la Corte, la strumentalità della disciplina al soddisfacimento di tali esigenze e lo scopo di assicurare l'incolumità degli allievi e dei terzi porta ad escludere che le norme impugnate siano in contrasto con gli artt. 4 e 41 Cost.

La tutela dei rapporti di collaborazione coordinata e continuativa è al centro della **sentenza n. 399**, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 86, comma 1, del d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276.

Tale decreto ha regolato i menzionati rapporti disponendo, tra l'altro, che essi debbono essere riconducibili ad uno o più progetti specifici o programmi di lavoro e che quelli instaurati senza l'individuazione di un progetto o programma sono considerati rapporti di lavoro a tempo indeterminato sin dalla loro costituzione (con l'esclusione di alcune specifiche categorie di collaborazioni); la norma impugnata stabilisce, in via transitoria, che le collaborazioni già stipulate all'entrata in vigore del d.lgs. n. 276 del 2003, che non possono essere ricondotte a un progetto, mantengono efficacia sino alla loro scadenza e, in ogni caso, non oltre un anno dall'entrata in vigore del decreto stesso e termini di efficacia diversi possono essere decisi nell'ambito di accordi sindacali di transizione al nuovo regime (quest'ultima parte della norma è stata poi modificata dal successivo art. 20 del d.lgs. 6 ottobre 2004, n. 251).

La Corte rileva che la norma impugnata, stabilendo l'anticipata cessazione dell'efficacia delle collaborazioni già instaurate alla data della sua entrata in vigore, estende il divieto anche a contratti di lavoro autonomo perfettamente leciti al momento della loro stipulazione: «il conseguente

sacrificio degli interessi che le parti avevano regolato nel rispetto della disciplina dell'epoca risulta [...] irragionevole per contraddittorietà della norma con la sua *ratio*». Infatti, se la riforma era finalizzata ad aumentare i tassi occupazionali e a promuovere la qualità e la stabilità del lavoro, non può, contemporaneamente, comportare l'effetto opposto (perdita del lavoro) a danno di soggetti che si trovano penalizzati solo perché avevano instaurato rapporti di lavoro autonomo prima della sua entrata in vigore, nel rispetto delle regole all'epoca vigenti. E ciò è tanto più vero se si considera che contratti di collaborazione non riconducibili ad un progetto possono ancora essere validamente stipulati dalle pubbliche amministrazioni, dalle associazioni e società sportive dilettantistiche, dai componenti di organi di controllo delle società etc..

2. La previdenza

Anche nel 2008 il sistema previdenziale vigente nell'ordinamento italiano è stato più volte sottoposto all'attenzione della Corte, sotto differenti profili.

Materia della **sentenza n. 47** è la valutazione della legittimità di alcune disposizioni – artt. 6 e 9 della legge 11 gennaio 1943, n. 138, artt. 1 e 2 del d.lgs. luogotenenziale 2 aprile 1946, n. 142, art. 2 del d.lgs. del Capo provvisorio dello Stato 31 ottobre 1947, n. 1304, art. 74 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, art. 14 della legge 23 aprile 1981, n. 155, e art. 31 della legge 28 febbraio 1986, n. 41 – a norma delle quali il datore di lavoro è tenuto a versare la contribuzione previdenziale per l'indennità di malattia anche se sia obbligato, in base al contratto collettivo, a continuare a corrispondere ai propri dipendenti la retribuzione durante i periodi di assenza per malattia.

La Corte è entrata nel merito della legittimità dei soli artt. 9 della legge n. 138 del 1943 e 31, comma 5, della legge n. 41 del 1986, essendo le altre disposizioni irrilevanti nei giudizi *a quibus*.

Ciò posto, non sussiste la dedotta violazione dell'art. 2 Cost., nel senso che l'attuazione pratica del principio della solidarietà sociale che informa il sistema previdenziale deve essere ragionevole e non può risolversi in un'iniqua distribuzione del peso solidaristico; secondo la sentenza, «la censura non tiene conto che la predisposizione legislativa della tutela previdenziale evita proprio che scatti, a carico dei datori di lavoro, l'obbligo di corrispondere ai dipendenti malati la retribuzione» secondo quanto previsto dall'art. 2110 cod. civ.: perciò, a fronte del versamento del contributo, i datori di lavoro ottengono comunque un vantaggio. Se poi essi, «pur potendo contare su un simile beneficio, decidono liberamente, in sede di contrattazione collettiva, di addossarsi oneri patrimoniali superiori rispetto a quelli che graverebbero su di loro in forza delle disposizioni legislative, questa non costituisce una circostanza dalla quale possa essere fatta discendere l'illegittimità costituzionale di quelle disposizioni legislative per violazione dell'art. 2 della Costituzione».

Non è stato leso neppure il principio di eguaglianza. *In primis*, va notato che, se è vero che, accanto a datori di lavoro che si obbligano a corrispondere la retribuzione ai propri dipendenti malati, ve ne sono altri che tale obbligo non si accollano, altrettanto innegabile è il fatto che «le imprese che si sono assunte quell'obbligo lo hanno fatto liberamente e non possono imputare all'ordinamento i maggiori costi che da quella scelta derivano».

Inoltre, a proposito del fatto che alcune categorie di operatori economici sono esonerate dal versamento del contributo, si deve osservare che l'assicurazione di malattia non riguarda tutti i lavoratori subordinati: «ve ne sono alcuni (come, ad esempio, gli impiegati dell'industria o i dirigenti) che non sono assicurati contro il rischio economico derivante dall'evento malattia» e i loro datori di lavoro non versano il contributo proprio per questo motivo e non perché pagano loro la retribuzione anche durante la malattia.

Non è pertinente, infine, neppure il paragone con il personale dell'ENEL al quale, in base al d.P.R. 17 marzo 1965, n. 145, l'ENEL è tenuto a corrispondere il trattamento economico di malattia ed il contributo dovuto dall'ente è ridotto dell'1,25% della retribuzione, poiché l'ENEL corrisponde al proprio personale il trattamento di malattia non per libera scelta, ma in virtù di un obbligo imposto dall'ordinamento, con la conseguenza che le due fattispecie non sono in alcun modo

comparabili.

Anche la dedotta violazione dell'art. 38 Cost. non sussiste, dal momento che detta norma stabilisce solo che ai lavoratori debbono essere garantiti mezzi adeguati di sostentamento al verificarsi di determinati eventi fonti di bisogno, ma da essa «non è possibile ricavare specifiche indicazioni circa la conformazione dell'obbligazione contributiva».

Prive di fondamento sono anche le censure formulate con riferimento all'art. 41 Cost.. Secondo alcuni rimettenti la libertà di iniziativa economica privata sarebbe lesa dalla previsione, contenuta nell'art. 9 della legge n. 138 del 1943, di un'imposizione contributiva in assenza di rischio tutelabile e di esigenza previdenziale da soddisfare: in realtà, l'assunto non è esatto, perché, nei casi in cui i datori di lavoro si obbligano a corrispondere la retribuzione ai dipendenti in malattia, il rischio tutelabile e l'esigenza previdenziale non sono annullati ma solo ridotti, poiché il diritto all'indennità di malattia permane anche nei due mesi successivi alla cessazione del rapporto di lavoro, con la conseguenza che il lavoratore che si ammali nei due mesi successivi al suo licenziamento, non può pretendere la retribuzione dall'*ex* datore di lavoro ma ha diritto all'indennità di malattia da parte dell'INPS.

A ciò si aggiunga che il pregiudizio alla libertà di iniziativa economica, che deriverebbe dal fatto che la norma *de qua* pone a carico dei datori di lavoro obblighi contributivi sproporzionati rispetto al fine di assicurare ai lavoratori mezzi adeguati alle loro esigenze, rendendo il costo del lavoro più gravoso per tali imprese, è «la conseguenza di una libera scelta assunta in sede negoziale dai datori di lavoro (e, cioè, proprio dell'esercizio della predetta libertà di iniziativa economica)».

Molte sono le pronunce rese in tema di trattamenti pensionistici.

In merito alle pensioni corrisposte dall'INPDAP di interesse è la **sentenza n. 74**, che ha dichiarato non fondate alcune questioni di legittimità costituzionale sollevate nei confronti dell'art. 1, comma 774, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, secondo il quale l'estensione della disciplina del trattamento pensionistico a favore dei superstiti di assicurato e pensionato, vigente nell'ambito del regime dell'assicurazione generale obbligatoria, a tutte le forme esclusive e sostitutive di detto regime *ex* art. 1, comma 41, della legge 8 agosto 1995, n. 335, si interpreta nel senso che per le pensioni di reversibilità sorte a decorrere dall'entrata in vigore della legge suddetta, indipendentemente dalla data di decorrenza della pensione diretta, l'indennità integrativa speciale già in godimento da parte del dante causa, e che è parte integrante del complessivo trattamento pensionistico percepito, è attribuita nella misura percentuale prevista per il trattamento di reversibilità.

I rimettenti muovono dalla premessa che dalla giurisprudenza della Corte dei conti, antecedente all'entrata in vigore della norma denunciata, si desumerebbe un orientamento pacifico circa il diritto alla pensione di reversibilità nel caso di decesso di titolare di pensione diretta liquidata entro il 31 dicembre 1994, diritto che deve essere liquidato secondo le norme dell'art. 15, comma 5, della legge 23 dicembre 1994, n. 724, indipendentemente dalla data della morte del dante causa, posto che il suddetto art. 1, comma 41, non ha abrogato il richiamo al citato art. 15, comma 5. Questa lettura, però, sarebbe stata smentita dall'art. 1, comma 774, impugnato che, con norma di interpretazione autentica, avrebbe imposto un'esegesi diametralmente opposta a quella sino a quel momento praticata dalla Corte dei conti.

Il problema posto dai giudici *a quibus* concerne l'individuazione, tramite la norma denunciata, della data di decorrenza dell'estensione della disciplina prevista dall'assicurazione generale obbligatoria in materia di trattamento pensionistico di reversibilità alle altre discipline esclusive o sostitutive.

Nel settore privato, pone in risalto la Corte, opera il principio di onnicomprensività della retribuzione pensionabile, individuata in base ad un coacervo di elementi che entrano tutti a comporla. Diversamente accadeva in origine nel settore pubblico, perché il sistema enucleabile dal d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092 prevedeva che la pensione fosse calcolata su una determinata base pensionabile e, una volta determinata la prestazione, ad essa si aggiungeva l'indennità integrativa

speciale. La diversità dei due sistemi si ripercuoteva sul calcolo della pensione di reversibilità, poiché nel settore privato il 60% in favore del coniuge era calcolato sulla pensione del dante causa determinata in base al principio di onnicomprensività, nel pubblico, invece, una volta stabilita la pensione diretta e calcolata su questa la misura spettante in reversibilità, si aggiungeva l'indennità integrativa speciale.

Questo assetto è stato, successivamente, modificato dall'art. 15 della legge 23 dicembre 1994, n. 724, secondo cui, a decorrere dal 1 gennaio 1995, per i dipendenti delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1 del d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, iscritti alle forme di previdenza esclusive dell'assicurazione generale obbligatoria, nonché per le altre categorie di dipendenti iscritti alle predette forme di previdenza, la pensione viene determinata sulla base degli elementi retributivi assoggettati a contribuzione, compresa l'indennità integrativa speciale, e le disposizioni relative alla corresponsione dell'indennità integrativa speciale sui trattamenti di pensione sono applicabili limitatamente alle pensioni dirette liquidate fino al 31 dicembre 1994 e alle pensioni di reversibilità ad esse riferite.

Poi, con l'art. 1, comma 41, della legge n. 335 del 1995, si è previsto che la disciplina del trattamento di reversibilità in essere nell'ambito dell'assicurazione obbligatoria fosse esteso anche al settore pubblico dalla data di entrata in vigore della stessa legge (17 agosto 1995).

Si pose, perciò, il problema della implicita abrogazione del comma 5 dell'art. 15 della legge n. 724 del 1994, su cui la giurisprudenza maggioritaria della Corte dei conti si è espressa in termini negativi, affermando che non c'è incompatibilità tra il detto art. 15 e la seconda parte del comma 41 dell'art. 1 della legge n. 335 del 1995, atteso che questo tratta materia diversa dalla disciplina dell'indennità integrativa.

Secondo i rimettenti, l'art. 1, comma 774, impugnato, ponendosi in contrasto con la pacifica giurisprudenza contabile che ritiene esonerate dalla anzidetta estensione le pensioni di reversibilità riferite a pensioni dirette liquidate entro il 31 dicembre 1994 e sorte anche posteriormente a detta data, sarebbe in contrasto con l'art. 3 Cost., non potendo essere qualificata come norma di interpretazione autentica.

La Corte, premesso che, come già affermato nella sentenza n. 234 del 2007, «non è decisivo verificare se la norma censurata abbia carattere effettivamente interpretativo [...] ovvero sia innovativa con efficacia retroattiva, trattandosi in entrambi i casi di accertare se la retroattività della legge [...] trovi adeguata giustificazione», ritiene che tale norma non sia lesiva del canone della ragionevolezza e dei principi generali di tutela del legittimo affidamento e di certezza delle situazioni giuridiche, se considerata di interpretazione autentica, «atteso che essa si limita ad assegnare alla disposizione interpretata un significato riconoscibile come una delle possibili letture del testo originario, [...] senza, peraltro, che siffatta operazione debba essere necessariamente volta a comporre contrasti giurisprudenziali, ben potendo il legislatore precisare il significato di norme in presenza di indirizzi omogenei».

Con l'intervento normativo contestato si viene a riaffermare il principio dell'autonomia del diritto alla pensione di reversibilità come diritto originario; quanto alla decorrenza della estensione della disciplina della pensione di reversibilità, «a fronte del ricordato atteggiamento della giurisprudenza contabile, sicuramente maggioritaria, ma non univoca, essendo presenti anche orientamenti diversi, il legislatore ha ritenuto di intervenire con la norma censurata, la quale, interpretando l'art. 1, comma 41, della legge n. 335 del 1995, ha scelto, in definitiva, uno dei possibili significati della norma interpretata».

Inoltre, non si deve dimenticare che il legislatore, in sede di interpretazione autentica, può «modificare in modo sfavorevole, in vista del raggiungimento di finalità perequative, la disciplina di determinati trattamenti economici con esiti privilegiati senza per questo violare l'affidamento nella sicurezza giuridica, [...] là dove, ovviamente, l'intervento possa dirsi non irragionevole».

Che nella specie non sia ravvisabile tale irragionevolezza si ricava altresì dal fatto che l'assetto recato dalla norma denunciata riguarda anche il complessivo riequilibrio delle risorse e non può,

perciò, non essere attento alle esigenze di bilancio.

Sulla prescrizione dei ratei pensionistici dovuti dallo Stato si è pronunciata la **sentenza n. 234**, che ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, primo comma, del regio decreto-legge 19 gennaio 1939, n. 295, convertito nella legge 2 giugno 1939, n. 739, nel testo sostituito dall'art. 2, quarto comma, della legge 7 agosto 1985, n. 428, censurato nella parte in cui assoggetta a prescrizione quinquennale non solo i ratei di pensione liquidi ed esigibili ma anche i ratei non ancora ammessi a pagamento.

La Corte premette che l'orientamento consolidato della giurisprudenza contabile sulla portata della norma *de qua* conclude che la prescrizione quinquennale si applica a tutti i tipi di pensione riguardanti i dipendenti statali, concerne non solo i ratei, ma anche gli accessori degli stessi e l'attribuzione dell'indennità integrativa speciale e della tredicesima mensilità, e decorre dalla data di scadenza di ciascuna rata anche nel caso in cui la mancata prestazione trovi fondamento in una disposizione di legge successivamente dichiarata incostituzionale.

Ciò detto, viene esaminata la lamentata violazione degli artt. 3 e 38 Cost., determinata dal fatto che, secondo il rimettente, sarebbero state rese omogenee posizioni soggettive molto differenti, quali i crediti pensionistici esigibili e liquidi e i crediti pensionistici illiquidi ed inesigibili, in difformità da quanto previsto, viceversa, in altri settori, come per esempio per le rate delle pensioni già a carico delle Casse amministrate dai soppressi Istituti di previdenza presso il Ministero del tesoro ed oggi erogate dall'INPDAP e per quelle erogate dall'INPS.

Ad avviso della Corte la ingiustificata disparità di trattamento non sussiste. Infatti, per quanto riguarda le rate delle pensioni già a carico delle Casse amministrate dai soppressi Istituti di previdenza presso il Ministero del tesoro, sebbene per esse la prescrizione breve si applichi solo alle rate già ammesse a pagamento, tuttavia il termine di prescrizione è biennale, perciò differente da quello quinquennale stabilito dalla norma denunciata; per quanto riguarda le pensioni INPS, non è possibile un raffronto «perché si tratta di regimi previdenziali diversi»: in particolare, «il regime pensionistico dei dipendenti statali prevede regole proprie in riferimento non solo alla liquidazione della pensione, ma anche alla stessa decorrenza della prescrizione della pensione, la quale, in ogni caso, non opera mai prima del giorno in cui il relativo provvedimento di liquidazione sia portato a conoscenza dell'interessato».

Infine, posto che alla discrezionalità di cui il legislatore gode in materia di fissazione del termine di prescrizione dei singoli diritti si può apporre l'unico limite della non irragionevolezza, nella specie detto limite non è stato violato, poiché la norma censurata prevede un termine di prescrizione di cinque anni che non è incongruo rispetto ai fini di garantire l'effettiva possibilità di esercizio del diritto cui si riferisce.

Riguardo alle pensioni erogate dall'Ente nazionale di previdenza e assistenza per i lavoratori dello spettacolo (ENPALS), con la **sentenza n. 202** la Consulta si è occupata dei dubbi di costituzionalità dell'art. 12, settimo comma, del d.P.R. 31 dicembre 1971, n. 1420, sia nel testo attualmente vigente, introdotto dall'art. 1, comma 10, del d.lgs. 30 aprile 1997, n. 182, sia nel testo originario, la cui vigenza è stata confermata in via provvisoria dall'art. 13 del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 503.

Non viene contestata la fissazione di un cosiddetto “tetto pensionabile” né la legittimità, in linea generale, di una normativa che comporti un divario tra la misura della retribuzione su cui vengono versati i contributi e tetto pensionabile, purchè una certa proporzionalità venga assicurata, ma lo squilibrio notevole che esisterebbe tra la misura del tetto pensionabile e quella, all'incirca tripla, della retribuzione assoggettata a contribuzione: però la correzione di tale squilibrio esigerebbe una pronuncia manipolativa mentre la razionalizzazione dei sistemi previdenziali si basa su valutazioni e bilanciamenti di interessi comportanti scelte politiche che competono al legislatore e non alla Corte.

Infondata è, invece, la questione posta in riferimento all'art. 3 Cost., sotto il profilo della disparità di trattamento rispetto agli assicurati INPS: infatti, i sistemi previdenziali non sono comparabili, stanti la varietà delle prestazioni che offrono e delle condizioni per ottenerle e la

diversità delle fonti di finanziamento. Inoltre, il sistema previdenziale dei lavoratori dello spettacolo è ampiamente favorevole per gli iscritti, quanto all'entità delle prestazioni e alle condizioni di accesso, rispetto alla generalità dei lavoratori assicurati presso l'INPS.

In ordine alla pensione privilegiata ordinaria, la **sentenza n. 323** ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 169 del d.P.R. 29 dicembre 1972, n. 1092 nella parte in cui non prevede che, allorché la malattia insorga dopo i cinque anni dalla cessazione dal servizio, il termine quinquennale di decadenza per l'inoltro della domanda di accertamento della dipendenza delle infermità o delle lesioni contratte, ai fini dell'ammissibilità della domanda di trattamento privilegiato, decorra dalla manifestazione della malattia.

L'art. 169 suddetto, fissando il *dies a quo* del termine di decadenza dalla cessazione dal servizio, a prescindere dalle modalità concrete di manifestazione della malattia, comprime del tutto ingiustificatamente il diritto alla pensione privilegiata dei lavoratori rispetto ai quali la manifestazione morbosa, dipendente dal servizio, sia insorta dopo il decorso del detto termine, poichè in tal caso «esige irragionevolmente che la domanda di accertamento della dipendenza della infermità dal servizio svolto sia inoltrata entro un termine in cui ancora difetta il presupposto oggettivo (l'infermità) della richiesta medesima». E' evidente, quindi, la violazione sia dell'art. 38, secondo, comma, che dell'art. 3 Cost. poichè «l'esercizio del diritto alla pensione privilegiata risulta pregiudicato ancor prima che venga ad esistenza», determinando un'ingiustificata disparità di trattamento «tra lavoratori dipendenti che hanno contratto malattie a normale decorso e lavoratori dipendenti con patologia a lunga latenza».

In materia di meccanismo di perequazione automatica applicabile alla quota integrativa di pensione spettante ai dipendenti degli enti pubblici creditizi cessati dal servizio entro il 31 dicembre 1990, la **sentenza n. 362** ha concluso per la non fondatezza del dubbio di legittimità avente ad oggetto l'art. 1, comma 55, della legge 23 agosto 2004, n. 243 a norma della quale, «al fine di estinguere il contenzioso giudiziario relativo ai trattamenti corrisposti a talune categorie di pensionati già iscritti a regimi previdenziali sostitutivi, attraverso il pieno riconoscimento di un equo e omogeneo trattamento a tutti i pensionati iscritti ai vigenti regimi integrativi», l'art. 3, comma 1, lettera p), della legge 23 ottobre 1992, n. 421 e l'art. 9, comma 2, del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 503 devono intendersi nel senso che la perequazione automatica prevista dall'art. 11 del d.lgs. n. 503 del 1992 si applica al complessivo trattamento percepito dai pensionati di cui all'art. 3 del d.lgs. 20 novembre 1990, n. 357.

Quest'ultimo d.lgs. aveva stabilito, in relazione ai suddetti dipendenti di enti pubblici creditizi, che l'INPS avrebbe assunto a proprio carico una quota del trattamento pensionistico già in godimento, mentre la quota residua – cosiddetta quota integrativa – sarebbe rimasta a carico dei datori di lavoro; la successiva legge-delega n. 421 del 1992 dettò un principio direttivo anche in ordine alla perequazione automatica, stabilendo che la nuova disciplina avrebbe dovuto garantire la salvaguardia del potere di acquisto dei lavoratori, ed in esecuzione della delega, l'art. 11 del d.lgs. n. 50 del 1992 dispose, quale principio generale in materia pensionistica, che gli aumenti a titolo di perequazione automatica si dovessero applicare sulla base del solo adeguamento al costo della vita con cadenza annuale ed in misura pari alla variazione dell'indice ISTAT dei prezzi al consumo per famiglie di operai ed impiegati. L'art. 9 dello stesso d.lgs. estese la disciplina anche agli iscritti alla gestione speciale di cui al d.lgs. n. 357 del 1990, relativamente alle quote di pensione a carico della gestione stessa, e ai regimi aziendali integrativi cui era iscritto il personale di cui all'art. 2 del d.lgs. n. 357 del 1990.

Sorse il dubbio se, anche per i dipendenti degli enti pubblici creditizi che il 31 dicembre 1990 fossero in pensione, l'unico meccanismo perequativo operante fosse ormai quello dell'art. 11 oppure se quest'ultimo si applicasse solo alla quota di pensione erogata dall'INPS, e per la restante parte continuasse ad operare il diverso meccanismo proprio delle forme di previdenza esclusive o esonerative dell'assicurazione generale obbligatoria, che assicurava il collegamento del trattamento dai lavoratori ormai cessati dal servizio con quello dei lavoratori ancora in attività.

Posto il contenzioso giudiziario scaturito, è quindi intervenuta la norma censurata, che, secondo

la giurisprudenza di legittimità, va letta nel senso che il meccanismo ex art. 11 si applica anche alla quota di pensione spettante al personale già pensionato al 31 dicembre 1990 ed erogata dai datori di lavoro o dai fondi integrativi. Voce discordante è quella che la Cassazione ha espresso nelle due ordinanze di rimessione, secondo le quali il ricorso alla norma di interpretazione autentica, nella specie, sarebbe irragionevole, introdurrebbe una disparità di trattamento fra chi ha già ottenuto una sentenza definitiva e chi ha ancora una lite pendente, sacrificerebbe senza giustificazione il ruolo nomofilattico della Suprema Corte.

In realtà, osserva la Consulta, la norma contestata ha natura interpretativa ed è pienamente legittima, visto che si limita ad assegnare alle disposizioni interpretate un significato già in esse contenuto. Inoltre, secondo il rimettente il ricorso all'interpretazione autentica sarebbe "sproporzionato" e addirittura "controproducente" rispetto al fine asseritamente perseguito di estinguere il contenzioso giudiziario: peraltro, «così limitando la sua censura, la Corte di cassazione non tiene conto del fatto che la norma oggetto della questione di costituzionalità enuncia, tra i propri scopi, anche quello, non irragionevole, di realizzare il pieno riconoscimento di un equo e omogeneo trattamento a tutti i pensionati iscritti ai vigenti regimi integrativi» e su tale scopo nulla è detto nelle ordinanze di rimessione.

Non sussiste la lamentata disparità di trattamento, perché gli inconvenienti denunciati derivano da circostanze di fatto casuali, e neppure la pretesa compromissione del ruolo nomofilattico è fondata, «poiché il legislatore può porre norme che precisino il significato di altre norme, non solo ove sussistano situazioni di incertezza nell'applicazione del diritto [...] ma pure in presenza di indirizzi omogenei, se la scelta imposta [...] rientra tra le possibili varianti di senso del testo originario».

Sulla perequazione della maggiorazione reversibile di lire trentamila mensili del trattamento pensionistico degli ex combattenti la Corte si è pronunciata con la **sentenza n. 401**, che ha disatteso le censure mosse all'art. 2, comma 505, della legge 24 dicembre 2007, n. 244. Premesso che l'art. 6 della legge 15 aprile 1985, n. 140 aveva istituito detta maggiorazione, a totale carico dello Stato, soggetta a perequazione automatica e indifferente a eventuali integrazioni al minimo, la norma impugnata ha stabilito che detto articolo va interpretato nel senso che la maggiorazione si perequa a partire dal momento della concessione della maggiorazione medesima agli aventi diritto.

Ad avviso della Corte non è riscontrabile alcuna irragionevole disparità trattamentale riguardo all'entità della maggiorazione, dipendente dalle diversità di date di maturazione della pensione, poiché non è condivisibile il presupposto secondo cui la fattispecie costitutiva del diritto al beneficio è indipendente dalla maturazione del diritto alla prestazione previdenziale e rappresenta un diritto autonomo. Viceversa, «fino al momento della maturazione della pensione nessun diritto nasce in capo al soggetto» appartenente ad una delle categorie beneficiarie: se il legislatore avesse voluto riconoscere un autonomo diritto, avrebbe disposto l'immediata attribuzione periodica delle relative somme a tutti coloro che rientravano nelle categorie previste, indipendentemente dalla posizione previdenziale, né avrebbe stabilito la perequazione, che normalmente è riferita ai trattamenti di quiescenza.

La subordinazione dell'acquisizione del diritto alla maturazione del diritto alla pensione fa sì che non sia irragionevole stabilire la decorrenza della perequazione dalla data di effettiva attribuzione del beneficio.

Non è stato lesa neppure l'art. 38 Cost., posto che il beneficio in oggetto non è predisposto al fine di rendere congrua la prestazione previdenziale in relazione alle necessità degli aventi diritto, ma di «fornire agli appartenenti a determinate categorie, ritenuti meritevoli di una gratificazione, una elargizione dimostrativa della gratitudine della Nazione»

In merito alla determinazione del reddito costituente base imponibile per il calcolo dei contributi ai fini delle pensioni INPS, l'**ordinanza n. 344** ha dichiarato la manifesta infondatezza della questione avente ad oggetto il combinato disposto degli artt. 12, secondo comma, della legge 30 aprile 1969, n. 153, e 48 (ora 51), lettera f-bis), del d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917, come

modificato dall'art. 13, comma 1, del d.lgs. 23 dicembre 1999, n. 505, censurato ove non prevede che non concorrono a formare il reddito di lavoro dipendente le somme erogate dal datore di lavoro per la frequenza di asili nido da parte dei familiari del dipendente e non anche le somme erogate per la frequenza delle scuole dell'infanzia.

«Le due situazioni poste a confronto – si legge in motivazione - presentano aspetti differenziali sufficienti a giustificare il diverso regime contributivo riservato a ciascuna di esse», perché le somme erogate per la frequenza delle scuole dell'infanzia si traducono in un “incremento netto del reddito”, stante la gratuità di tale servizio scolastico, mentre le somme relative alla frequenza degli asili nido sono destinate a coprire le rette già sostenute dai dipendenti per i propri figli.

Inoltre, il carattere eccezionale dell'intervento legislativo di favore di cui alla normativa censurata rende la stessa inidonea a fungere da *tertium comparationis* per estendere la disciplina derogatoria anche ad altri casi, considerato altresì che le eccezioni al principio per cui è retribuzione imponibile ai fini della contribuzione assicurativa ogni erogazione fatta dai datori di lavoro a favore dei lavoratori in dipendenza del rapporto di lavoro, hanno carattere tassativo e i titoli in relazione ai quali vi è esenzione dalla contribuzione non possono essere ampliati in via interpretativa.

Sulle pensioni di guerra e sulla loro differenza rispetto alle ordinarie si è pronunciata l'**ordinanza n. 106**. Il dubbio investiva l'art. 99, secondo comma, del d.P.R. 23 dicembre 1978, n. 915, nella parte in cui, prevedendo il termine quinquennale di prescrizione per la richiesta della detta pensione limitatamente al caso in cui l'invalidità o la morte derivino da lesioni da arma da fuoco di origine bellica o da esplosione di un ordigno bellico provocata da un minorenni, avrebbe determinato un'ingiustificata disparità trattamentale rispetto alle pensioni ordinarie, il diritto alle quali non si estingue per prescrizione.

La Corte, decidendo per la manifesta infondatezza, ribadisce le differenze ontologiche tra pensioni ordinarie e di guerra già rimarcate nella sentenza n. 125 del 1985, nella quale si ritenne che non fosse correttamente evocato quale *tertium comparationis* l'art. 5 del d.P.R. n. 1092 del 1973, perché disciplinante fattispecie non omologa, ossia quella delle pensioni ordinarie, «la cui insorgenza è correlata, essenzialmente, allo scorrere temporale dell'attività di servizio», mentre il confronto avrebbe dovuto essere fatto con il trattamento pensionistico privilegiato, per il quale è previsto un analogo termine prescrizione quinquennale.

Inoltre, le ragioni a fondamento della disciplina censurata, ravvisabili nella necessità di un tempestivo accertamento della dipendenza della morte o della invalidità dalla causa di servizio, e «nelle correlazioni e i nessi, concernenti gli altrettanto indispensabili accertamenti medico-legali dell'occorso evento», non vengono meno neppure avuto riguardo alla sussistenza della presunzione legale *ex art. 8*, quarto comma, dello stesso d.P.R., della dipendenza da fatto di guerra dell'invalidità o morte derivate da arma da fuoco di origine bellica, poiché tale presunzione riguarda esclusivamente la “dipendenza da fatto di guerra” per la liquidazione della relativa pensione in favore di soggetti civili, e non opera quanto all'accertamento dei fatti che hanno determinato l'evento stesso, né rispetto alla consistenza oggettiva dello stesso.

Da segnalare è anche la **sentenza n. 172**, che si è occupata, dichiarandolo non fondato, del dubbio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 777, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, censurato nella parte in cui stabilisce che l'art. 5, secondo comma, del d.P.R. 27 aprile 1968, n. 488 si interpreta nel senso che, in caso di trasferimento presso l'assicurazione generale obbligatoria italiana dei contributi versati ad enti previdenziali di Paesi esteri in conseguenza di convenzioni ed accordi internazionali di sicurezza sociale, la retribuzione pensionabile relativa ai periodi di lavoro all'estero è determinata moltiplicando l'importo dei contributi trasferiti per cento e dividendo il risultato per l'aliquota contributiva per l'invalidità, vecchiaia e superstiti in vigore nel periodo cui i contributi si riferiscono, fatti salvi i trattamenti pensionistici più favorevoli già liquidati alla data di entrata in vigore della legge.

Osserva la Corte che, in base al sistema “retributivo” di computo delle pensioni erogate dall'assicurazione generale obbligatoria *ex d.P.R. n. 488 del 1968*, la pensione si calcola applicando

un coefficiente alla retribuzione annua pensionabile, ossia la retribuzione annua media percepita dal lavoratore durante un certo periodo: tutte le norme che si sono succedute nel definire i criteri di determinazione della retribuzione pensionabile si collocano in un sistema tendente alla corrispondenza fra le risorse disponibili e le prestazioni erogate e lo stesso passaggio dal criterio “contributivo” a quello “retributivo” nel calcolo delle pensioni non è avvenuto a discapito dell’esigenza della sostenibilità finanziaria del sistema.

Se il disposto dell’art. 5 citato implica che il rapporto tra la retribuzione pensionabile e la massa dei contributi disponibili sia quello espresso dalle aliquote contributive previste in Italia, «non è affatto incompatibile con tali norme una loro applicazione secondo la quale, nei casi in cui occorra calcolare la retribuzione pensionabile di chi abbia versato i contributi secondo sistemi diversi da quello italiano, si proceda ad una riparametrazione della retribuzione percepita all’estero che consenta di rendere il rapporto tra retribuzione pensionabile e contributi versati omogeneo a quello vigente in Italia nello stesso periodo di tempo».

Ed è ciò che ha stabilito l’art. 1, comma 777, impugnato, che non ha fatto altro che rendere esplicito un precetto già contenuto nelle disposizioni oggetto di interpretazione autentica.

E’ evidente, perciò, che la norma, assegnando alla disposizione interpretata un significato rientrante nelle possibili letture del testo originario, non solo non è irragionevole, ma neppure lede l’affidamento del cittadino nella certezza dell’ordinamento giuridico.

Né sussiste violazione del principio di eguaglianza, perché la salvaguardia delle posizioni dei lavoratori, cui sia già stato liquidato il trattamento pensionistico secondo un criterio più favorevole, risponde all’esigenza di rispettare il principio dell’affidamento ed i diritti ormai acquisiti dai lavoratori stessi.

Non sono lesi neppure l’art. 35 Cost., perché la norma censurata non attribuisce al lavoro prestato all’estero un trattamento peggiore rispetto a quello svolto in Italia, ma assicura la razionalità del sistema previdenziale, né l’art. 38 Cost., perché l’art. 1, comma 777, non determina alcuna riduzione *ex post* del trattamento previdenziale spettante ai lavoratori.

Oggetto della **sentenza n. 325** è l’art. 6, comma 1-*bis*, del decreto-legge 9 ottobre 2006, n. 263, comma aggiunto dalla legge di conversione 6 dicembre 2006, n. 290, contestato ove interpretato nel senso che conferirebbe solo ai datori di lavoro e ai lavoratori privati il diritto di beneficiare della sospensione dei contributi previdenziali e assistenziali e dei premi assicurativi prevista a seguito degli eventi sismici che avevano colpito la Regione Molise nel 2002, così determinando una irragionevole disparità di trattamento tra datori di lavoro privati e lavoratori, nonché nei riguardi dei lavoratori autonomi e imprenditori artigiani.

La Corte ha ritenuto non fondato il dubbio di legittimità prospettato in riferimento all’art. 3 Cost., poiché «la limitazione del beneficio ai soli datori di lavoro non è incoerente con la disciplina in materia assistenziale e previdenziale che pone a carico del datore di lavoro l’onere del versamento contributivo anche per la quota a carico del lavoratore». Inoltre, non è irragionevole neppure limitare il beneficio ai datori di lavoro del settore privato, posto che essi «spesso non dispongono di sufficienti risorse e di idonea capacità organizzativa per fronteggiare in modo adeguato emergenze come quelle originate dall’evento sismico».

Infine, non è ravvisabile una disparità di trattamento tra i datori di lavoro e i lavoratori dipendenti, data la «trasparente disomogeneità delle situazioni poste a confronto» e visto che «i termini di raffronto non presentano [...] aspetti di tale conformità che impongano al legislatore [...] di adottare identica disciplina».

In merito al trattamento pensionistico di anzianità dei dipendenti della Regione Siciliana, è stato censurato l’art. 20, comma 4, della legge regionale 29 dicembre 2003, n. 21, perché, abrogando, con effetto dal 31 dicembre 2003, la norma che, in deroga al blocco dei prepensionamenti, consentiva l’anticipato collocamento a riposo dei dipendenti regionali che avessero maturato l’anzianità di servizio necessaria, determinerebbe un’ingiustificata disparità di trattamento fra dipendenti: la

questione è stata decisa nel senso della manifesta infondatezza dall'**ordinanza n. 77**, che ha ribadito che «nei rapporti di durata, il fluire del tempo [...] non comporta di per sé una lesione del principio di parità di trattamento» e che l'elemento temporale costituisce un legittimo criterio di discriminazione se interviene a delimitare le sfere di applicazione di norme nell'ambito del riordino complessivo della disciplina di un certo settore; ciò accade anche nella specie, poiché la norma censurata «rientra in un più ampio disegno normativo regionale volto a riallineare la disciplina delle disposizioni in tema di collocamento a riposo anticipato ai principi della disciplina statale».

Di particolare importanza è la **sentenza n. 376**, in cui viene vagliata la questione di costituzionalità del combinato disposto dell'art. 3, comma 132, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 e dell'art. 47 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2003, n. 326, censurato ove esclude – secondo l'interpretazione datane dal diritto vivente – dal beneficio della rivalutazione dei periodi di lavoro soggetti ad assicurazione ai fini pensionistici mediante moltiplicazione per il coefficiente di 1,5 i lavoratori esposti per periodo ultradecennale all'amianto che, alla data del 2 ottobre 2003, non avessero ancora maturato il diritto a pensione e non avessero presentato domanda amministrativa di riconoscimento del beneficio stesso.

La Consulta procede in primis a ricostruire l'evoluzione normativa in materia: la disciplina originaria dell'art. 13, comma 8, della legge 27 marzo 1992, n. 257 attribuiva ai lavoratori addetti a lavorazioni comportanti contatti con l'amianto il beneficio della moltiplicazione dei periodi di contribuzione per il menzionato coefficiente; successivamente, l'art. 47 del d.l. n. 269 del 2003 aveva ridotto, con decorrenza dal 2 ottobre 2003, il coefficiente a 1,25, stabilendo altresì che il beneficio non era utilizzabile per la maturazione del diritto al trattamento pensionistico, ma solo ai fini della determinazione dell'importo delle relative prestazioni; la legge di conversione ha poi stabilito che le previgenti disposizioni si applicassero anche a coloro che, alla data indicata, avessero già maturato il diritto a pensione avvalendosi del beneficio de quo e a coloro che fruissero del trattamento di mobilità o avessero definito la risoluzione del rapporto di lavoro in relazione alla domanda di pensionamento. Inoltre, era prescritto che, chi intendesse ottenere il riconoscimento del beneficio, doveva presentare domanda all'INAIL entro 180 giorni dalla data di pubblicazione del decreto interministeriale contenente le modalità di attuazione della nuova disciplina (decreto 27 ottobre 2004, pubblicato il 17 dicembre 2004).

Infine, l'art. 3 impugnato ha esteso le categorie di soggetti che possono godere del regime previgente, comprendendo coloro che, al 2 ottobre 2003, avessero già maturato il diritto al conseguimento dei benefici previdenziali ex art. 13, comma 8, della legge n. 257 del 1992 e coloro che avessero avanzato domanda di riconoscimento all'INAIL.

Posto che, nei giudizi *a quibus*, per i ricorrenti sono state accertate sia l'esposizione all'amianto per il tempo e nelle concentrazioni previsti sia la mancata maturazione del diritto a pensione al 2 ottobre 2003, con presentazione della domanda in sede amministrativa solo in epoca successiva a tale data, il rimettente ritiene che la normativa censurata, nella lettura datane dalla Cassazione, non consente l'applicazione del regime previgente più favorevole, sia perché l'espressione "maturazione del diritto" deve ritenersi riferita alla pensione, sia perché, tra coloro che tale diritto non hanno maturato, «la salvezza concerne esclusivamente gli assicurati che, alla data indicata, abbiano avviato un procedimento amministrativo o giudiziario per l'accertamento del diritto alla rivalutazione contributiva».

Così, secondo il giudice a quo, la disciplina legale è irragionevole, perché «condizionando il trattamento più favorevole alla presentazione di una domanda amministrativa entro una certa data quando, all'epoca, non era previsto alcun onere di una simile presentazione, fa derivare una diversità di regime da un fatto puramente casuale».

La Corte non condivide «l'affermazione che il fatto di aver subordinato l'attribuzione del più favorevole originario regime alla presentazione di una domanda amministrativa, effettuata entro una data ricadente in un periodo in cui essa non era obbligatoriamente prevista, costituisca la retroattiva – e quindi irragionevole – imposizione di un onere»: a tal proposito, rilevato che il legislatore ha dettato una disciplina transitoria per il passaggio da un regime ad un altro e che tale passaggio

comportava un trattamento meno favorevole, il legislatore ha voluto far salve alcune situazioni meritevoli di tutela, introducendo disposizioni derogatorie tra le quali l'ipotesi di coloro che avessero presentato domanda amministrativa per ottenere il beneficio.

La tesi del rimettente non si limita all'affermazione della irragionevolezza della disposizione derogatoria in esame, ma di estende dalla richiesta della relativa dichiarazione di illegittimità a quella della introduzione, come diversa ipotesi derogatoria, della presentazione della domanda entro il termine del 15 giugno 2005, termine che è stato stabilito a fini diversi.

Conclusivamente, la questione è stata dichiarata manifestamente inammissibile, stante l'ampia discrezionalità che spetta al legislatore nella fissazione delle norme di carattere transitorio dettate per regolare il passaggio da un regime ad un altro, «tanto più ove si tratti di disciplina di carattere derogatorio comportante scelte connesse all'individuazione delle categorie di beneficiari delle prestazioni di carattere previdenziale».

3. L'assistenza sociale

Nella **sentenza n. 233** è stato affrontato il dubbio di costituzionalità dell'art. 3, comma 6, della legge 8 agosto 1995, n. 335, contestato nella parte in cui stabilisce che, per la determinazione del limite di reddito rilevante ai fini della concessione dell'assegno sociale, si deve tener conto anche della rendita INAIL del coniuge del beneficiario. Secondo il rimettente, la norma distoglierebbe la rendita INAIL, almeno in parte, dalla sua funzione di compensare lo stato di inabilità al lavoro del soggetto che abbia subito un infortunio sul lavoro o abbia contratto malattia professionale, violando così l'art. 38 Cost., congiuntamente all'art. 3 Cost.

La Corte ha concluso per la non fondatezza. Viene, *in primis*, richiamata la parte motiva della sentenza n. 400 del 1999, che aveva disatteso le censure mosse alla stessa norma sotto il profilo del limite di reddito individuale dei soggetti divenuti invalidi dopo il compimento del sessantacinquesimo anno di età; in quel caso era stato ritenuto non pertinente il richiamo alla sentenza n. 88 del 1992, che aveva dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 26 della legge 30 aprile 1969 n. 153, e successive modificazioni, nella parte in cui, nell'indicare il limite di reddito cumulato con quello del coniuge, ostativo al conseguimento della pensione sociale, non prevedeva un meccanismo differenziato per gli ultrasessantacinquenni divenuti invalidi, poiché in quella fattispecie «venivano in rilievo considerazioni non attinenti al reddito cumulato, ma altre pertinenti e ancor valide nel caso in esame». In particolare, «si sottolineò che, ad impedire di estendere all'assegno sociale le valutazioni della sentenza n. 88 del 1992, era il quadro complessivo della riforma in cui si inseriva la nuova prestazione assistenziale, prevista per coloro che versano in situazioni di indigenza», riforma - operata con la legge n. 335 del 1995 - caratterizzata da obiettivi di contenimento della spesa previdenziale, oggetto di un bilanciamento discrezionale del legislatore.

A tali considerazioni la sentenza n. 233 aggiunge che l'attuale rimettente parte dal presupposto che la rendita INAIL non possa che essere integralmente destinata ai bisogni personali dell'inabile e che detta destinazione sarebbe oggetto di garanzia costituzionale, ma l'assunto non è condivisibile poiché, se è vero che la rendita trova il proprio fondamento nei bisogni sorti per l'inabilità al lavoro, in seguito il titolare può darle la destinazione che preferisce, anche in adempimento di doveri familiari.

Inoltre, il legislatore, nel prevedere interventi di tipo previdenziale o assistenziale, può far riferimento ai redditi del coniuge dell'interessato, purchè l'importo dei redditi cumulati preso in considerazione ai fini dell'esclusione sia adeguatamente superiore a quello dei redditi propri del soggetto. E ciò è quel che accade nella specie, visto che l'art. 3, comma 6, stabilisce che, se il soggetto possiede redditi propri, l'assegno è attribuito in misura ridotta fino alla concorrenza dell'importo stabilito, se il soggetto non è coniugato, ovvero fino al doppio del predetto importo, se il soggetto è coniugato.

4. La libertà di iniziativa economica privata

La **sentenza n. 391** ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 47, comma 2, della legge della regione Puglia 20 febbraio 1995, n. 3, nella parte in cui richiede, per l'accesso agli incentivi agli investimenti nel settore turistico previsti dal programma operativo plurifondo 1994-1999, che il richiedente abbia, sul territorio regionale, oltre alla sede operativa, anche quelle legale ed amministrativa.

La *ratio* dei finanziamenti pubblici finalizzati alla incentivazione di attività economiche, si legge in motivazione, è certamente quella di agevolare lo sviluppo sociale ed economico del territorio regionale: «rispetto a questa finalità, la necessità dell'esistenza sul territorio regionale di tutte e tre le sedi dell'impresa non è funzionale, risultando sufficiente la sola presenza *in loco* di una sede operativa».

Discriminare le imprese sulla base di un elemento di localizzazione territoriale contrasta con il principio di eguaglianza e con il principio di cui all'art. 120, comma 1, Cost., in base al quale la Regione non può adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose tra le regioni e non può limitare il diritto dei cittadini di esercitare in qualunque parte del territorio la loro professione. La stessa Consulta ha già ripetutamente affermato «il divieto per i legislatori regionali di frapporre ostacoli di carattere protezionistico alla prestazione, nel proprio ambito territoriale, di servizi di carattere imprenditoriale da parte di soggetti ubicati in qualsiasi parte del territorio nazionale».

Pertanto, la norma censurata si traduce nella imposizione di barriere “protezionistiche” di natura territoriale e, quindi, in una limitazione della libertà di iniziativa economica e in un ostacolo alla libera circolazione delle persone e delle cose tra le regioni, così violando gli artt. 3, 41 e 120 Cost.

Sulla libertà di iniziativa economica privata si veda anche la **sentenza n. 428**, analizzata diffusamente nel paragrafo sulla tutela del lavoro.

5. La proprietà

Con la **sentenza n. 160** è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale degli artt. 5 e 6 della legge 18 dicembre 1970, n. 1138, nella parte in cui, per le enfiteusi urbane costituite anteriormente al 28 ottobre 1941, non prevedono che il valore di riferimento per la determinazione del capitale per l'affrancazione sia periodicamente aggiornato mediante l'applicazione di coefficienti di maggiorazione idonei a mantenerne adeguata la corrispondenza con la realtà economica.

Posto che si distinguono quattro tipi di enfiteusi, quelle rustiche e quelle urbane costituite prima del 28 ottobre 1941 e quelle rustiche ed urbane costituite successivamente a tale data, il quadro normativo di riferimento è così ricostruito: nel codice civile del 1865 non era prevista la rivalutazione, introdotta dall'attuale codice di rito con vigenza dal 28 ottobre 1941; la legge 1 luglio 1952, n. 701 aveva aumentato la rivalutazione; successivamente, la legge 22 luglio 1966, n. 607 aveva abolito la possibilità di aumentare il canone ed infine l'art. 5 censurato aveva disposto che il canone delle enfiteusi urbane non potesse essere rivalutato.

Quest'ultima norma, unitamente all'art. 6 della stessa legge, è stata dichiarata incostituzionale con la sentenza n. 53 del 1974 per la parte riferita alle enfiteusi urbane ed edificatorie costituite successivamente al 28 ottobre 1941. Non solo; per le enfiteusi, sia rustiche che urbane, costituite successivamente al 28 ottobre 1941, la sentenza n. 406 del 1988 ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 1 della legge 14 giugno 1974, n. 270 ove non prevedeva il periodico aggiornamento del valore di riferimento per la determinazione del canone enfiteutico, e, per le enfiteusi rustiche anteriori alla suddetta data, la sentenza n. 143 del 1997 ha dichiarato l'illegittimità *in parte qua* dell'art. 1, primo e quarto comma, della legge n. 607 del 1966. In tale pronuncia la Corte ha rilevato la irragionevole diversità di trattamento fra le enfiteusi anteriori al 28 ottobre 1941, per le quali non era previsto alcun meccanismo di adeguamento, rispetto a quelle successive, per le quali, in base alla sentenza n. 406 del 1988, valeva il principio dell'applicazione di un coefficiente di maggiorazione.

Difatti, la regola della revisione periodica del canone, originariamente prevista dall'art. 962 cod. civ. solo per le nuove enfiteusi, è stata soppressa anche per queste, «mentre comune a tutti i rapporti enfiteutici, anzi più accentuato per quelli costituiti in epoca remota, è il divario fra il capitale di affrancazione e la realtà economica».

Così, in base alle citate pronunce costituzionali, per tre delle quattro ipotesi di enfiteusi (enfiteusi rustiche costituite prima e dopo il 28 ottobre 1941 e enfiteusi urbane costituite dopo il 28 ottobre 1941) è stata affermata la incostituzionalità dell'omessa previsione di un aggiornamento del valore di riferimento per la determinazione del capitale per l'affrancazione, mentre il divieto di aggiornamento è rimasto in vigore solo per le enfiteusi urbane costituite prima del 28 ottobre 1941, con conseguente, evidente, irragionevole disparità tra fattispecie omologhe: secondo i Giudici, «non vi è, infatti, a parte il diverso oggetto, una differenza tra enfiteusi urbane e rustiche che possa giustificare un distinto criterio per la determinazione del capitale di affrancazione», posto che in entrambi i casi l'enfiteuta ha l'obbligo di migliorare il fondo e, anzi, «i concessionari in enfiteusi di immobili urbani o di suoli edificatori non appartengono, di massima, a categorie sociali più deboli e meritevoli di protezione rispetto a quelle dei concedenti enfiteusi rustiche».

Sezione IV

I rapporti politici

1. Il diritto di elettorato

Nella **sentenza n. 25** la Corte ha attribuito al principio di cui all'art. 51 Cost. il ruolo di «garanzia generale» di un diritto politico fondamentale, quello di elettorato passivo, «riconosciuto ad ogni cittadino con il carattere dell'inviolabilità» ai sensi dell'art. 2 Cost. ed assicurato in via generale «senza porre discriminazioni sostanziali tra cittadini», con la conseguenza che «le restrizioni del [suo] contenuto [...] sono ammissibili solo in presenza di situazioni peculiari ed in ogni caso per motivi adeguati e ragionevoli, finalizzati alla tutela di un interesse generale».

Ancora, si legge in motivazione che tale parametro, riferendosi ai requisiti per l'accesso alle cariche elettive, «consente che siano previsti i casi di ineleggibilità, ma proprio per tale ragione [...]sottintende il bilanciamento di interessi, cui le legislazioni statale e regionale, per quanto di rispettiva competenza, sono direttamente chiamate dalla Costituzione»: detto bilanciamento va effettuato tra il diritto individuale di elettorato passivo e la tutela delle cariche pubbliche, «cui possono accedere solo coloro che sono in possesso delle condizioni che tali cariche, per loro natura, appunto richiedono».

Nella sentenza la Corte ha giudicato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera s), della legge della Regione autonoma della Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 7 agosto 2007, n. 20, che stabilisce l'ineleggibilità alla carica di consigliere regionale del Rettore dell'Università della Valle d'Aosta: la norma, infatti, in considerazione sia delle modalità di nomina del Rettore - che evidenziano una significativa influenza della Regione, e, in minor misura, degli enti locali, nell'organizzazione dell'Università - sia della composizione del Consiglio dell'Università, di cui il Rettore fa parte, e della stretta contiguità tra la carica di Rettore e la posizione della Giunta regionale, non è irragionevole, essendo volta, per le peculiarità della disciplina che sovrintende all'organizzazione di tale Università, a garantire che la consultazione elettorale si svolga senza condizionamenti non consentiti.

Sono state, viceversa, accolte le censure mosse all'art. 2, comma 2, lettera e) della medesima legge regionale, che prevedeva l'ineleggibilità alla carica di consigliere regionale dei professori, dei ricercatori in ruolo e dei titolari di contratti di insegnamento in corsi universitari realizzati nella Valle: non sussistono, secondo i Giudici, esigenze di interesse pubblico o adeguate motivazioni idonee a legittimare restrizioni al diritto di elettorato passivo, dovendosi altresì escludere che il contatto con il modo studentesco possa essere considerato idoneo a determinare situazioni di *metus publicae potestatis* o di *captatio benevolentiae*, o costituire causa di turbative della libertà di voto degli studenti e degli altri elettori, con il pericolo di alterazione del risultato elettorale.

L'art. 2, comma 2, lettera e), è stato perciò dichiarato costituzionalmente illegittimo.

Nell'ambito del giudizio in via incidentale si può citare la **sentenza n. 240**, in cui viene ritenuto inammissibile il dubbio di costituzionalità dell'art. 63, comma 1, del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, il quale stabilisce, tra l'altro, che non può ricoprire la carica di sindaco, presidente della provincia, consigliere comunale, provinciale o circoscrizionale colui che ha una lite pendente rispettivamente con il comune o la provincia. La norma è contestata nella parte in cui non estende il suo effetto alle persone titolari della rappresentanza organica di soggetti che si trovino nella stessa situazione di lite pendente in essa prevista.

La lite pendente, inizialmente causa di ineleggibilità, è stata trasformata in causa di incompatibilità dal d.P.R. 5 aprile 1951, n. 203, sostituito dall'art. 3, primo comma, numero 4), della legge 23 aprile 1981, n. 154: nel corso del tempo, per evitare applicazioni distorsive dell'istituto, il legislatore ha via via escluso dal suo ambito diverse fattispecie, quali la lite promossa in esito a

sentenza di condanna in mancanza di affermazione di responsabilità con sentenza passata in giudicato, la lite promossa nell'esercizio dell'azione popolare, la lite in materia tributaria.

Ciò premesso, è evidente che il rimettente chiede alla Corte una pronuncia additiva che, in senso opposto all'evoluzione normativa di cui sopra, ampli l'ambito di applicazione dell'istituto dell'incompatibilità per lite pendente, estendendolo a chi sia titolare della rappresentanza organica di un soggetto in lite con l'ente locale.

In realtà, «spetta al legislatore, nel ragionevole esercizio della sua discrezionalità, attuare l'art. 51 della Costituzione, stabilendo il regime delle cause di ineleggibilità e incompatibilità», nel rispetto e nel bilanciamento con il principio del buon andamento della pubblica amministrazione, valutando le diverse ipotesi di conflitto e, in relazione a ciascuna, graduando il trattamento normativo più appropriato.

E' evidente, allora, che «la previsione di una incompatibilità non costituisce [...] l'unica soluzione a disposizione del legislatore per porre rimedio alla specifica situazione di conflitto» della quale si discute, con conseguente inammissibilità della questione proposta.

Alla medesima conclusione è pervenuta anche la **sentenza n. 164** in ordine al dubbio di costituzionalità avente ad oggetto l'art. 15, primo comma, della legge della Regione Sardegna 28 ottobre 2002, n. 21, che assegna alla Corte d'appello il compito di procedere all'accertamento del numero dei votanti, alla somma dei voti favorevoli e dei voti contrari, e alla conseguente proclamazione dei risultati del referendum: nella specie, peraltro, la Corte non è entrata nel merito della questione per il difetto di legittimazione dell'autorità rimettente, chiamata a svolgere una funzione essenzialmente amministrativa, consistente in una mera attività di conteggio, che si traduce nell'acquisizione ed elaborazione di dati necessari ai fini dell'adozione del provvedimento finale, di competenza del Presidente della Giunta regionale, che si svolge secondo un procedimento privo dei caratteri del giudizio.

Sezione V

I doveri di solidarietà

1. La disciplina dei tributi

Anche nel 2008 sono numerose le pronunce attinenti alla materia tributaria.

Con la **sentenza n. 11** è stato affrontato il profilo della procedura di riscossione delle imposte inerente alla notifica al contribuente della cartella di pagamento recante il ruolo derivante dalla liquidazione delle imposte dovute in base alla dichiarazione dei redditi: la questione investiva l'art. 1, comma 5-*bis*, lettera c), del decreto-legge 17 giugno 2005, n.106, aggiunto dalla legge di conversione 31 luglio 2005, n. 156, contestato nella parte in cui stabilisce che la notificazione delle suddette cartelle è effettuata, a pena di decadenza, entro il 31 dicembre del quinto anno successivo a quello di presentazione della dichiarazione, con riferimento alle dichiarazioni presentate sino al 31 dicembre 2001. Secondo i rimettenti, la norma sarebbe irragionevole poiché prevederebbe per dette notifiche un termine decadenziale notevolmente più lungo di quello previsto per la notificazione degli avvisi di accertamento emessi a seguito di un ben più complesso procedimento.

La Corte non ha accolto le censure, pervenendo ad una pronuncia di non fondatezza.

I Giudici, inquadrata la norma nell'intervento legislativo rappresentato dall'art. 1, commi 5-*bis* e 5-*ter*, del decreto-legge n. 106 del 2005, che ha introdotto un termine decadenziale per la notifica delle cartelle di pagamento, prima non previsto, evidenziano come, per le cartelle emesse a seguito di controllo automatico delle dichiarazioni *ex art. 36-bis* del d.P.R. n. 600 del 1973, siano stabilite una disciplina a regime, che fissa come termine di decadenza per la notifica delle cartelle relative alle dichiarazioni presentate a decorrere dall'entrata in vigore della legge di conversione di cui sopra il terzo anno successivo a quello di presentazione delle dichiarazioni, ed una disciplina transitoria, che contempla termini diversi, differenziandoli a seconda della data di presentazione delle dichiarazioni. Le censure si appuntano sulla previsione di cui alla lettera c), che, per le dichiarazioni presentate fino al 31 dicembre 2001, stabilisce come termine il quinto anno successivo a quello di presentazione della dichiarazione: secondo la Corte, «tale disciplina trova giustificazione nell'obiettivo perseguito dal legislatore di garantire non solo l'interesse del contribuente [...] a non essere assoggettato all'azione esecutiva del fisco per un tempo indeterminato, ma anche l'interesse dell'erario – parimenti meritevole di tutela – di evitare che, nella fase transitoria, un termine decadenziale eccessivamente ristretto possa precludere od ostacolare la notificazione delle cartelle relative alle dichiarazioni presentate anteriormente all'entrata in vigore della suddetta legge di conversione n. 156 del 2005 e, quindi, pregiudicare la riscossione dei tributi». Infatti, prosegue la motivazione, se anche per le cartelle relative a dichiarazioni presentate sino al 2003 fosse stato previsto un termine triennale come quello stabilito nella disciplina “a regime”, l'erario avrebbe perso la possibilità di notificare tempestivamente le cartelle relative alle dichiarazioni presentate sino al 31 dicembre 2001 e di fruire di un lasso di tempo adeguato per la notifica di quelle concernenti le dichiarazioni presentate nel 2002 e 2003.

Pertanto, non sono irragionevoli né una disciplina transitoria dei termini di decadenza per la notifica delle cartelle relative alle dichiarazioni presentate fino al 31 dicembre 2001 diversa da quella a regime, né un termine decadenziale in via transitoria superiore a quello quadriennale fissato per la notificazione degli avvisi di accertamento *ex art. 43* del d.P.R. n. 600 del 1973: «un termine quadriennale non sarebbe stato, infatti, adeguato, perché l'amministrazione finanziaria avrebbe avuto a disposizione, per la notificazione di dette cartelle, solo il lasso di tempo, particolarmente breve, intercorrente fra il 20 agosto 2005 (data di entrata in vigore della legge n. 156 del 2005) e il 31 dicembre dello stesso anno (data di scadenza del termine quadriennale)».

Sullo stesso argomento la Corte è tornata con l'**ordinanza n. 178**, limitandosi a dichiarare manifestamente infondata la questione, non essendo stati prospettati profili di censura diversi da quelli già esaminati.

Di particolare rilievo è la **sentenza n. 335**, che contiene la declaratoria di incostituzionalità dell'art. 14, comma 1, della legge 5 gennaio 1994, n. 36, sia nel testo originario che nel testo modificato dall'art. 28 della legge 31 luglio 2002, n. 179, nella parte in cui prevede che la quota di tariffa riferita al servizio di depurazione è dovuta dagli utenti anche nel caso in cui la fognatura sia sprovvista di impianti centralizzati di depurazione o questi siano temporaneamente inattivi.

Dopo aver circoscritto la portata delle censure, che concernono solo la quota dell'unitaria tariffa del servizio idrico integrato riferita al servizio di depurazione e non la quota riferita al servizio di fognatura, la Corte attribuisce alla tariffa *de qua* natura di corrispettivo di prestazioni contrattuali e non di tributo: i lavori preparatori relativi alla disposizione censurata dimostrano che il legislatore ha inteso costruire la tariffa in modo da coprire i costi del servizio idrico integrato e, coerentemente, l'art. 13, comma 1, della legge n. 36 del 1994 stabilisce che tutte le componenti della stessa rappresentano il corrispettivo del servizio idrico integrato, costituito dall'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili, di fognatura e di depurazione delle acque reflue. La natura di corrispettivo è confermata dal successivo comma 2, secondo il quale la tariffa deve assicurare la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio.

A ciò si aggiunga che «la natura non tributaria della quota di tariffa disciplinata dalla norma censurata è stata, inoltre, costantemente riconosciuta dalle sezioni unite della Corte di cassazione, che, con riguardo proprio alle controversie relative alla quota riferita al servizio di depurazione, hanno ritenuto sussistente la giurisdizione del giudice ordinario, sul presupposto che, con il passaggio dalla disciplina previgente a quella della legge n. 36 del 1994, i “canoni” di depurazione delle acque reflue si sono trasformati da tributo a corrispettivo di diritto privato». L'uso legislativo del termine corrispettivo e la struttura sinallagmatica del rapporto con l'utente si armonizzano, altresì, con il quinto comma dell'art. 4 del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633, come modificato dall'art. 31, comma 30, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, che considera le quote di tariffa riferite ai servizi di fognatura e depurazione come «veri e propri corrispettivi dovuti per lo svolgimento di attività commerciali, ancorchè esercitate da enti pubblici, come tali assoggettate a IVA».

Inoltre, osservano ancora i Giudici costituzionali, conferma della natura non tributaria della quota in esame si trae dalla inapplicabilità alla stessa di quelle modalità di riscossione mediante ruolo che sono tipiche dei prelievi tributari: l'art. 15 della legge in oggetto, infatti, si limita a stabilire che la riscossione è affidata al soggetto che gestisce il servizio idrico integrato, eliminando ogni riferimento a quei meccanismi coattivi che erano, invece, espressamente richiamati nel previgente art. 17, ottavo comma, primo periodo, della legge n. 319 del 1976.

Dalla volontà del legislatore di costruire la quota di tariffa come corrispettivo deriva, conclude la Corte, «la fondatezza della censura di irragionevolezza della disposizione denunciata, nella parte in cui prevede che la suddetta quota di tariffa è dovuta dagli utenti anche quando manchi il servizio di depurazione», posto che la norma, imponendo l'obbligo del pagamento in assenza di controprestazione, prescinde dalla natura di corrispettivo contrattuale e si pone ingiustificatamente in contrasto con la *ratio* del sistema della legge n. 36 del 1994.

A tale argomentazione non si può obiettare che la corrispettività sussisterebbe comunque, perché le somme pagate dagli utenti in mancanza del servizio sarebbero destinate, attraverso un apposito fondo vincolato, all'attuazione del piano d'ambito, comprendente anche la realizzazione di depuratori. Infatti: l'ammontare dalla quota è stabilito a prescindere dal fatto che il depuratore sia stato o meno realizzato; il provento confluyente nel fondo può essere destinato alla realizzazione di depuratori non utilizzabili dal singolo utente obbligato al pagamento, come accade nel caso in cui i depuratori siano realizzati in Comuni diversi; l'attuazione del piano d'ambito si inserisce nel rapporto fra gestore e autorità d'ambito e non in quello fra gestore e utente, «perché produce un'utilità riferita all'ambito territoriale ottimale nel suo complesso e non anche quella utilità particolare che ogni utente ottiene dal servizio, la quale sola [...] consente di qualificare come corrispettivo la tariffa del servizio idrico integrato».

Infine, non si può neppure opporre che la irragionevolezza non sussisterebbe «in considerazione

di un'adombrata natura di prelievo tributario della quota tariffaria riferita al servizio di depurazione», poiché l'unitarietà della tariffa impedisce di ritenere che le sue singole componenti abbiano natura non omogenea e che anche solo una di esse, a differenza delle altre, non abbia natura di corrispettivo contrattuale, essendo la tariffa «un tutto unico, nell'ambito del quale la suddivisione in quote risponde solo all'esigenza di una più precisa quantificazione della tariffa stessa, che tenga conto di tutte le prestazioni che il gestore deve erogare».

Poiché, poi, l'art. 14, comma 1, censurato è stato, con decorrenza dal 29 aprile 2006, abrogato dall'art. 175, comma 1, lettera u), del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 e sostituito dall'art. 155, comma 1, primo periodo, dello stesso d.lgs. che prevede una disposizione del tutto analoga, la declaratoria di incostituzionalità, ex art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, va consequenzialmente estesa anche all'art. 155, comma 1, primo periodo, citato.

In rapporto all'imposta comunale sugli immobili, si segnala **l'ordinanza n. 41**, in cui sono vagliati i dubbi di legittimità riguardanti l'art. 11-*quaterdecies*, comma 16, del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 2 dicembre 2005, n. 248, e l'art. 36, comma 2, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, nella legge 4 agosto 2006, n. 248, censurati perché, nello stabilire che un'area è da considerare edificabile, ai fini dell'ICI, se utilizzabile a scopo edificatorio in base allo strumento urbanistico generale adottato dal Comune, indipendentemente dall'approvazione della Regione e dall'adozione di strumenti attuativi, sono dotati di efficacia retroattiva e incidono sulla precedente definizione di area fabbricabile rilevante ai fini ICI contenuta nell'art. 2, comma 1, lettera b), del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 504, secondo cui per area fabbricabile si intende l'area utilizzabile a scopo edificatorio secondo gli strumenti urbanistici generali o attuativi ovvero in base alle possibilità effettive di edificazione determinate secondo i criteri previsti agli effetti dell'indennità di espropriazione per pubblica utilità.

La Corte ha dichiarato manifestamente inammissibili le questioni investenti l'art. 11-*quaterdecies* e manifestamente infondate quelle riguardanti l'art. 36, comma 2. Con riguardo a quest'ultimo, va premesso che la norma è interpretazione autentica dell'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 504 del 1992, perché attribuisce alla disposizione interpretata un significato compatibile con la sua formulazione letterale. Infatti, essa prevede testualmente che, per area fabbricabile, deve intendersi quella utilizzabile a scopo edificatorio in base agli strumenti urbanistici generali o attuativi ovvero, alternativamente, in rapporto alle possibilità effettive di edificazione determinate secondo i criteri previsti agli effetti dell'indennità di espropriazione. La disgiuntiva "ovvero" consente di annoverare tra le possibili letture della norma «anche quella secondo cui il richiamo ai criteri previsti agli effetti dell'indennità di espropriazione si riferisce esclusivamente all'utilizzabilità edificatoria dell'area "in base alle possibilità effettive di edificazione"». Perciò, secondo tale interpretazione, la nozione di area fabbricabile "in base agli strumenti urbanistici" non è influenzata dal disposto dell'art. 37, commi 3 e 4, del d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327, per il quale, ai fini della determinazione dell'indennità di esproprio di un'area edificabile, si considerano le possibilità legali ed effettive di edificazione e per il quale «non sussistono le possibilità legali di edificazione quando l'area è sottoposta ad un vincolo di inedificabilità assoluta in base alla normativa statale o regionale o alle previsioni di qualsiasi atto di programmazione o di pianificazione del territorio, ivi compresi il piano paesistico, il piano del parco, il piano di bacino, il piano regolatore generale, il programma di fabbricazione [...], ovvero in base a qualsiasi altro piano o provvedimento che abbia precluso il rilascio di atti, comunque denominati, abilitativi alla realizzazione di edifici o manufatti di natura privata».

Pertanto, il testo dell'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 504 del 1992 può essere interpretato nel senso che, ai fini ICI, si considera fabbricabile anche l'area utilizzabile a scopo edificatorio in base allo strumento urbanistico generale, ancorché non approvato dalla Regione: tale interpretazione è stata poi imposta dal censurato art. 36, comma 2, del decreto-legge n. 223 del 2006. A ciò non osta l'art. 1, comma 2, della legge 27 luglio 2000, n. 212, secondo cui le norme interpretative possono essere adottate in materia tributaria soltanto in casi eccezionali e con legge ordinaria, qualificando come tali le disposizioni di interpretazione autentica, posto che la norma denunciata, in quanto dotata della

stessa forza della legge n. 212 del 2000, è idonea ad abrogarla implicitamente.

Inoltre, dalla natura di interpretazione autentica dell'articolo censurato deriva l'insussistenza della violazione dei principi di ragionevolezza e di affidamento dei cittadini nella certezza giuridica, in quanto esso «si limita a attribuire alla disposizione interpretata uno dei significati già ricompresi nell'area semantica della disposizione stessa e, pertanto, sotto tale profilo, non può ritenersi irragionevole».

Appare alla Corte altrettanto ragionevole che il legislatore non solo attribuisca alla nozione di area edificabile significati diversi a seconda del settore normativo in cui detta nozione deve operare e pertanto distingua tra normativa fiscale, per la quale rileva la corretta determinazione del valore imponibile del suolo, e normativa urbanistica, per la quale, invece, rileva l'effettiva possibilità di edificare, secondo il corretto uso del territorio, ma anche che muova dal presupposto che un'area per la quale non è ancora ottenibile il permesso di costruire ma qualificata come edificabile da uno strumento urbanistico non approvato ha un valore venale tendenzialmente diverso da quello di un terreno agricolo privo di tale qualificazione e conseguentemente distingua, ai fini ICI, le aree agricole da quelle qualificate edificabili in base a strumenti urbanistici non approvati. Infatti, «la potenzialità edificatoria dell'area, anche se prevista da strumenti urbanistici solo *in itinere* o ancora inattuati, costituisce notoriamente un elemento oggettivo idoneo ad influenzare il valore del terreno e, pertanto, rappresenta un indice di capacità contributiva adeguato, ai sensi dell'art. 53 Cost., in quanto espressivo di una specifica posizione di vantaggio economicamente rilevante».

Sullo stesso tema si registra anche l'**ordinanza n. 266**, che ha concluso per la manifesta infondatezza, non avendo i rimettenti prospettato nuovi profili di censura, diversi da quelli già scrutinati.

Alla medesima conclusione è pervenuta anche l'**ordinanza n. 394**: il rimettente censura la scelta del legislatore di commisurare al valore venale in comune commercio, e non alla rendita, l'ICI su terreni qualificati fabbricabili da uno strumento urbanistico ancora inattuato, ritenendo che "l'incidenza secca" che l'imposta comporta sul bene, dia luogo, "nei fatti e alla lunga", ad una sostanziale espropriazione senza indennizzo.

La Consulta osserva che, al contrario, il pagamento dell'ICI, attenendo all'adempimento di un obbligo tributario, non rientra nelle ipotesi di espropriazione di beni di cui all'evocato terzo comma dell'art. 42 Cost., che risulta parametro inconferente. Inoltre, non è condivisibile neppure l'assunto secondo cui le imposte patrimoniali sono costituzionalmente legittime solo se possono essere pagate con il reddito ritraibile dal cespite oggetto d'imposta: tale tesi non trova fondamento nemmeno nel primo comma dell'art. 53 Cost., «perché la capacità contributiva in ragione della quale il contribuente è chiamato a concorrere alle pubbliche spese esige solo l'oggettivo e ragionevole collegamento del tributo a un effettivo indice di ricchezza espresso, nella specie, dal valore del bene immobile "posseduto" dal soggetto passivo di imposta ai sensi dell'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 504 del 1992».

Perciò, «quando sia censurata una misura fiscale alla stregua di provvedimento ablatorio, la denuncia di incostituzionalità è disattesa ove sia rinvenibile una giustificazione economica alla specifica imposizione, indipendentemente dall'incidenza sul patrimonio del soggetto passivo, purchè sussista il collegamento oggettivo del tributo ad un concreto presupposto impositivo».

Pertanto, ribadendo quanto già affermato nei due precedenti sopraindicati, la potenzialità edificatoria dell'area rappresenta un elemento oggettivo idoneo ad influenzare il valore del terreno e rappresenta un indice di capacità contributiva adeguato.

Da citare è l'**ordinanza n. 13**, avente ad oggetto l'art. 37 del d.P.R. 26 aprile 1986, n. 131 nella parte in cui sottopone ad imposta di registro gli atti dell'autorità giudiziaria anche se al momento della registrazione siano stati impugnati o siano ancora impugnabili. La Corte, nel concludere per la manifesta inammissibilità, coglie l'occasione per evidenziare come la norma non ostacoli l'esercizio del diritto di difesa, perché non limita o condiziona in alcun modo l'impugnazione di atti dell'autorità giudiziaria, e per ribadire che «la tassazione di un atto soggetto a registrazione, anche

se costituito da sentenza suscettibile di gravame, non contrasta con gli artt. 3 e 53 Cost.».

L'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) è materia dell'**ordinanza n. 110**, in cui la Corte è tornata sulla questione, già dichiarata non fondata con la sentenza n. 21 del 2005, della legittimità dell'art. 45, comma 2, del d.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446, come modificato dall'art. 6, comma 17, lettera b), della legge 23 dicembre 1999, n. 488, che fissa in via transitoria per banche, istituti finanziari e imprese di assicurazione, aliquote più elevate rispetto a quella ordinaria del 4.25%. Nella pronuncia si riafferma che non sussiste violazione degli artt. 3 e 53 Cost., perché la previsione di aliquote diverse per settori produttivi e per tipologie di soggetti passivi, che rientra nella discrezionalità legislativa, se sorretta da non irragionevoli ragioni di politica economica e redistributiva, «trova il suo specifico fondamento nel carattere dell'IRAP di tributo sostitutivo di altri tributi e prestazioni imposte e, quindi, nel ragionevole intento del legislatore delegato di garantire una certa continuità tra il precedente e il nuovo regime»; inoltre, l'aumento provvisorio e calibrato delle aliquote per i settori bancario, finanziario e assicurativo è la conseguenza della non irragionevole valutazione del legislatore circa il minore impatto del nuovo tributo su tali settori e di una scelta di politica redistributiva volta «ad assicurare, in ragione del carattere surrogatorio del tributo, la continuità del prelievo e ad evitare, quindi, possibili divergenze tra la precedente ripartizione del carico fiscale e quella che si sarebbe verificata ove nella fase di prima applicazione di fosse adottata una aliquota unica e indifferenziata per tutti i settori produttivi del comparto privato».

Non essendo stati prospettati nuovi profili di censura, ulteriori rispetto a quelli già vagliati con la sentenza n. 21 del 2005, i Giudici delle leggi hanno concluso per la manifesta infondatezza della questione.

Per la manifesta infondatezza si è pronunciata anche l'**ordinanza n. 158**, relativa alla legittimità della previsione che l'opposizione di terzo all'esecuzione esattoriale possa essere proposta solo in forza di atto pubblico, scrittura privata autenticata o sentenza passata in giudicato e non anche di documenti aventi data certa anteriore al pignoramento, da parte del locatore che abbia locato al debitore una casa ad uso abitativo arredata, con contratto avente data certa anteriore al pignoramento, ove l'opposizione abbia ad oggetto i mobili compresi in tale locazione.

Posto che identiche questioni sono già state dichiarate non fondate, la Corte si limita a riaffermare che la disciplina speciale della riscossione coattiva delle imposte «risponde all'esigenza di pronta realizzazione del credito fiscale, attuata con una procedura improntata a criteri di semplicità e di speditezza, che possono comportare non solo presunzioni in ordine all'appartenenza dei beni e preclusioni nelle opposizioni [...] ma anche limiti probatori» ed una disciplina di tali limiti, diversa rispetto a quella prevista per la comune esecuzione forzata, di per sé non è irragionevole, potendo essere giustificata dalle specifiche finalità del procedimento di esecuzione esattoriale e dalla diversa condizione del credito fiscale.

Anche in relazione alla dedotta violazione dell'art. 42 Cost., si osserva che i diversi limiti alla possibilità di provare la proprietà di beni pignorati nella casa del contribuente moroso si giustifica con l'esigenza di escludere la possibilità di fraudolente elusioni, stabilendo la sostanziale inopponibilità al fisco di atti di alienazione, successivi all'obbligazione tributaria, di beni che permangono nella casa del debitore, posto che l'art. 42 Cost. non esclude che il diritto di proprietà, in certe situazioni, sia subordinato a condizioni o presupposti o anche all'onere di un particolare comportamento da parte del proprietario, come quello di rimuovere tempestivamente i beni mobili dall'abitazione del locatario assoggettato ad esecuzione esattoriale.

La riscossione delle imposte mediante versamenti diretti è materia dell'**ordinanza n. 176**, relativa all'art. 38, primo comma, del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, nel testo anteriore alle modifiche apportate dall'art. 1, comma 5, della legge 13 maggio 1999, n. 133, secondo il quale chi ha effettuato il versamento diretto all'intendente di finanza nella cui circoscrizione ha sede l'esattoria presso la quale è stato eseguito il versamento, può presentare istanza di rimborso entro il termine di decadenza di diciotto mesi dal versamento. Secondo la Corte, la norma non introduce, come sostiene il rimettente, un'ingiustificata disparità di trattamento rispetto al primo comma

dell'art. 37 del d.P.R. n. 602 del 1973, che prevede solo un termine prescrizione decennale per l'esercizio del diritto al rimborso delle imposte corrisposte mediante assoggettamento a ritenuta diretta, posto che il rimborso di cui a quest'ultima disposizione e quello di cui alla norma censurata «afferiscono a meccanismi di riscossione del tributo aventi spiccata autonomia e caratteristiche del tutto peculiari, perché la procedura di rimborso viene a trarre origine, nell'un caso (ritenuta diretta) da un comportamento erroneo riconducibile al solo ente creditore del tributo, senza alcun concorso del debitore, il quale ha perciò diritto di ripetere quanto indebitamente trattenuto; nell'altro caso (versamento diretto), da un comportamento ascrivibile allo stesso contribuente [...], sul quale grava dunque l'onere di richiedere la restituzione di quanto non dovuto entro un termine di decadenza, così operandosi un contemperamento del diritto alla restituzione con l'interesse pubblicistico di garantire la necessaria celerità di un gettito fiscale certo».

Inoltre, la circostanza che, successivamente, il legislatore abbia introdotto per entrambi i tipi di rimborsi un unico termine decadenziale «è effetto di una sua scelta discrezionale diretta a unificare i termini per esercitare il diritto al rimborso, che non elimina la riscontrata non omogeneità delle situazioni comparate».

La questione è stata, pertanto, dichiarata manifestamente infondata.

In tema di accertamento dalla base imponibile IVA, l'**ordinanza n. 173** si è espressa in merito alla legittimità della norma - art. 51, secondo comma, numero 2), del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633, come sostituito dall'art. 18, comma 2, lettera a), della legge 30 dicembre 1991, n. 413 e poi interpretato dalla Corte di cassazione nella sentenza cui deve uniformarsi il rimettente - che consente all'amministrazione finanziaria di assumere iniziative ispettive e di accertamento della base imponibile dell'IVA presso istituti di credito e di porre a fondamento delle rettifiche e degli accertamenti i dati e gli elementi risultanti da tali indagini (se il contribuente non dimostra che ne ha tenuto conto nelle dichiarazioni o che non si riferiscono a operazioni imponibili), anche in relazione a periodi d'imposta anteriori a quello in corso alla data di entrata in vigore della legge stessa.

In realtà, osserva la Corte, il giudice *a quo* muove dall'erroneo presupposto che la norma denunciata abbia efficacia retroattiva, mentre essa «è dettata con riferimento non già agli anni di imposta oggetto delle indagini degli uffici tributari, ma all'acquisizione, da parte degli uffici stessi, di dati relativi ai conti correnti bancari e simili, concernenti qualsiasi periodo d'imposta e, quindi, anche i periodi – come quello al quale si riferisce il giudizio principale – anteriori al 1992, anno di entrata in vigore della suddetta legge n. 413 del 1991».

Tale norma, perciò, non ha effetti retroattivi ed esplica la sua efficacia solo sul piano istruttorio, con la conseguenza che il contribuente non può subire pregiudizi in caso di applicazione della stessa ad anni di imposta anteriori al 1992, sia perché, sul piano sostanziale, la pretesa impositiva erariale e gli obblighi tributari del contribuente non mutano per effetto dell'applicazione dell'art. 51 censurato, sia perché il contribuente non può vantare alcun legittimo affidamento ad evitare che l'accertamento relativo agli anni di imposta anteriori al 1992 sia effettuato in base alla norma censurata, successivamente al 1 gennaio 1992, sia perché la presunzione basata su dati bancari è suscettibile di prova contraria.

Anche in questo caso, pertanto, la conclusione è stata di manifesta infondatezza.

In ordine ai termini per la notifica degli avvisi di accertamento relativi alle imposte sui redditi e sul valore aggiunto, la **sentenza n. 356** ha dichiarato non fondata la questione avente ad oggetto l'art. 10 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, come modificato dall'art. 5-bis, comma 1, lettera e), del decreto-legge 24 dicembre 2002, n. 282, convertito dalla legge 21 febbraio 2003, n. 27, censurato nella parte in cui proroga di due anni, nei confronti dei contribuenti che non si avvalgono delle agevolazioni fiscali di cui alla stessa legge n. 289 del 2002, i termini di decadenza per la notificazione degli avvisi di accertamento delle suddette imposte e nella parte in cui rende applicabile la proroga all'imprenditore sottoposto ad amministrazione straordinaria. Il rimettente parte dal presupposto che la proroga abbia carattere punitivo nei confronti di chi sceglie di non ricorrere al condono e che il contribuente sottoposto ad amministrazione straordinaria non possa

accedere al condono se l'amministrazione finanziaria non ha provveduto ad insinuare il proprio credito tributario nello stato passivo della procedura.

Secondo la Corte, entrambi i presupposti sono errati. Infatti, la proroga non ha la funzione di punire ma «di ovviare al sensibile aggravio di lavoro e ai relativi rischi di disservizio e di mancato rispetto degli ordinari termini di prescrizione e di decadenza dalla pretesa fiscale, che prevedibilmente derivano agli uffici finanziari dalla necessità di eseguire le operazioni di verifica conseguenti alla presentazione delle richieste di condono», con lo scopo di tutelare il preminente interesse dell'amministrazione finanziaria al regolare accertamento e riscossione delle imposte.

Inoltre, la legge n. 289 del 2002 e la relativa prassi attuativa non escludono che il commissario dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza possa avvalersi delle agevolazioni di cui sopra, previa acquisizione del parere del comitato di sorveglianza e con l'autorizzazione dell'autorità amministrativa che vigila sulla liquidazione. Perciò, il fatto che l'amministrazione finanziaria non abbia provveduto ad insinuare il proprio credito tributario nello stato passivo non è ostacolo a che l'imprenditore sottoposto ad amministrazione straordinaria possa aderire al condono.

A ciò si aggiunga che il censurato art. 10 ha eccezionalmente e transitoriamente disposto una proroga definita nel tempo dei termini per la notificazione degli accertamenti tributari relativi ad alcuni anni di imposta: l'eccezionalità della situazione in cui si trovano gli uffici per l'applicazione del condono e la determinazione temporale della proroga «giustificano, perciò, una transitoria disciplina dei termini di notificazione degli accertamenti tributari, che ben può divergere da quella a regime».

Interessante è anche l'**ordinanza n. 211** concernente l'imposta comunale sulla pubblicità. La Corte è stata chiamata a dirimere il dubbio di legittimità dell'art. 6, comma 2, del d.lgs. 15 novembre 1993, n. 507, contestato perché, stabilendo che colui che produce o vende la merce o fornisce i servizi oggetto di pubblicità è solidalmente obbligato al pagamento dell'imposta con il soggetto passivo della stessa, sarebbe irragionevole, determinerebbe una disparità di trattamento tra debitore e coobbligato solidale, chiamato a rispondere senza aver realizzato il presupposto di fatto, e violerebbe gli artt. 53, 76, 24 e 111 Cost.

Le questioni relative alla irragionevolezza, nonché alla violazione dei principi di eguaglianza e della capacità contributiva sono manifestamente infondate in forza di quanto già affermato nella sentenza n. 557 del 2000, e precisamente: che il principio di capacità contributiva non esclude che la legge possa stabilire prestazioni tributarie a carico, oltre che del debitore principale, anche di altri soggetti, purchè non estranei al presupposto di imposta e purchè non sia irragionevole il criterio di collegamento utilizzato per individuare i predetti responsabili; che non può considerarsi estraneo al presupposto di imposta chi svolge l'attività economica oggetto della pubblicità; che la solidarietà passiva a carico di quest'ultimo soggetto non è lesiva del principio di capacità contributiva.

Alla stessa conclusione si perviene in ordine al dedotto eccesso di delega, perché «la norma delegante di cui all'art. 4, comma 4, lettera a), numero 2, della legge 23 ottobre 1992, n. 421, indica tra i principi e criteri direttivi, la regolamentazione della responsabilità tributaria di colui che produce, vende la merce o fornisce i servizi oggetto della pubblicità».

Parimenti disattesa è la censura di irragionevolezza, perché il soggetto pubblicizzato sarebbe obbligato in solido con un oggetto fallito senza potersi rivalere in regresso sul medesimo, posto che, viceversa, «non è escluso il regresso nei confronti di soggetti falliti, essendo il fallimento e l'eventuale incapacienza del patrimonio del fallito a soddisfare il credito circostanze di mero fatto, rientranti nell'alea connessa alla scelta del contraente».

Infine, in parte manifestamente inammissibile ed in parte manifestamente infondata è la questione posta in relazione agli artt. 3 e 27 Cost., basata sulla considerazione che la norma non prevede che le sanzioni di tipo afflittivo o punitivo debbano colpire esclusivamente il soggetto passivo di imposta e non anche il soggetto pubblicizzato. Nella specie, a quest'ultimo soggetto erano state chieste somme a titolo di sanzione pecuniaria per l'omessa denuncia, per ritardato

pagamento e per interessi di mora. La Corte rileva che il rimettente erra nel considerare che la sanzione per il ritardato pagamento dell'imposta sia applicata al soggetto pubblicizzato non per fatto proprio ma per fatto commesso dal soggetto passivo di imposta, poiché tale sanzione, invece, punisce il ritardato pagamento del soggetto tenuto al versamento del tributo e, quindi, anche dell'obbligato in solido. Perciò, anche la questione relativa a tale sanzione si risolve nella mera denuncia di illegittimità della norma che prevede che il soggetto pubblicizzato è anch'esso obbligato, e, pertanto, si identifica con le precedenti questioni, già dichiarate manifestamente infondate.

L'art. 31, comma 8, della legge 28 febbraio 1986, n. 41 è oggetto della questione affrontata nell'**ordinanza n. 258**, in particolare per quanto concerne la previsione che, nella base di calcolo del contributo per il Servizio sanitario nazionale, dovuto in una misura percentuale del reddito complessivo ai fini IRPEF per l'anno precedente a quello cui il contributo si riferisce, sono compresi gli assegni periodici corrisposti al coniuge legalmente ed effettivamente separato.

Come già sottolineato nell'ordinanza n. 113 del 2007 con riguardo ai casi, analoghi, di scioglimento o cessazione del vincolo matrimoniale, l'assegno erogato in un'unica soluzione al coniuge legalmente ed effettivamente separato non è assimilabile agli assegni periodici erogati allo stesso coniuge, perché tali forme di adempimento dell'obbligo di mantenimento dell'ex coniuge, «pur avendo entrambe la funzione di regolare i rapporti patrimoniali, hanno connotazioni giuridiche e di fatto diverse, tali da legittimare il legislatore a prevedere, nella sua discrezionalità, diversi regimi fiscali e una conseguente diversa distribuzione del carico tributario».

Infatti, l'assegno versato *una tantum*, per quanto avente anch'esso natura reddituale, non corrisponde necessariamente alla capitalizzazione dell'assegno periodico, è sottoposto al solo controllo di equità da parte del giudice ed è liberamente concordato dalle parti, per configurare un definitivo assetto degli interessi dei coniugi: queste differenze, secondo la Corte, «sono state non irragionevolmente prese in considerazione dal legislatore fiscale» che, in caso di corresponsione di un capitale *una tantum*, ha inteso tutelare l'*accipiens*, ossia il coniuge economicamente più debole, scegliendo la soluzione dell'esclusione dalla tassazione e lasciando immutato l'ordinario carico fiscale del *solvens*, mentre nel caso di assegni periodici ha «ritenuto di assimilarli ai redditi da lavoro dipendente, assoggettandoli all'ordinaria tassazione in capo al "coniuge" che li percepisce e correlativamente prevedendone la deducibilità da parte del "coniuge" che li corrisponde».

La scelta legislativa di differenziare il regime fiscale dei due assegni non appare, pertanto, priva di ragionevolezza.

Inoltre, è errata anche la seconda premessa, poiché gli assegni periodici di mantenimento, al contrario di quanto sostenuto dal giudice *a quo*, non hanno funzione risarcitoria di un danno subito, ma la funzione di adempiere all'obbligo di assistenza coniugale o postconiugale, riguardante il mantenimento del "coniuge" privo di adeguati redditi propri.

Conseguentemente, la Corte conclude per la manifesta infondatezza delle questioni prospettate.

Sulla non deducibilità dal reddito complessivo, ai fini delle imposte dirette, degli assegni periodici corrisposti al coniuge, a seguito di separazione o divorzio, per il mantenimento dei figli i Giudici costituzionali hanno preso posizione nella **sentenza n. 373** che, come già evidenziato nel paragrafo relativo alla famiglia, ha dichiarato non fondata la questione avente ad oggetto l'art. 10, comma 1, lettera c), del d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917 nella parte in cui, appunto, esclude detta deducibilità.

Partendo dal presupposto che «la previsione di ipotesi di deducibilità e detraibilità ai fini fiscali resta affidata alla discrezionalità del legislatore, la quale rimane insindacabile nel giudizio di costituzionalità, a meno che non trasmodi in arbitrio», la scelta di differenziare il regime fiscale dell'assegno di mantenimento rispetto all'assegno di alimenti legali non è arbitraria. Infatti, dall'esatta premessa che l'assegno alimentare rappresenta, quantitativamente, un *minus* rispetto a quello di mantenimento, il rimettente trae l'erronea conseguenza che i due assegni debbano avere lo stesso trattamento fiscale: viceversa, dalla detta premessa deriva solo che, «nel caso di assegno di

mantenimento per i figli, la funzione propriamente alimentare del medesimo assegno è assolta dal minore importo, in esso ricompreso, corrispondente all'ammontare di un ipotetico assegno di alimenti legali». Il credito di alimenti legali va equiparato a quello relativo al mantenimento solo «una volta accertato lo stato di bisogno del beneficiario»: ove tale stato sia accertato, «la quota dell'assegno di mantenimento che soddisfa esigenze strettamente alimentari non è concretamente determinata nel quantum ed è indistinguibile dal più ampio ammontare fissato dal giudice per il mantenimento». Ad avviso della Corte, questa circostanza basta di per sé sola a rendere non arbitraria la scelta di consentire la deduzione fiscale delle sole prestazioni alimentari certe nel loro ammontare, poiché nella individuazione degli oneri detraibili, «è ragionevole che il legislatore si ispiri ad esigenze di certezza, senza lasciare tale individuazione alla volontà del contribuente o alla discrezionalità dell'amministrazione finanziaria».

Sezione VI

La tutela dei diritti nella giurisdizione

1. Il procedimento civile

1.1. La competenza

Sul riparto della competenza territoriale è da segnalare la **sentenza n. 169**, nella quale la Corte ha deciso per l'illegittimità costituzionale parziale dell'art. 4, comma 1, della legge 1 dicembre 1970, n. 898, nel testo sostituito dall'art. 2, comma 3-*bis*, del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35, comma inserito dalla relativa legge di conversione 14 maggio 2005, n. 80. La norma fissa nuove regole per l'individuazione del giudice territorialmente competente in ordine ai procedimenti concernenti lo scioglimento o la cessazione degli effetti civili del matrimonio, stabilendo come foro competente il tribunale del luogo dell'ultima residenza comune dei coniugi, o, in mancanza, del luogo in cui il convenuto ha la residenza o il domicilio, mantenendo, per il resto, gli altri criteri previsti dall'art. 8 della legge 6 marzo 1987, n. 74. Detti criteri sono inderogabili e successivi, nel senso che non è consentito al ricorrente fare riferimento ad uno di essi se non nell'ipotesi in cui il precedente non sussista. Per applicare il criterio della residenza o domicilio del convenuto, non è sufficiente che la residenza comune dei coniugi sia venuta meno, ma è necessario che essa non sia mai esistita, non potendosi interpretare l'espressione "in mancanza" come equivalente di "qualora sia successivamente venuta meno", sia perché vi osta il dato letterale, sia perché è pacifico che i coniugi possono anche non avere mai avuto una residenza comune.

Pertanto, qualora i coniugi, per il passato, abbiano avuto una residenza comune, occorre far riferimento al luogo in cui questa si trovava, anche nella ipotesi, che ricorre nella specie, in cui al momento dell'introduzione del giudizio nessuna delle parti abbia più alcun rapporto con quel luogo: detto criterio, però, osserva la Corte, «è manifestamente irragionevole, non sussistendo alcuna valida giustificazione della adozione dello stesso, ove si consideri che, in tema di scioglimento o cessazione degli effetti civili del matrimonio, la residenza comune è cessata», con la conseguenza che «non è ravvisabile alcun collegamento fra i coniugi e il tribunale individuato dalla norma».

L'art. 4, comma 1, in oggetto è stato, perciò, giudicato illegittimo limitatamente alle parole "del luogo dell'ultima residenza comune dei coniugi ovvero, in mancanza".

1.2. Le impugnazioni

Questione interessante è quella affrontata nella **sentenza n. 98**, in cui è stato giudicato non fondato il dubbio di costituzionalità investente l'art. 26, comma 1, lettera b), del d.lgs. 2 febbraio 2006, n. 40, che, abrogando l'ultimo comma dell'art. 23 della legge 24 novembre 1981, n. 689, ha reso appellabile la sentenza che decide l'opposizione avverso il provvedimento che irroga una sanzione amministrativa, prima ricorribile solo in Cassazione. Ad avviso dei rimettenti, la norma violerebbe gli artt. 76 e 77 Cost., poiché la delega che essa attua, conferita con l'art. 1 della legge 14 maggio 2005, n. 80, concerneva solo modificazioni al codice di procedura civile e al processo di cassazione.

Premessi principi generali in tema di controllo di conformità della norma delegata a quella delegante (cfr. il paragrafo sulla delegazione legislativa), la Corte osserva che al Governo era dato mandato di modificare il codice di procedura civile, con "il necessario coordinamento con le altre disposizioni vigenti", nell'osservanza dei principi e criteri direttivi di "disciplinare il processo di cassazione in funzione nomofilattica" e "revisare la formulazione letterale e la collocazione degli articoli del vigente codice e delle altre norme processuali civili vigenti non direttamente investiti dai principi di delega".

Quindi, lo scopo di disciplinare il processo in cassazione in funzione nomofilattica, rafforzando

detta funzione, costituisce «una direttiva ermeneutica che deve presiedere all'interpretazione del contenuto della delega e che rende chiara la facoltà del legislatore delegato di ridurre i casi di immediata ricorribilità per cassazione delle sentenze, mediante l'introduzione dell'appello quale "filtro"».

Neppure si può sostenere, argomenta ancora la Consulta, che, come affermato dai rimettenti, vi sia una "logica di sistema" a supportare la correttezza di un'interpretazione restrittiva della delega, sia perché il giudizio di opposizione a sanzione amministrativa è strutturato come giudizio di accertamento sul fondamento della pretesa sanzionatoria, sia perché l'ordinamento prevedeva già casi di impugnabilità in appello delle sentenze che decidono un'opposizione a sanzione amministrativa (ad esempio in materia di previdenza ed assistenza obbligatorie *ex art. 35* della legge n. 689 del 1981).

La medesima questione è stata dichiarata manifestamente infondata anche nelle **ordinanze n. 281** e **n. 396**, poiché i rimettenti non avevano prospettato profili di censura ulteriori rispetto a quelli già scrutinati.

L'art. 327 cod. proc. civ. è oggetto della **sentenza n. 297**, in cui vengono ritenute prive di fondamento le doglianze avverso la previsione della decorrenza del termine annuale per l'impugnazione dalla pubblicazione della sentenza anziché dalla sua comunicazione ad opera della cancelleria.

Secondo la Corte, la norma «opera un non irragionevole bilanciamento tra l'indispensabile esigenza di tutela della certezza delle situazioni giuridiche e il diritto di difesa», perché l'ampiezza del termine consente al soccombente di informarsi tempestivamente della decisione che lo riguarda, con la normale diligenza, e la decorrenza dalla pubblicazione è corollario del principio per il quale dopo un certo lasso di tempo, la cosa giudicata si forma indipendentemente dalla notificazione della sentenza ad istanza di parte, «sicché lo spostamento del *dies a quo* dalla data di pubblicazione a quella di comunicazione non solo sarebbe contraddittorio con la logica del processo, ma restringerebbe irrazionalmente il campo di applicazione del termine lungo di impugnazione alle parti costituite in giudizio, alle quali soltanto la sentenza è comunicata *ex officio*».

Inoltre, nella specie, l'interessato è posto in condizione di conoscere la decorrenza iniziale del termine decadenziale, senza l'imposizione di oneri eccedenti la normale diligenza, con conseguente salvaguardia del suo diritto di difesa.

1.3. Le spese processuali

Diverse sono le problematiche attinenti a vario titolo alla materia delle spese processuali che la Corte ha affrontato nel corso del 2008.

La **sentenza n. 96** ha ad oggetto la procedura camerale per la liquidazione degli onorari di avvocati e procuratori in materia civile, dettata dagli artt. 28 e 29 della legge 13 giugno 1942, n. 794, censurati in quanto non consentono che il rito semplificato in essi previsto si applichi nei giudizi amministrativi.

La Corte, nel dichiarare non fondati i dubbi di costituzionalità prospettati per contrasto con agli artt. 3 e 24 Cost., pone l'accento sul carattere di specialità della normativa, dettata «in considerazione della omogeneità del ramo di giurisdizione e della identità dell'ufficio giudiziario esistenti tra la lite instaurata per recuperare il credito insoddisfatto, vantato dall'avvocato nei confronti del proprio cliente per prestazioni giudiziali in materia civile, ed il giudice davanti al quale si può svolgere la procedura camerale semplificata»: trattasi, infatti, di un credito di natura civilistica, nascente da un contratto di prestazione d'opera professionale, e il procedimento che lo concerne trova giustificazione nella peculiarità delle fattispecie cui si applica e si caratterizza per accertamenti di fatto relativamente semplici, solitamente desumibili dagli atti del processo nel quale le prestazioni sono state eseguite. «Proprio per la particolarità del contenzioso a cui è applicabile il

procedimento semplificato previsto dalle norme censurate – osserva la Corte – non appare arbitrario né irrazionale che tale trattamento non sia stato esteso a tutti i professionisti di cui all’art. 633 del codice di procedura civile».

Detta specificità esclude che a tale rito possa farsi ricorso in altri tipi di controversie: infatti, nel caso di prestazioni professionali rese nell’ambito di un procedimento svoltosi davanti al giudice amministrativo, «emerge in modo evidente l’eterogeneità tra la controversia di base – volta alla tutela di situazioni giuridiche soggettive asseritamente lese dalla pubblica amministrazione [...] - e lo specifico contenzioso volto ad ottenere l’adempimento di un obbligo nascente da un rapporto contrattuale intercorrente tra soggetti privati», che è estraneo alle “particolari materie” suscettibili di essere inserite nella sfera della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

A ciò si aggiunga che la tutela dei diritti degli avvocati che prestano la loro opera in giudizi diversi da quelli civili o in sede extragiudiziaria «è comunque assicurata in modo pieno, in via generale per tutti i professionisti, sia dall’ordinario giudizio di cognizione che dal procedimento d’ingiunzione di cui agli artt. 633 e seguenti del codice di procedura civile».

Infine, una eventuale estensione del rito speciale produrrebbe, paradossalmente, una diminuzione di tutela, poiché, *ex art. 111, ultimo comma, Cost.*, contro le decisioni dei giudici amministrativi il ricorso per cassazione è ammesso solo per motivi inerenti alla giurisdizione.

La scelta restrittiva adottata dal legislatore non appare, perciò, irragionevole.

Nella **sentenza n. 287** viene ritenuta non fondata la questione avente ad oggetto l’art. 131, comma 3, del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, nella parte in cui dispone che gli onorari dovuti all’ausiliario del magistrato sono prenotati a debito, a domanda, anche nei casi di transazione della lite, se non è possibile la ripetizione dalla parte a carico della quale sono poste le spese processuali, o dalla stessa parte ammessa, per vittoria della causa o per revoca dell’ammissione.

Con la legge 29 marzo 2001, n. 134 il legislatore, abrogando il regio decreto 30 dicembre 1923, n. 3282, ha esteso il patrocinio a spese dello Stato ai giudizi civili ed amministrativi: detta legge è stata abrogata dal d.P.R. n. 115 del 2002, che ha previsto il patrocinio a spese dello Stato per tutte le esigenze di giustizia, penali, civili, amministrative, contabili e tributarie.

Secondo l’art. 131 impugnato, nei giudizi civili, “per effetto dell’ammissione al patrocinio e relativamente alle spese a carico della parte ammessa, alcune sono prenotate a debito, altre sono anticipate dall’erario”; in particolare, le spese per gli onorari degli ausiliari del giudice sono, a domanda, prenotate a debito se l’ausiliario dimostra che non ne è stata possibile la ripetizione: secondo il rimettente, ciò comporterebbe il rischio che l’ausiliario svolga la sua prestazione gratuitamente. Viceversa, la norma regola solo il procedimento di liquidazione degli onorari, predisponendo il rimedio residuale della prenotazione a debito, «proprio al fine di evitare che il diritto alla loro percezione venga pregiudicato dalla impossibile ripetizione dalle parti del giudizio». Non c’è disparità di trattamento rispetto al difensore, stante l’eterogeneità delle figure professionali messe a confronto, né rispetto all’ausiliario del magistrato nel processo penale, nel quale il meccanismo dell’anticipazione dell’onorario trova la sua ragione nella ontologica diversità rispetto al giudizio civile. Infine, non c’è neppure lesione del diritto di difesa della parte ammessa al patrocinio, posto che l’art. 63 cod. proc. civ. stabilisce l’obbligo del consulente di prestare il suo ufficio.

Lo stesso principio si trova affermato anche nell’**ordinanza n. 408**, che ha dichiarato manifestamente infondata la medesima questione.

Da citare è anche l’**ordinanza n. 314**, con la quale è stato dichiarato manifestamente infondato il dubbio di costituzionalità concernente gli artt. 91 cod. proc. civ. e 75 disp. att. cod. proc. civ., contestati nella parte in cui prevedono che il giudice condanna la parte soccombente nel processo innanzi a sé al rimborso delle spese a favore dell’altra parte e ne liquida l’ammontare *inaudita altera parte*, sulla base della nota spese depositata dal difensore della parte vittoriosa al momento del passaggio in decisione della causa. Secondo il rimettente, la statuizione sulle spese rappresenta un

capo autonomo della sentenza, su cui dovrebbe svilupparsi il contraddittorio tra le parti, come su ogni questione di merito: detto presupposto, però, osserva la Corte, è errato, dal momento che «la natura accessoria della pronuncia sulle spese, non scindibile dalla decisione sul merito, esclude che sulla questione, ed in particolare sulla quantificazione [...], sia necessario instaurare uno specifico contraddittorio».

In effetti, la dipendenza della decisione sulle spese rispetto al capo della sentenza che dispone circa il diritto fatto valere in giudizio si basa su diversi elementi, e precisamente: che la condanna alla rifusione delle spese è impugnabile o opponibile solo se è impugnabile o opponibile il provvedimento che dispone sul diritto principale, mentre non lo è se questo è passato in giudicato; che il sistema non ammette la proposizione di una domanda per conseguire il rimborso che sia formulata autonomamente e fuori della sede nella quale le spese furono prodotte; che la condanna della soccombente alla rifusione delle spese può intervenire senza che il vincitore abbia fatto domanda in tal senso, provvedendovi il giudice come conseguenza dell'accoglimento della domanda; che la richiesta di condanna nel merito contiene anche la richiesta di condanna alle spese.

Ad ogni modo, il regolamento delle spese processuali non incide sulla tutela giurisdizionale del diritto di chi agisce o si difende in giudizio, «non potendosi sostenere che la possibilità di conseguire la ripetizione delle spese processuali [...] consenta alla parte di meglio difendere la sua posizione e di apprestare meglio le sue difese».

Inoltre, la richiesta di liquidazione con annessa nota spese non inserisce alcun elemento contenzioso su cui sia necessario instaurare un contraddittorio, posto che la funzione della nota è solo di «ausilio al magistrato, alla stregua di rendiconto, nel compimento di una mera operazione contabile» e la sua mancata presentazione non può procrastinare la decisione della controversia.

1.4. Il processo di esecuzione

L'espropriazione immobiliare è materia della **sentenza n. 309** in cui la Corte ha giudicato non fondata la questione di costituzionalità dell'art. 495 cod. proc. civ. e dell'art. 2, comma 3-*sexies*, del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35, convertito, con modificazioni, nella legge 14 maggio 2005, n. 80, come sostituito dall'art. 1, comma 6, della legge 28 dicembre 2005, n. 263 e successivamente modificato dall'art. 39-*quater* del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 273, convertito, con modificazioni, nella legge 23 febbraio 2006, n. 51, censurati nella parte in cui, anticipando la preclusione del diritto a chiedere la conversione del pignoramento al momento in cui viene disposta la vendita, non prevedono la ultrattività della previgente disciplina nelle ipotesi di procedure esecutive nelle quali la vendita era stata già disposta prima delle modifiche normative.

Nella specie, non è il provvedimento che dispone la vendita dei beni pignorati l'atto con riguardo al quale va identificata la normativa applicabile nel passaggio dal vecchio al nuovo regime processuale, secondo il principio *tempus regit actum*, ma l'istanza di conversione del pignoramento. Inoltre, non è condivisibile la tesi del rimettente secondo cui, una volta disposta la vendita, il debitore poteva fare legittimo affidamento sul fatto che i tempi e le modalità da rispettare nell'esercitare il diritto alla conversione del pignoramento sarebbero rimasti quelli stabiliti dalla previgente disciplina: i termini entro i quali può essere chiesta la conversione del pignoramento possono essere liberamente modificati dal legislatore, con il solo limite della non manifesta irragionevolezza, ossia della idoneità della disciplina a non pregiudicare posizioni soggettive preesistenti.

La modifica che ha anticipato al momento in cui la vendita viene disposta la preclusione per l'istanza di conversione del pignoramento è stata introdotta dal decreto-legge n. 35 del 2005 e doveva entrare in vigore alla scadenza di 120 giorni dalla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale della legge di conversione, avvenuta il 14 maggio 2005. Successivamente, la data di entrata in vigore è stata ulteriormente differita al 15 novembre 2005, poi al 1 gennaio 2006, infine al 1 marzo 2006. Pertanto, i debitori assoggettati a procedure esecutive, nelle quali la vendita era stata disposta prima della modifica legislativa, già dalla pubblicazione del primo provvedimento, erano consapevoli di avere ancora centoventi giorni per fruire dell'allora vigente sistema normativo, termine poi

prorogato: «non vi è stata, quindi, alcuna compressione di posizioni soggettive processuali acquisite». Inoltre, anche volendo ammettere che i debitori sono stati definitivamente resi edotti dell'applicabilità della nuova disciplina solo con la legge n. 263 del 2005, «è innegabile che costoro abbiano pur sempre potuto disporre di un termine di circa due mesi, tale da non incidere gravemente sulla facoltà di presentare l'istanza di conversione del pignoramento».

In tema di opposizione all'esecuzione, va citata l'**ordinanza n. 53** che, nonostante non sia entrata nel merito delle censure sollevate, contiene osservazioni in ordine alla inappellabilità della sentenza pronunciata in primo grado secondo il novellato art. 616 cod. proc. civ., come modificato dall'art. 14 della legge 24 febbraio 2006, n. 52. Osserva la Corte che, contrariamente all'assunto del rimettente, in caso di successione di leggi ed in assenza di norme transitorie, «il regime di impugnabilità dei provvedimenti giurisdizionali va desunto dalla normativa vigente quando essi sono venuti a giuridica esistenza», con la conseguenza che, dato che nella specie la sentenza oggetto di appello era stata depositata ben prima dell'entrata in vigore della disposizione che prevede la non impugnabilità, la questione viene dichiarata inammissibile per implausibilità della motivazione sulla rilevanza; inoltre, il rimettente sostiene che il giudizio di opposizione all'esecuzione ha sempre ad oggetto l'accertamento dell'esistenza del rapporto ed è idoneo ad acquistare efficacia di giudicato su tale accertamento; però non motiva tale assunto, mentre l'identificazione dell'oggetto del giudizio, e cioè lo stabilire se esso sia sempre l'accertamento dell'esistenza del rapporto di credito o sia limitato al riscontro della sussistenza dei requisiti dell'azione esecutiva, non è priva di conseguenze sull'ampiezza del giudicato che potrà formarsi.

1.5. I procedimenti speciali

Sul procedimento cautelare uniforme si è pronunciata la **sentenza n. 144**, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale degli artt. 669-*quaterdecies* e 695 cod. proc. civ. nella parte in cui non prevedono la reclamabilità del provvedimento di rigetto dell'istanza per l'assunzione preventiva dei mezzi di prova di cui agli artt. 692 e 696 dello stesso codice.

Posta la discrezionalità di cui il legislatore gode nella regolazione degli istituti processuali, essi non si sottraggono, osserva la Corte, allo scrutinio di ragionevolezza. La normativa censurata fa parte della tutela cautelare, di cui condivide la *ratio* di evitare che la durata del processo si risolva in un pregiudizio per la parte che dovrebbe veder riconosciute le proprie ragioni: «non si può dubitare che l'impossibilità di sentire in futuro nella sede ordinaria uno o diversi testimoni, così come l'alterazione dello stato dei luoghi o, in generale, di ciò che si vuole sottoporre ad accertamento tecnico possano provocare pregiudizi irreparabili al diritto che la parte intende far valere».

Viste le analogie fra le ragioni che impongono la tutela cautelare e quelle che presiedono alla disciplina della istruzione preventiva, se si ha riguardo alla reclamabilità dei provvedimenti di rigetto di istanze cautelari sostanziali, «la non reclamabilità di quelli che respingono ricorsi per provvedimenti di istruzione preventiva si presenta come un'incoerenza interna alla disciplina della tutela cautelare». Né varrebbe obiettare che l'art. 669-*septies* cod. proc. civ. attribuisce al ricorrente la facoltà di riproporre l'istanza allo stesso giudice che ha emesso il diniego, poiché detta riproposizione opera su un piano diverso da quello del reclamo e non assicura lo stesso livello di efficacia.

A ciò si aggiunga che la non impugnabilità dei provvedimenti sia di rigetto che di accoglimento non comporta parità tra le parti, poiché, «mentre il pregiudizio che può subire il resistente per effetto della concessione ed esecuzione di un provvedimento di istruzione preventiva non è definitivo, in quanto ogni questione relativa all'ammissibilità e rilevanza è rinviata al merito, il danno che può derivare al ricorrente da un provvedimento di rigetto può essere irreparabile».

Va segnalata anche l'**ordinanza n. 18**, in cui viene respinto come manifestamente infondato il dubbio di legittimità degli artt. 165, 645 e 647 cod. proc. civ. nella parte in cui fanno gravare sull'opponente a decreto ingiuntivo l'onere di costituirsi in un termine considerato dal rimettente eccessivamente breve. Secondo la Corte, non sussiste né la prospettata violazione del diritto di difesa né la paventata irragionevolezza, «dal momento che, nella fattispecie in esame, è lo stesso

opponente a porre le premesse per la sua costituzione nel termine ridotto, avvalendosi della facoltà di dimidiare il termine di comparizione del debitore ingiunto, ed è, pertanto, certamente consapevole del particolare onere di diligenza connesso a tale scelta e delle conseguenze che le norme processuali collegano alla tardiva costituzione in giudizio». Inoltre, uno sbilanciamento nella disciplina di tali termini non comporta una disegualianza processuale rilevante ai sensi dell'art. 111 Cost., ma, al più, «una compromissione della euritmia del sistema, la cui modifica non può che essere rimessa all'opera del legislatore».

1.6. Le controversie in materia di diritto societario

La **sentenza n. 112** ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 245, comma 2, del d.lgs. 10 febbraio 2005, n. 30 nella parte in cui stabilisce che sono devolute alla cognizione delle sezioni specializzate le controversie in grado d'appello iniziate dopo l'entrata in vigore del codice della proprietà industriale, anche se il giudizio di primo grado è iniziato e si è svolto secondo le norme precedentemente in vigore.

Richiamando *in toto* la motivazione della sentenza n. 170 del 2007, la Corte ha osservato che la norma impugnata trova fondamento nell'art. 15 della legge 12 dicembre 2002, n. 273, avente ad oggetto il "riassetto delle disposizioni vigenti in materia di proprietà industriale", alla quale sono estranei i profili inerenti alla istituzione ed alla organizzazione delle sezioni specializzate, poiché la delega alla disciplina di tali sezioni è, viceversa, contenuta nell'art. 16 della legge n. 273 del 2002, il quale fissa anche un criterio direttivo in materia di disciplina transitoria, stabilendo che il Governo deve avere cura di evitare che le sezioni specializzate siano gravate da un carico iniziale di procedimenti che ne impedisca l'efficienza; di conseguenza, con l'art. 6 del d.lgs. n. 168 del 2003, sono stati assegnati alle sezioni specializzate solo i giudizi iscritti a ruolo a far data dal 1 luglio 2003, disponendo che le controversie già pendenti a quella data restassero assegnate al giudice competente in base alla normativa previgente.

La norma censurata non è pertanto riconducibile al riassetto delle disposizioni vigenti in materia industriale di cui all'art. 15 della legge n. 273 del 2003, che concerne anche le norme processuali previste dalle leggi speciali oggetto del riassetto e la disciplina dei procedimenti amministrativi richiamati, ma solo in riferimento alle modificazioni strumentali rispetto allo scopo di comporle in un testo normativo unitario, di adeguarle alle disposizioni internazionali e organizzarle in un quadro nuovo.

L'art. 245, comma 2, invece, ha disciplinato un oggetto estraneo alla delega, realizzando, tra l'altro, una scelta incoerente rispetto a quella di cui al sopracitato art. 6, con la conseguenza che la norma non è neppure riconducibile alla discrezionalità del legislatore delegato, non essendo «coerente sviluppo e completamento delle scelte espresse dal legislatore delegante».

Con la **sentenza n. 221** è stata sancita la non fondatezza della questione di legittimità dell'art. 8, comma 4, del d.lgs. 17 gennaio 2003, n. 5, contestato ove stabilisce che la mancata notifica dell'istanza di fissazione d'udienza nei venti giorni successivi alla scadenza dei termini di cui ai commi precedenti o del termine per il deposito della memoria di controreplica del convenuto *ex art. 7, comma 2*, ovvero dalla scadenza del termine massimo di cui all'art. 7, comma 3, determina l'estinzione immediata del processo, anziché la cancellazione della causa dal ruolo.

Premessa l'ampia discrezionalità di cui gode il legislatore nel regolare il funzionamento del processo, con la conseguente sindacabilità delle scelte compiute solo ove manifestamente irragionevoli, la norma non appare alla Corte violare il parametro della ragionevolezza, sia perché «la sanzione della estinzione per l'inosservanza del termine è in armonia con il criterio della celerità del giudizio che informa il rito societario e con la necessità di evitare stasi nello svolgimento del processo», sia perché, posto che «la disposizione censurata attiene alla fase del procedimento che precede l'intervento del giudice», è opportuna una misura che, come l'estinzione, opera di diritto.

Infine, è necessario rammentare che la garanzia del diritto di difesa non comporta l'illegittimità di preclusioni e decadenze processuali e che l'estinzione del processo non incide, in linea generale,

in modo definitivamente pregiudizievole sul diritto di azione.

Nel caso in cui vi sia connessione fra una causa assoggetta al rito speciale societario ed una regolata dal rito del lavoro, l'art. 1, comma 1, del d.lgs. 17 gennaio 2003, n. 5 prevedeva il ricorso al primo tipo di processo: la **sentenza n. 71** ha dichiarato l'incostituzionalità parziale della norma.

In linea generale, l'art. 40 cod. proc. civ., per quanto interessa, stabilisce che nei casi previsti dagli artt. 31, 32, 34, 35 e 36, le cause debbono essere trattate e decise col rito ordinario, salva l'applicazione del solo rito speciale quando una di tali cause rientri fra quelle di cui agli artt. 409 e 442; se le cause connesse sono assoggettate a diversi riti speciali devono essere decise con il rito previsto per quelle fra esse in ragione della quale viene determinata la competenza o, in subordine, con il rito previsto per la causa di maggior valore.

La delega contenuta nell'art. 12 della legge 3 ottobre 2001, n. 366, cui ha fatto seguito la norma censurata, deve essere letta alla luce della sopracitata disposizione codicistica.

L'art. 12 affida al Governo il compito di dettare norme che, senza modifiche della competenza per territorio o per materia, assicurino una più rapida ed efficace definizione dei procedimenti in materia di diritto societario e di intermediazione finanziaria, con la possibilità per il legislatore delegato di fissare regole per la concentrazione del giudizio, la riduzione dei tempi processuali, l'attribuzione di tutte le controversie nelle suddette materie al tribunale collegiale.

Sulla base di ciò è stata emanata la norma censurata, che, nel definire le controversie cui si applica il decreto, include quelle connesse a norma degli artt. 31, 32, 33, 34, 35 e 36 cod. proc. civ., e detta, in riferimento a procedimenti connessi a controversie in materia societaria ma aventi ad oggetto materie diverse, una disciplina degli effetti della connessione derogatoria rispetto a quella generale contenuta nel codice di rito, assicurando la prevalenza, rispetto agli altri, al rito societario ed includendo tra le ipotesi di connessione quella di cui all'art. 33 cod. proc. civ., che il successivo art. 40 non contempla.

Secondo la Corte, «siffatta disposizione esorbita dalla delega nel cui dettato [...] non trova fondamento». Nonostante il rimettente abbia censurato la norma solo nella parte in cui stabilisce l'applicabilità del rito societario in caso di connessione con una controversia di lavoro, «una volta accertato che la legge di delega non autorizzava il Governo ad intervenire in tema di connessione tra procedimenti aventi oggetti diversi, la limitazione non ha ragion d'essere e il *thema decidendum* non può che avere ad oggetto l'intera disposizione concernente il rito applicabile alle controversie connesse», con la conseguenza che l'illegittimità costituzionale riguarda le parole «includere quelle connesse a norma degli articoli 31, 32, 33, 34, 35 e 36 del codice di procedura civile».

1.7. Il procedimento davanti al giudice di pace

Nell'**ordinanza n. 139** la Corte è stata chiamata a giudicare della costituzionalità dell'art. 1 del decreto-legge 8 febbraio 2003, n. 18, convertito con modificazioni dalla legge 7 aprile 2003, n. 63, censurato ove, sostituendo l'art. 113, secondo comma, cod. proc. civ., esclude che il giudice di pace decida secondo equità le cause derivanti da rapporti giuridici relativi a contratti conclusi mediante moduli o formulari in base all'art. 1342 cod. civ.

Nel dichiarare manifestamente infondata la questione la Consulta ha affermato che, se lo scopo della disciplina è «assicurare decisioni delle cause aventi ad oggetto rapporti nascenti da contratti conclusi mediante moduli o formulari tra di loro non discordanti per i criteri che le informano», detto fine può essere più agevolmente conseguito se queste controversie vengono risolte secondo i criteri generali e astratti previsti dalle leggi, «anziché alla stregua delle particolari circostanze soggettive ed oggettive di ogni singolo rapporto», non dimenticando che la funzione nomofilattica della Suprema Corte ha maggior incidenza nelle impugnazioni di sentenze decise secondo diritto rispetto a quelle proposte contro decisioni prese secondo equità.

Non è violato neppure l'art. 41 Cost., posto che la previsione di un grado in più di giudizio di merito non lede di per sé gli interessi dei soggetti economicamente deboli, che possono avvalersi del

gratuito patrocinio.

1.8. Le procedure concorsuali

Con la **sentenza n. 39** la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimi gli artt. 50 e 142 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, nel testo anteriore all'entrata in vigore del d.lgs. 9 gennaio 2006, n. 5, in quanto stabiliscono che le incapacità personali derivanti al fallito dalla dichiarazione di fallimento perdurano oltre la chiusura della procedura concorsuale.

Il caso sottoposto all'attenzione del Tar per l'Emilia-Romagna rimettente è quello di un soggetto che era stato escluso dalla graduatoria finale di un concorso per il conferimento di due sedi farmaceutiche, pur essendosi qualificato al secondo posto, poiché, in sede di verifica dei requisiti di ammissione al concorso, l'amministrazione aveva accertato che era stato dichiarato fallito nel 1986 e figurava ancora iscritto all'albo dei falliti, pur avendo la possibilità di promuovere giudizio di riabilitazione civile, per ottenerne la cancellazione. Secondo la normativa censurata, vigente alla data di scadenza del termine per la presentazione delle domande per la partecipazione a detto concorso e pertanto da applicare nella specie, nonostante la sopravvenuta abrogazione, allo stato di fallito era automaticamente connessa la perdita dei diritti civili e politici, la cui titolarità è richiesta per la partecipazione ai concorsi per l'assegnazione delle sedi farmaceutiche.

I dubbi di incostituzionalità si appuntano non solo sull'automatismo delle incapacità del fallito ma anche sul loro protrarsi oltre la chiusura della procedura concorsuale e la Corte li accoglie in relazione ai parametri di cui agli artt. 117, primo comma, e 3 Cost.

Posto che, secondo il *dictum* delle sentenze n. 348 e 349 del 2007, «le norme della CEDU devono essere considerate come interposte e la loro peculiarità, nell'ambito di siffatta categoria, consiste nella soggezione all'interpretazione della Corte di Strasburgo, alla quale gli Stati contraenti, salvo l'eventuale scrutinio di costituzionalità, sono vincolati ad uniformarsi», la Corte EDU aveva ritenuto che gli artt. 50 e 143 della legge fallimentare fossero lesivi dei diritti della persona, «perché incidenti sulla possibilità di sviluppare le relazioni col mondo esteriore e foriere, quindi, di un'ingerenza non necessaria in una società democratica». Infatti, a causa della natura automatica dell'iscrizione del nome del fallito nel registro, dell'assenza di un controllo giurisdizionale sull'applicazione delle incapacità derivanti da tale iscrizione e del lasso di tempo necessario per la riabilitazione, l'ingerenza prevista dall'art. 50 sul diritto al rispetto della vita privata non è coerente con i principi di una società democratica ai sensi dell'art. 8, § 2, della Convenzione, considerando che la nozione di vita privata non esclude le attività professionali o commerciali.

Nello stesso tempo, le norme censurate violano l'art. 3 Cost.: esse, infatti, perché «prevedono generali incapacità personali in modo automatico e, quindi, indipendente dalle specifiche cause del dissesto – così equiparando situazioni diverse – e in quanto stabiliscono che tali incapacità permangono dopo la chiusura del fallimento, assumono, in ogni caso, carattere genericamente sanzionatorio, senza correlarsi alla protezione di interessi meritevoli di tutela».

Altra interessante sentenza è la **n. 181**, con la quale è stata affermata l'illegittimità costituzionale dell'art. 143 del regio decreto n. 267 del 1942, nel testo introdotto a seguito della entrata in vigore del d.lgs. 9 gennaio 2006, n. 5, limitatamente alla parte in cui esso, in caso di procedimento di esdebitazione attivato, ad istanza del debitore già dichiarato fallito, nell'anno successivo al decreto di chiusura del fallimento, non prevede la notificazione, a cura del ricorrente e nelle forme previste dagli artt. 137 e ss. cod. proc. civ., ai creditori concorrenti non integralmente soddisfatti, del ricorso con il quale il debitore chiede di essere ammesso al beneficio della liberazione dai debiti residui nei confronti dei medesimi creditori, nonché del decreto con il quale il giudice fissa l'udienza in camera di consiglio.

L'istituto dell'esdebitazione, nuovo nel nostro ordinamento, si applica alle eventuali parti di debito che, dopo la chiusura del fallimento, a causa dell'incompleto adempimento delle obbligazioni del fallito, continuano a gravare su di lui: in presenza di determinate condizioni ed avendo il debitore presentato ricorso al tribunale competente per il fallimento, il tribunale stesso, sentiti il curatore e il

comitato dei creditori, è chiamato a dichiarare inesigibili nei confronti del ricorrente i residui debiti concorsuali. E' evidente che l'effetto dell'esdebitazione è pregiudizievole per i creditori concorsuali non integralmente soddisfatti, poiché l'istituto esclude la possibilità per gli stessi di pretendere, dopo la chiusura del fallimento, il pagamento del credito residuo.

Però il legislatore della riforma non ha previsto che il ricorso introduttivo del giudizio debba essere portato a conoscenza di tali creditori, onde consentire loro di intervenire nel giudizio al fine di tutelare la loro posizione: «tale omissione, per ciò che riguarda i creditori ammessi al passivo, che hanno cioè manifestato un interesse a partecipare alla procedura concorsuale ritenuto meritevole di tutela da parte degli Organi preposti al suo corretto andamento, e di cui sono, quindi, note le generalità e il domicilio, si pone in contrasto con l'art. 24 della Costituzione».

Infatti, posto che la legittimità costituzionale di un procedimento giurisdizionale, quale è quello relativo alla esdebitazione, si misura, tra le altre cose, anche «sull'indefettibile rispetto delle garanzie minime del contraddittorio, la prima e fondamentale delle quali consiste nella necessità che tanto l'attore quanto il contraddittore partecipino o siano messi in condizione di partecipare al procedimento», la possibilità di tale partecipazione è garantita attraverso forme di pubblicità dell'atto con cui detto procedimento viene introdotto, forme di pubblicità che, «ogniquale volta ciò sia possibile, sia per la identificabilità dei possibili contraddittori che per il loro numero ragionevolmente contenuto, si ritengono idonee allo scopo ove esse siano portate direttamente a conoscenza di ogni singolo contraddittore, o quanto meno siano portate nella sua sfera di conoscibilità».

Viceversa, la disciplina censurata non prevede nessuna forma di pubblicità, volta a garantire detta partecipazione: tale omissione non è giustificata dalle esigenze di celerità e speditezza delle procedure concorsuali, tenuto conto che la procedura si è già esaurita con la dichiarazione di chiusura del fallimento.

Né può affermarsi che, stante la brevità del termine entro cui può essere presentata l'istanza di esdebitazione, non vi sarebbe reale lesione del diritto di difesa, potendo i creditori, con l'ordinaria diligenza e tramite periodici accessi agli uffici giudiziari, avere contezza della pendenza o meno della procedura, considerato che non è infrequente che la sede di taluno dei creditori non coincida con la sede dell'organo giudiziario competente per la esdebitazione.

Infine, secondo la Corte, non basta a tutelare il diritto di difesa il fatto che l'art. 143 ultimo comma della legge fallimentare preveda la possibilità per i creditori non integralmente soddisfatti di presentare reclamo, *ex* art. 26 della stessa legge, avverso il decreto con il quale è stata disposta la esdebitazione. Infatti, «tale facoltà può essere resa concretamente possibile solo nell'ipotesi in cui coloro che hanno interesse a farne uso siano a conoscenza della esistenza di un provvedimento soggetto a reclamo; ipotesi questa che, stante la mancata previsione della informazione relativa alla instaurazione del procedimento, non trova nei fatti un adeguato fondamento».

A ciò si aggiunga che, se il reclamo è il modello di reazione avverso il provvedimento di esdebitazione, il relativo procedimento si svolgerà secondo tale modello, con la conseguenza che si applicherà l'art. 143 che prevede la formalità istruttoria dell'audizione sia del curatore fallimentare sia del comitato dei creditori in un'udienza.

E' evidente, allora, che il «necessario strumento di pubblicità della pendenza della procedura nei confronti dei controinteressati» è «la notificazione ad essi del ricorso introduttivo e del pedissequo decreto col quale l'organo giudiziario fissa l'udienza in camera di consiglio per la discussione del ricorso stesso».

2. Il procedimento penale

2.1. Le incompatibilità

Nel 2008 è tornato all'attenzione della Corte l'art. 34 cod. proc. pen., già più volte colpito da declaratorie di incostituzionalità. La **sentenza n. 400** ne ha decretato il contrasto con gli artt. 3, 24 e 111 Cost. nella parte in cui non prevede l'incompatibilità alla trattazione dell'udienza preliminare del giudice che abbia ordinato, all'esito di precedente dibattimento, riguardante il medesimo fatto storico a carico del medesimo imputato, la trasmissione degli atti al pubblico ministero, a norma dell'art. 521, comma 2, cod. proc. pen.

La motivazione richiama alcuni precedenti in materia, *in primis* la sentenza n. 455 del 1994, che, nel censurare la norma ove non prevedeva l'incompatibilità alla funzione di giudizio del giudice che, all'esito di precedente dibattimento, riguardante lo stesso fatto storico a carico dello stesso imputato, avesse ordinato la trasmissione degli atti al pubblico ministero *ex art.* 521, comma 2, cod. proc. pen., aveva rilevato che il magistrato che accerti che il fatto è diverso da come descritto nel decreto che dispone il giudizio, compie una delibazione piena del merito della regudicanda, cosicchè un secondo dibattimento non può che essere affidato ad altro giudice, trattandosi della stessa *ratio* di tutela della terzietà e serenità di giudizio che informa la regola di cui al primo comma dello stesso art. 34. Successivamente, la sentenza n. 224 del 2001 ha ricondotto l'udienza preliminare, così come innovata dalla legge 16 dicembre 1999, n. 479 e dalla legge 7 dicembre 2000, n. 397, al novero delle sedi suscettibili di essere pregiudicate dalla precedente valutazione sulla medesima questione, perché nell'udienza preliminare si compie una valutazione del merito dell'accusa non più distinguibile da quella propria di altri momenti processuali, già ritenuti pregiudicanti e pregiudicabili.

Pertanto, osservano i Giudici costituzionali nella sentenza n. 400, «se l'apprezzamento in ordine alla diversità del fatto compiuto al termine del precedente dibattimento, implicando una valutazione contenutistica dell'ipotesi di accusa, costituisce attività idonea a radicare l'incompatibilità del giudice a partecipare al nuovo dibattimento, alle medesime conclusioni deve pervenirsi quando, a seguito della vicenda regressiva, l'ulteriore attività che il giudice sia chiamato ad esercitare consista nella trattazione dell'udienza preliminare».

2.2. La competenza

L'art. 11 cod. proc. pen. è oggetto della **sentenza n. 432**, che ha disatteso le censure mosse alla mancata estensione della disciplina del riparto territoriale di competenza, dettata per i procedimenti che coinvolgano un magistrato, anche ai casi in cui la qualità di indagato, imputato, persona offesa o danneggiata sia assunta da un prossimo congiunto di un magistrato che esercita le funzioni nel distretto di Corte d'appello competente secondo le regole ordinarie.

Richiamando i propri precedenti in materia, la Consulta rileva che la norma de qua pone un'eccezione alla regola generale della competenza territoriale ancorata al *locus commissi delicti*, e i principi costituzionali non impongono nè ampliamenti, né restrizioni alla deroga: non appare manifestamente irragionevole non attribuire rilievo, ai fini della deroga, alla sussistenza di un vincolo di parentela con uno dei giudici di un ufficio compreso nel distretto, «a maggior ragione se si considera che la deroga non riguarda la persona del giudice, bensì l'ufficio giudiziario e il collegamento con la cognizione del reato». Inoltre, neppure è violato l'art. 25, primo comma, Cost., poiché il principio in esso stabilito è rispettato quando, come avviene nella specie, il giudice è predeterminato *ex ante* ed in astratto, mentre non è necessario che esso sia individuabile in base a criteri automatici.

Il particolare profilo relativo alla competenza a decidere dell'extradizione nel caso di imputati minorenni è stato affrontato nella **sentenza n. 310**, che ha giudicato non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 701 e 704 cod. proc. pen., censurati ove attribuiscono alla Corte d'appello e non alla sezione della Corte d'appello per i minorenni la competenza a decidere in ordine a tale estradizione.

L'art. 18 del d.P.R. 22 settembre 1988, n. 449 prevede che la sezione per i minorenni della Corte di appello giudica sulle impugnazioni dei provvedimenti del tribunale per minorenni ed ha tutte le funzioni di appello previste dal codice di procedura penale nei procedimenti a carico di imputati minori di età. Con tale attribuzione il legislatore ha ribadito la preminenza dell'interesse del minore, che trova adeguata tutela nella particolare composizione del giudice specializzato: infatti, è grazie alle competenze scientifiche dei soggetti che compongono il collegio giudicante che viene svolta una corretta valutazione delle peculiari situazioni dei minori, la cui evoluzione psicologica richiede l'adozione di specifici trattamenti penali che consentano il loro completo recupero. Proprio in ragione dell'art. 18, le norme censurate, nel riferirsi esplicitamente alla Corte di appello quale organo competente in materia di estradizione, debbono essere interpretate nel senso che, se il relativo procedimento riguarda un minore, la competenza a decidere è devoluta alla relativa sezione.

2.3. I mezzi di ricerca delle prove

Di notevole interesse è il caso affrontato nella **sentenza n. 149**, inerente al dubbio di legittimità dell'art. 266, comma 2, cod. proc. pen., censurato ove non estende la disciplina delle intercettazioni di comunicazioni tra presenti a qualsiasi ripresa visiva eseguita in luoghi di privata dimora, ancorchè le immagini non abbiano ad oggetto comportamenti di tipo comunicativo. Secondo il rimettente, alla luce della sentenza n. 135 del 2002, la disciplina delle intercettazioni ambientali, che prevede l'autorizzazione del giudice per le indagini preliminari, è applicabile alle videoregistrazioni solo se mirano a documentare comportamenti a carattere comunicativo, e, al di fuori di tale ipotesi, si riscontrerebbe un vuoto normativo, che determinerebbe la lesione delle norme costituzionali poste a tutela della libertà personale, della inviolabilità del domicilio e della libertà di comunicazione.

Però, nel motivare sulla rilevanza, il rimettente riferisce che, nella specie, le riprese sono state effettuate con una videocamera puntata sul davanzale dell'abitazione dell'indagato e si limita a dire che il davanzale è punto certamente riconducibile alle nozioni di domicilio e di privata dimora.

In realtà, osserva la Corte, l'art. 14 Cost. tutela il domicilio sotto due distinti aspetti, come diritto ad ammettere ed escludere altre persone da certi luoghi e come diritto alla riservatezza, e, nel caso di riprese visive, viene in rilievo solo il secondo profilo. Pertanto, affinché operi la tutela costituzionale, «non basta che un certo comportamento venga tenuto in luoghi di privata dimora; ma occorre, altresì, che esso avvenga in condizioni tali da renderlo tendenzialmente non visibile a terzi», mentre, se l'azione può essere liberamente osservata, il titolare del domicilio non può accampare pretese alla riservatezza e «le videoregistrazioni a fini investigativi non possono, di conseguenza, che soggiacere al medesimo regime valevole per le riprese visive in luoghi pubblici o aperti al pubblico».

In tale ottica, la descrizione della fattispecie fornita dal rimettente è insufficiente, perché egli non specifica né quali immagini siano state filmate né come la ripresa sia avvenuta.

Sotto un diverso profilo, il rimettente ritiene che, in assenza di espresso divieto e di esplicita regolamentazione delle riprese visive di comportamenti di tipo non comunicativo all'interno del domicilio, tale attività investigativa sarebbe esperibile anche ad iniziativa della polizia giudiziaria. Peraltro, il giudice *a quo* non prende in esame, osserva la Corte, la soluzione opposta, secondo cui, in mancanza di una regola esplicita, l'attività in parola dovrebbe essere considerata vietata proprio perché lesiva dell'inviolabilità del domicilio, e i risultati delle riprese eseguite in dispregio del divieto rimarrebbero inutilizzabili.

D'altra parte, la giurisprudenza costituzionale ha già in passato evidenziato, con riferimento agli atti limitativi della libertà e segretezza delle comunicazioni, che «le attività compiute in dispregio dei fondamentali diritti del cittadino non possono essere assunte di per sé a giustificazione e fondamento di atti processuali a carico di chi quelle attività costituzionalmente illegittime abbia subito» (così si legge nella sentenza n. 34 del 1973).

L'adozione della diversa soluzione ermeneutica prospettata renderebbe il quesito irrilevante nel giudizio *a quo*, «giacchè – ove le riprese di cui si discute, eseguite ad iniziativa della polizia

giudiziaria, risultassero, in concreto, lesive, dell'inviolabilità del domicilio – esse sarebbero già ora inutilizzabili, alla stregua di detta interpretazione».

La sentenza conclude, perciò, per la inammissibilità, e ciò a prescindere da ogni considerazione in ordine al merito della questione, in relazione al quale non potrebbe che valere quanto affermato nel precedente di cui alla sentenza n. 135 del 2002, il cui argomento fondante è rappresentato «dalla eterogeneità dei due diritti fondamentali posti a raffronto – libertà e segretezza delle comunicazioni e inviolabilità del domicilio – e dalla conseguente impossibilità, per la Corte, di colmare il denunciato “vuoto normativo” tramite l’auspicata estensione della disciplina delle intercettazioni ambientali alle videoriprese domiciliari».

2.4. Le misure cautelari

Con la **sentenza n. 143** è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo l’art. 33 della legge 22 aprile 2005, n. 69 nella parte in cui non prevede che la custodia cautelare all’estero, in esecuzione di un mandato d’arresto europeo, sia computata anche agli effetti della durata dei termini di fase di cui all’art. 303, commi 1, 2 e 3, cod. proc. pen.

La motivazione prende le mosse dal precedente di cui alla sentenza n. 253 del 2004, che aveva sancito l’incostituzionalità dell’art. 722 cod. proc. pen., come sostituito dal decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 1992, n. 356, ove stabiliva che la custodia cautelare subita all’estero, in conseguenza di una domanda di estradizione avanzata dallo Stato, fosse computata ai soli effetti della durata complessiva di cui all’art. 303, comma 4, cod. proc. pen., poiché ciò determinava una evidente disparità di trattamento dell’imputato detenuto all’estero rispetto al detenuto in Italia.

La *ratio decidendi* di tale pronuncia vale, *a fortiori*, anche nel caso in esame: infatti, «se l’equivalenza tra custodia all’estero e custodia cautelare in Italia è stata affermata con riferimento all’extradizione, essa, a maggior ragione, deve operare in relazione ad uno strumento – quale il mandato d’arresto europeo – che poggia sul principio dell’immediato e reciproco riconoscimento del provvedimento giurisdizionale»; tale istituto, a differenza della estradizione, non postula alcun rapporto intergovernativo, ma si fonda su rapporti diretti fra le varie autorità giurisdizionali interessate, e ciò rende ancor meno tollerabile «uno squilibrio delle garanzie in tema di durata della carcerazione preventiva correlato al luogo – interno o esterno, rispetto ai confini nazionali – nel quale la carcerazione stessa è patita».

In conclusione, «la condizione del destinatario del provvedimento restrittivo, a seguito di mandato d’arresto europeo, non può risultare – quanto a garanzie in ordine alla durata massima della privazione della libertà personale – peggiore né rispetto a quella dell’indagato destinatario di una misura cautelare in Italia, né, tanto meno, rispetto a quella dell’estradando: non essendo dato rinvenire alcuna ragione giustificativa di un diverso e meno favorevole trattamento del soggetto in questione».

Sul tema la Corte si è pronunciata anche con l’**ordinanza n. 10**, avente ad oggetto l’art. 18, comma 1, lettera e), della legge n. 69 del 2005, contestato nella parte in cui configura, come causa ostativa alla consegna di colui nei cui confronti sia stato emesso mandato di arresto europeo, la mancata previsione, nella legislazione dello Stato di emissione, di limiti massimi di carcerazione preventiva.

La Consulta perviene ad una declaratoria di manifesta inammissibilità per omessa motivazione sulla non manifesta infondatezza: infatti, il rimettente non si è pronunciato sul problema, condizionante la fondatezza, «se la regola della previsione di termini massimi di carcerazione preventiva, che la norma denunciata mutua dall’art. 13, ultimo comma, Cost., sia o meno “cedevole” di fronte all’obbligo di rispetto dei vincoli scaturenti dall’ordinamento comunitario e dalle convenzioni internazionali, sancito a carico del legislatore nazionale dall’art. 117 Cost.».

Da ricordare è, altresì, l’**ordinanza n. 267**, che ha ripercorso il cammino già tracciato dall’ordinanza n. 230 del 2005 in tema di interrogatorio di garanzia del soggetto in stato di custodia

cautelare: il dubbio investe quella parte dell'art. 294 cod. proc. pen. che non prevede l'obbligo dell'interrogatorio della persona sottoposta ad aggravamento della misura cautelare nella fase compresa tra la pronuncia della sentenza di primo grado e l'inizio del giudizio di appello. Ribadendo la ragionevolezza della scelta legislativa e l'adeguatezza dei rimedi impugnatori *de libertate* nella fase successiva all'apertura del dibattimento, la Corte pone in risalto il fatto che l'articolo censurato contiene una norma «fondata sul particolare significato della dichiarazione di apertura del dibattimento, quale momento di inizio effettivo del giudizio di merito, a partire dal quale, proprio in virtù di quella fisiologica coesistenza e assorbimento delle funzioni cautelari in quelle di merito [...], si realizza appieno il costante controllo sulla indispensabilità del permanere della misura, che l'interrogatorio dovrebbe, per sé solo, assicurare». In tale prospettiva, il limite all'obbligatorietà dell'interrogatorio di garanzia «non può che trovare applicazione per l'intero corso del processo, essendo allo stesso modo irrilevante che la celebrazione del dibattimento sia diluita nel tempo, ovvero che si versi in una delle possibili situazioni di sospensione o, ancora, in una delle fasi di passaggio tra i diversi gradi del giudizio».

Conseguentemente, la questione è stata dichiarata manifestamente infondata.

Di misure cautelari personali si torna a parlare nella **sentenza n. 336**, che reca la declaratoria di incostituzionalità dell'art. 268 cod. proc. pen. nella parte in cui non prevede che, dopo la notificazione o l'esecuzione dell'ordinanza che dispone una misura cautelare personale, il difensore possa ottenere la trasposizione su nastro magnetico delle registrazioni di conversazioni o comunicazioni intercettate, utilizzate ai fini dell'adozione del provvedimento cautelare, anche se non depositate.

Dopo una breve ricostruzione della normativa in tema di deposito delle registrazioni delle intercettazioni, la Corte, affrontando il peculiare profilo sottoposto al suo esame, osserva che, in caso di incidente cautelare, se il pubblico ministero presenta al giudice per le indagini preliminari richiesta restrittiva della libertà personale, può depositare, a supporto della richiesta stessa, solo i "brogliacci", ossia i verbali nei quali la polizia giudiziaria ha trascritto, anche sommariamente, il contenuto delle comunicazioni intercettate. In effetti, «l'ascolto diretto delle conversazioni o comunicazioni intercettate non [può] essere surrogato dalle trascrizioni effettuate, senza contraddittorio, dalla polizia giudiziaria»: l'accesso diretto alle registrazioni può essere ritenuto necessario per valutare l'effettivo significato probatorio delle stesse, poichè la qualità delle registrazioni può non essere perfetta ed imporre una vera e propria attività di "interpretazione" delle parole, e spesso risultano rilevanti l'intonazione della voce e le pause. Evidentemente, «in assenza della trascrizione effettuata dal perito, l'interesse difensivo si appunta sull'accesso diretto, tutte le volte in cui la difesa ritiene di dover verificare la genuinità delle trascrizioni operate dalla polizia giudiziaria ed utilizzate dal pubblico ministero per formulare al giudice le sue richieste». Così, la possibilità che ha l'accusa di depositare i soli "brogliacci", per quanto finalizzata a procedere senza indugio alla salvaguardia delle finalità che il codice assegna alla misura, non può limitare il diritto della difesa ad accedere alla prova diretta, considerato altresì che le esigenze di segretezza per il proseguimento delle indagini e le eventuali ragioni di riservatezza sono venute meno in riferimento alle comunicazioni poste a base del provvedimento restrittivo, il cui contenuto è stato rivelato a seguito della presentazione da parte del pubblico ministero delle trascrizioni eseguite dalla polizia giudiziaria.

La Corte specifica, inoltre, che la piena tutela del diritto di difesa e del principio di parità delle parti sono soddisfatti da una pronuncia di accoglimento limitata alla mancata previsione del diritto dei difensori di accedere alle registrazioni e di estrarne copia. La soluzione più ampia, riferita ad una procedura di deposito successiva all'esecuzione della misura, non è necessaria per la garanzia dell'interesse difensivo e si risolverebbe in una regola processuale nuova ed anomala, poichè il deposito riguarderebbe atti non presentati al giudice e sarebbe curato da un soggetto diverso dal giudice stesso.

2.5. La riparazione dell'ingiusta detenzione cautelare

Con la **sentenza n. 219** la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 314 cod. proc. pen. nella parte in cui, nell'ipotesi di detenzione cautelare sofferta, condiziona in ogni caso il diritto all'equa riparazione al proscioglimento nel merito dalle imputazioni.

Come espressamente evidenziato nel dispositivo, la portata della declaratoria di incostituzionalità è precisata in motivazione.

Il caso da cui prende le mosse la questione è quello di un soggetto sottoposto a custodia in carcere in forza di più titoli relativi a reati per i quali la legge prevede una uguale durata massima della misura restrittiva: l'imputato era stato prosciolto dal reato più grave e condannato in primo grado a dieci mesi di reclusione per l'ulteriore imputazione, per la quale, nel giudizio di appello instaurato su iniziativa del solo imputato, era stata pronunciata sentenza di non doversi procedere per prescrizione. Pertanto, al titolo di custodia cautelare, concernente il reato per cui non è intervenuta assoluzione nel merito, potrebbe essere riferito un periodo detentivo pari a dieci mesi mentre la residua e più lunga detenzione sarebbe riconducibile esclusivamente all'imputazione per la quale vi è stato proscioglimento nel merito, con conseguente diritto all'indennizzo *ex art. 314*, primo comma, cod. proc. pen.

Il giudizio *a quo* muove da una particolare ipotesi di convergenza di titoli di custodia cautelare, ma l'intervento chiesto alla Corte ha per oggetto, in termini più generali, la legittimità della disciplina relativa alla riparazione per l'ingiusta detenzione, nella parte in cui si applica alle sole ipotesi di assoluzione nel merito e non anche al caso in cui il reo, non assolto nel merito, abbia scontato un periodo di custodia cautelare. Il passaggio da una fattispecie peculiare di convergenza di titoli di custodia alla richiesta più generale non comporta, secondo la Corte, l'irrelevanza della questione, visto che i passaggi logico-giuridici che hanno portato il rimettente alla conclusione esposta appaiono adeguatamente motivati.

Ciò posto, la sentenza evidenzia un contrasto tra la norma censurata ed il parametro della ragionevolezza.

La riparazione per l'ingiusta detenzione è rimedio disposto a presidio della libertà personale in tutti i casi di «oggettiva lesione, [...] comunque ingiusta alla stregua di una valutazione *ex post*»: l'inviolabilità del diritto in esame, infatti, non è «vuota proclamazione della Carta», ma impone che il legislatore e l'interprete, ciascuno nell'ambito delle rispettive competenze, si orientino verso il riconoscimento del più efficace degli strumenti di tutela a disposizione per prevenire o fornire ristoro alle lesioni di tale diritto. Se è vero che «una riparazione di carattere patrimoniale, venendo a monetizzare il sacrificio di una libertà inviolabile, ne costituisce un pallido rimedio», tuttavia ciò «non può valere certamente ad escludere la via della tutela risarcitoria o indennitaria quando, di fatto, essa sia l'unica praticabile». In effetti, una compressione della libertà personale può derivare dalla necessità di perseguire finalità dotate di pari dignità costituzionale: «in tali casi, ove sia corretto il punto di bilanciamento raggiunto dalla legge tra gli interessi confliggenti, la liceità degli atti e delle condotte tramite i quali la libertà inviolabile è parzialmente sacrificata [...] non costituisce valida ragione per escludere, in forza dell'inderogabile dovere di solidarietà, il ristoro indennitario, dovuto per il semplice fatto obiettivo e incolpevole dell'aver subito un pregiudizio non evitabile, in un'occasione dalla quale la collettività nel suo complesso trae beneficio».

La riparazione dell'ingiusta detenzione condivide tale finalità solidaristica, «giacché disciplina un'ipotesi in cui il provvedimento cautelare, restrittivo della libertà personale, è sorto ed è stato mantenuto in vigore legittimamente, ma si è rivelato solo *ex post* “ingiusto”, in ragione dell'assoluzione nel merito dell'imputato».

La limitazione della misura indennitaria ai soli casi di proscioglimento nel merito «appare manifestamente irragionevole, e pertanto lesiva dell'art. 3 della Costituzione». Infatti, non è costituzionalmente ammissibile che l'incidenza che la custodia in carcere ha esercitato sul bene della libertà personale possa essere apprezzata per il solo caso di assoluzione nel merito dalle imputazioni: se un sacrificio della libertà personale vi è stato durante la fase della custodia cautelare, «il meccanismo solidaristico della riparazione non può che attivarsi anche per tale caso, quale che

sia stato l'esito del giudizio», perché quel che conta è la effettiva lesione della libertà determinata dalla misura custodiale. Ove la durata della custodia, prosegue la Corte, abbia ecceduto la pena successivamente irrogata in via definitiva, l'ordinamento ha imposto al reo un sacrificio direttamente incidente sulla libertà che, per quanto giustificato, ne travalica, però, il grado di responsabilità personale; in quest'ottica, «solo in apparenza la posizione di chi sia stato prosciolto nel merito dall'imputazione penale si distingue da quella di chi sia stato invece condannato (quanto, ovviamente, al solo giudizio circa l'ingiustizia della custodia cautelare che soverchi la pena inflitta)»: in entrambi i casi l'imputato ha subito una restrizione del proprio diritto ed in entrambi i casi ricorre l'obbligo di indennizzare il pregiudizio.

Certo è, puntualizza la Corte, che, «una volta sancito il diritto alla riparazione, la quantificazione dell'indennizzo verrà compiuta dal giudice, nelle forme e secondo i criteri allo stato vigenti», e «la distinzione tra prosciolto e condannato, irrilevante ai fini dell'*an debeatur*, [...] torna a manifestarsi in sede di determinazione del *quantum debeatur*», essendo evidente che «il grado di sofferenza cui è esposto chi, innocente, subisca la detenzione sia in linea di principio amplificato rispetto alla condizione di chi, colpevole, sia ristretto per un periodo eccessivo rispetto alla pena».

Non si ravvisa, invece, alcuna lesione degli artt. 76 e 77 Cost., con i quali l'art. 314 cod. proc. pen. sarebbe, secondo il rimettente, in contrasto, perché, restringendo la riparazione alle sole assoluzioni nel merito, violerebbe l'art. 2, comma 1, numero 100, della legge delega 16 febbraio 1987, n. 81, che demanda al legislatore delegato di disciplinare la «riparazione dell'ingiusta detenzione e dell'errore giudiziario». Il giudice *a quo* richiama quella giurisprudenza precedente della Corte (sentenze n. 231 e n. 413 del 2004) in cui si afferma che la legge delega «enuncia la direttiva della riparazione dell'ingiusta detenzione senza porre alcuna limitazione circa il titolo della detenzione stessa o le ragioni dell'ingiustizia»: ma, mentre in quei casi le sentenze erano state rese al fine di avallare l'estensione in via interpretativa del campo di applicabilità dell'art. 314 cod. proc. pen. a ipotesi non ricomprese ma corrispondenti alla *ratio* cui si ispira la disciplina della riparazione, «tutt'altra questione sarebbe, invece, ritenere che l'ingiustizia della detenzione debba, per vincolo imposto dal legislatore delegante, venire affidata al mero apprezzamento dell'interprete, senza che il legislatore delegato possa realizzare quel naturale rapporto di riempimento che lega la norma delegata a quella delegante, in assenza del quale si avrebbe uno snaturamento del ben diverso regime che la Costituzione ha inteso prefigurare, quanto a simile rapporto». Non vi sono ragioni, prosegue la sentenza, per ritenere che la legge delega abbia voluto introdurre direttamente una clausola generale di riparabilità della detenzione ingiusta che sia affidata al filtro dell'interprete anziché a quello fisiologico della norma delegata.

Il rimettente richiama, poi, le convenzioni internazionali ratificate dall'Italia e relative ai diritti della persona e al processo penale da cui ben possono essere tratti criteri direttivi idonei ad indirizzare la discrezionalità del legislatore delegato: peraltro, secondo la Corte, né l'art. 5, par. 5, della CEDU, né l'art. 9, par. 5, del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici adottato a New York il 19 dicembre 1966 valgono a sorreggere le conclusioni del rimettente. Infatti, l'art. 9, par. 5, ha per oggetto i soli casi, riconducibili al comma 2 dell'art. 314 cod. proc. pen., in cui, a prescindere dal successivo esito del giudizio, difettassero in origine le condizioni per applicare o mantenere la misura custodiale; analogamente, l'art. 5, par. 5 della CEDU stabilisce il diritto all'indennizzo per chi sia stato privato della libertà personale al di fuori dei casi indicati dalla legge nazionale e previsti dal par.1, o in violazione delle modalità e dei tempi dei par. 2, 3 e 4 (per i profili più strettamente attinenti alla delega si rinvia al paragrafo dedicato alla delegazione legislativa).

2.6. La partecipazione dell'imputato al processo

Le modalità di notificazione degli atti all'imputato non detenuto è oggetto della **sentenza n. 136**, secondo cui non è fondata la questione di costituzionalità dell'art. 157, comma 8-*bis*, cod. proc. pen. che prevede che la notifica di tutti gli atti successivi al primo – e quindi anche del decreto di citazione – venga eseguita mediante consegna di copia al difensore di fiducia.

Osservano i Giudici delle leggi che la norma si ispira all'esigenza di bilanciare il diritto di difesa

dell'imputato con le esigenze di speditezza del processo, semplificando le modalità delle notifiche. La scelta del legislatore, tesa a valorizzare il rapporto di fiducia che lega l'imputato al suo difensore, non appare lesiva dei diritti dell'imputato, posto che la nomina dell'avvocato implica l'insorgere di un rapporto di continua e doverosa informazione da parte di quest'ultimo nei confronti del cliente, dovere che concerne, *in primis*, la comunicazione degli atti del giudizio, al fine di approntare una efficace difesa. D'altra parte, il difensore può dichiarare preventivamente ed immediatamente di non accettare le notificazioni indirizzate al cliente, con conseguente inapplicabilità dell'articolo contestato, e lo stesso imputato può rendere inapplicabile la norma *de qua* mediante la dichiarazione del domicilio o la sua elezione presso un qualunque soggetto.

Inoltre, viene sottolineato che «non vi è una assoluta incompatibilità delle presunzioni legali di conoscenza con le garanzie di difesa» e il legislatore può presupporre un onere di diligenza a carico del destinatario delle notificazioni, che gli impone una certa cooperazione. Proprio per effetto della norma censurata, il difensore di fiducia è gravato del compito di rendere edotto il proprio assistito delle conseguenze che, in assenza di elezione o dichiarazione di domicilio, la nomina stessa comporta circa le modalità di notifica degli atti.

In ordine alla richiesta del rimettente di estrapolare la notifica del decreto di citazione a giudizio dagli altri atti del processo, «risulta priva di fondamento la pretesa di distinguere gli atti del procedimento, quanto alla necessità della loro effettiva conoscenza da parte dell'imputato, poiché l'esercizio del diritto di difesa non è graduabile e deve egualmente esplicarsi per tutto il corso del procedimento».

Con l'**ordinanza n. 89** la Corte è tornata sul tema, già affrontato nella sentenza n. 117 del 2007, della mancata previsione, ad opera degli artt. 159, 160, 420-*quater*, comma 1, e 484 cod. proc. pen., della sospensione obbligatoria del processo penale nei confronti degli imputati ai quali il decreto di citazione è stato notificato previa emissione del decreto di irreperibilità. La questione è stata dichiarata manifestamente infondata, attraverso un richiamo agli argomenti già esposti nel precedente citato, non avendo il rimettente aggiunto profili nuovi di censura.

2.7. Il ruolo della persona offesa

Sulla distinzione di ruoli fra persona offesa, imputato e pubblico ministero fa leva l'**ordinanza n. 339**, per dichiarare manifestamente infondata la questione di legittimità dell'art. 324 cod. proc. pen., contestato ove non prevede che l'avviso della data fissata per l'udienza di riesame del sequestro probatorio sia notificato anche alla persona offesa.

Premesso che «l'eventuale impossibilità per il danneggiato di partecipare al processo penale non incide in modo apprezzabile sul suo diritto di difesa e di agire in giudizio, perché resta intatta la possibilità di esercitare l'azione di risarcimento del danno nella sede civile», e che l'assetto generale del nuovo processo è ispirato dall'idea della separazione dei giudizi, penale e civile, dall'intera impostazione del codice di procedura penale emerge che, alla persona offesa, sono attribuiti poteri limitati rispetto a quelli dell'accusa e dell'imputato, poiché la prima è soggetto solo eventuale del procedimento e non ha la veste di parte, con la conseguenza che non è neppure titolare del diritto alla prova *ex art.* 190 cod. proc. pen., ossia di quel diritto che il rimettente vorrebbe invece attribuirgli. A ciò si aggiunga che, fermo che alla persona offesa vengano riconosciuti dei poteri, «la decisione circa la portata di questi poteri non può che essere rimessa alla discrezionalità del legislatore, il quale solo può pervenirne ad un'armonica ed equilibrata definizione».

In conclusione, posta l'eterogeneità delle situazioni di imputato e pubblico ministero, da un lato, e persona offesa, dall'altro, e posta la discrezionalità del legislatore «nel modulare la configurazione della tutela di quest'ultima in vista delle necessità proprie del processo penale e delle esigenze di speditezza di quest'ultimo», la norma contestata non viola gli artt. 24 e 3 Cost., «avendo semplicemente il legislatore trattato in maniera diseguale situazioni diseguali».

2.8. La prova testimoniale

La testimonianza *de relato* è al centro della **sentenza n. 305**, con la quale è stata sancita l'incostituzionalità dell'art. 195, comma 4, cod. proc. pen., ove interpretato nel senso – censurato dal rimettente – che gli ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria non possono essere chiamati a deporre sul contenuto delle dichiarazioni rese dai testimoni soltanto se ritualmente acquisite e verbalizzate secondo le modalità di cui agli artt. 351 e 357, comma 2, cod. proc. pen. e non anche nel caso in cui, pur ricorrendone le condizioni, tali modalità non siano state osservate.

Appare, infatti, irragionevole, nonché indirettamente lesivo del diritto di difesa e dei principi del giusto processo, ritenere che la testimonianza *de relato* possa essere utilizzata qualora si riferisca a dichiarazioni rese con modalità non rispettose delle disposizioni del codice di rito, pur essendo presenti le condizioni per la loro applicazione, mentre non lo sia qualora la dichiarazione sia stata ritualmente assunta e verbalizzata. Così facendo, «si finirebbe per dare rilievo processuale - anche decisivo – [...] agli atti processuali compiuti eludendo gli obblighi di legge, mentre sarebbero in parte inutilizzabili quelli posti in essere rispettandoli».

La Corte è tornata ad occuparsi del tema delle letture consentite nel corso dell'esame dibattimentale, affrontando, **nell'ordinanza n. 318**, l'ipotesi di mutamento dell'organo giudicante. Secondo i rimettenti, la giurisprudenza consolidata di legittimità, confermata dalle S.U. con sentenza 15 gennaio 1999, n. 2, impone di escludere che gli artt. 511, 514 e 525, comma 2, cod. proc. pen. consentano che, nel caso di mutamento del giudicante, le dichiarazioni assunte nella precedente istruzione siano utilizzabili per la decisione mediante lettura, quando l'esame del dichiarante possa aver luogo e sia stato chiesto.

Nel pronunciarsi per la manifesta infondatezza, la Corte richiama il precedente di cui alla ordinanza n. 67 del 2007, nel quale - ribadita l'ampia discrezionalità legislativa nella conformazione degli istituti processuali e correlata l'immutabilità del giudicante al principio di immediatezza, che postula l'identità tra il giudice che acquisisce le prove e quello che decide - era stata esclusa la violazione sia del principio di eguaglianza, perché non poteva valere come *tertium comparationis* il richiamato art. 190-*bis* cod. proc. pen., stante il carattere di eccezionalità delle limitazioni da esso introdotte alla ripetizione di prove assunte da diverso giudice in procedimenti per reati di criminalità organizzata, sia del principio di ragionevole durata del processo, che deve essere temperato con il complesso delle altre garanzie costituzionali rilevanti nel processo penale, sia del principio di non dispersione dei mezzi di prova, quale aspetto del bene dell'efficienza del processo, poiché in nessun caso la prova precedentemente assunta va dispersa, essendo sempre possibile acquisirla tramite lettura del relativo verbale, con l'unica differenza che, nel caso in cui il riesame del dichiarante sia possibile e sia stato richiesto, la lettura dovrà seguire tale esame.

2.9. La determinazione del trattamento sanzionatorio

Sul problema della determinazione del trattamento sanzionatorio in caso di concorso di circostanze sono da ricordare due **ordinanze**, la **n. 33** e la **n. 90**, che rimandano al *dictum* della sentenza n. 192 e dell'ordinanza n. 409 del 2007: oggetto di attenzione è la nuova disciplina del giudizio di comparazione fra circostanze introdotta dalla legge 5 dicembre 2005, n. 251, e precisamente il nuovo testo dell'art. 69, quarto comma, cod. pen., contestato ove stabilirebbe il divieto di prevalenza delle attenuanti sulla recidiva reiterata, di cui all'art. 99, quarto comma, cod. pen.

Osserva la Corte nella ordinanza n. 90 che le censure dei rimettenti partono dalla premessa che la norma denunciata avrebbe introdotto una indebita limitazione del potere-dovere del giudice di adeguamento della pena al caso concreto, una sorta di “automatismo sanzionatorio”, correlato ad una presunzione *iuris et de iure* di pericolosità sociale del recidivo reiterato, «per effetto del quale – a prescindere dalle peculiarità concrete del nuovo delitto e dalla significatività delle precedenti condanne, ai fini della valutazione della personalità del reo – il recidivo reiterato si troverebbe ineluttabilmente esposto ad un aumento fisso della pena di rilevante entità, quale quello previsto dal nuovo art. 99, quarto comma, del codice penale»; inoltre, nel giudizio di bilanciamento fra circostanze, le attenuanti non potrebbero mai essere ritenute prevalenti sull'aggravante in questione,

«con l'effetto di “neutralizzare” – con analogo automatismo – la diminuzione di pena connessa alle attenuanti concorrenti, a prescindere dal numero e dalle caratteristiche di queste ultime».

Tale assunto poggia, a sua volta, sul presupposto che, a seguito della legge n. 251 del 2005, la recidiva reiterata sia divenuta obbligatoria e non possa essere discrezionalmente esclusa dal giudice.

Però, sottolinea la Corte nell'ordinanza n. 33, «quella che i rimettenti danno per scontata non rappresenta [...] l'unica lettura astrattamente possibile del vigente quadro normativo».

Richiamando la parte motiva della sentenza n. 192 del 2007, entrambe le ordinanze in esame concludono che è possibile ritenere che la recidiva reiterata sia divenuta obbligatoria unicamente nei casi previsti dall'art. 99, quinto comma, cod. pen. (rispetto ai quali, soltanto, tale regime è espressamente contemplato), e cioè, se concernente uno dei delitti indicati nell'art. 407, comma 2, lettera a), cod. proc. pen., ossia reati considerati dal legislatore, a vari fini, di particolare gravità e allarme sociale. Inoltre, «nei limiti in cui si escluda che la recidiva reiterata sia divenuta obbligatoria, è possibile sostenere che il giudice debba procedere al giudizio di bilanciamento [...] unicamente quando ritenga la recidiva reiterata effettivamente idonea a determinare, di per sé, un aumento di pena», cosa che avviene «solo allorché il nuovo episodio delittuoso appaia concretamente significativo [...] sotto il profilo della più accentuata colpevolezza e della maggiore pericolosità del reo».

A ciò si aggiunga che assume rilievo dirimente la considerazione che il giudizio di bilanciamento attiene anch'esso al momento commisurativo della pena: «qualora si ammettesse che la recidiva reiterata, da un lato, mantenga il carattere di facoltatività, ma dall'altro abbia efficacia inibente in ordine all'applicazione di circostanze attenuanti concorrenti, ne deriverebbe la conseguenza – all'apparenza paradossale – di una circostanza “neutra” agli effetti della determinazione della pena [...] nell'ipotesi di reato non (ulteriormente) circostanziato, ma in concreto “aggravante” [...] nell'ipotesi di reato circostanziato “*in mitius*”».

Pertanto, posto che tutti i rimettenti procedono per delitti non compresi nell'elenco dell'art. 407, comma 2, lettera a), cod. proc. pen. e o non indicano i delitti cui si riferiscono le precedenti condanne, ovvero fanno riferimento a delitti non inseriti nel suddetto elenco, l'omessa verifica della praticabilità di una soluzione ermeneutica diversa da quella posta a base delle censure e tale da consentire di superare i dubbi di illegittimità manifestati comporta una pronuncia di inammissibilità.

2.10. L'appello

Sulla linea del precedente di cui alla sentenza n. 26 del 2007 la Corte, anche nel 2008, ha valutato, con diverse e rilevanti pronunce, la riforma del regime di impugnazione introdotta dalla legge 20 febbraio 2006, n. 46.

Deve *in primis* essere presa in considerazione la **sentenza n. 85**, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della citata legge, nella parte in cui, sostituendo l'art. 593 cod. proc. pen., escludeva che l'imputato potesse appellare contro le sentenze di proscioglimento relative a reati diversi dalle contravvenzioni punite con la sola ammenda o con pena alternativa, fatta eccezione per le ipotesi di cui all'art. 603, comma 2, cod. proc. pen., se la nuova prova è decisiva, nonché dell'art. 10, comma 2, nella parte in cui prevedeva che l'appello proposto prima dell'entrata in vigore della legge medesima fosse dichiarato inammissibile.

La norma oggetto di scrutinio – osservano i Giudici delle leggi – ha inciso sul potere di appello sia del pubblico ministero che dell'imputato. Prima dell'intervento attuato con la sentenza n. 26 del 2007, infatti, il nuovo testo dell'art. 593 cod. proc. pen. consentiva ad entrambe le parti processuali di appellare le sentenze di proscioglimento solo nell'ipotesi marginale della sopravvenienza o scoperta di nuove prove decisive dopo il giudizio di primo grado e ciò determinava due asimmetrie di segno opposto: di fronte ad una pronuncia di primo grado totalmente sfavorevole, l'asimmetria era a svantaggio del pubblico ministero, che non poteva appellare la sentenza che avesse disatteso integralmente la pretesa punitiva; viceversa, di fronte ad una decisione parzialmente sfavorevole, il pubblico ministero era abilitato ad appellare la pronuncia che avesse accolto solo in parte le richieste

mentre l'imputato non fruiva dell'omologo potere in rapporto al proscioglimento non integralmente soddisfacente.

In effetti, «la categoria delle sentenze di proscioglimento - che la riforma assoggetta ad un regime uniforme, quanto alla sottrazione all'appello dell'imputato - non costituisce un *genus* unitario ma abbraccia ipotesi marcatamente eterogenee, quanto all'attitudine lesiva degli interessi morali e giuridici del proscioltto»: accanto a decisioni ampiamente liberatorie, vi sono anche sentenze che, pur non applicando una pena, comportano un sostanziale riconoscimento della responsabilità dell'imputato, come nel caso di dichiarazione di estinzione del reato per prescrizione conseguente alla concessione di attenuanti, o di proscioglimento per cause di non punibilità legate a condotte *post factum*, o di perdono giudiziale.

Con la sentenza n. 26 del 2007 – prosegue la Corte – è stata rimossa l'asimmetria introdotta dalla legge n. 46 del 2006 a svantaggio del pubblico ministero, in ordine alla impugnazione di decisioni totalmente sfavorevoli, attraverso la declaratoria di incostituzionalità di quella parte dell'art. 1 della legge che escludeva che la parte pubblica potesse appellare contro le sentenze di proscioglimento, fatta eccezione per l'ipotesi di *novum* probatorio (e della norma transitoria di cui all'art. 10 della legge stessa): peraltro, già in quell'occasione la Consulta aveva osservato come «l'inappellabilità - sancita per entrambe le parti - delle sentenze di proscioglimento si prestasse a sacrificare anche l'interesse dell'imputato, segnatamente allorché il proscioglimento presupponga un accertamento di responsabilità o implichi effetti sfavorevoli».

Non vi è dubbio che la limitazione ai poteri di appello dell'imputato avverso le sentenze di proscioglimento debba essere anch'essa rimossa; infatti, la norma censurata, accomunando nello stesso regime situazioni fortemente eterogenee, nega all'imputato, salvo il *novum* probatorio, un secondo grado di giurisdizione di merito nei confronti delle sentenze di proscioglimento, anche quando queste comportano una sostanziale affermazione di responsabilità o attribuiscono, comunque, il fatto al proscioltto: ciò, pur a fronte del riconoscimento al pubblico ministero della facoltà di dolersi nel merito della sentenza di condanna, che abbia solo parzialmente accolto le richieste dell'accusa, e – oggi, dopo la sentenza n. 26 del 2007 – della facoltà di appellare incondizionatamente la sentenza di primo grado in rapporto ad entrambi gli esiti.

«Tale assetto – palesemente asimmetrico – risulta lesivo sia del principio di parità delle parti [...] in quanto non appare sorretto [...] da alcuna razionale giustificazione, correlata al ruolo istituzionale del pubblico ministero o ad esigenze di corretta e funzionale esplicazione della giustizia; sia dei principi di eguaglianza e di ragionevolezza, stante l'evidenziata equiparazione di esiti decisorii tra loro ampiamente diversificati», sia del diritto di difesa, «al quale la facoltà di appello dell'imputato risulta collegata come strumento di esercizio».

Peraltro, «dalla declaratoria di illegittimità costituzionale vanno escluse le sentenze di proscioglimento relative a contravvenzioni per le quali potrebbe essere inflitta la sola pena dell'ammenda».

Al riguardo, evidenzia la pronuncia, la legge n. 46 del 2006, pur contemplando una limitata possibilità di appello delle sentenze di proscioglimento (nel caso di nuove prove decisive), non ha reintrodotto la previsione di cui al previgente art. 593 cod. proc. pen., che dichiarava inappellabili i proscioglimenti relativi a contravvenzioni punite con la sola ammenda o con pena alternativa (e ciò quantunque il nuovo art. 593, comma 3, cod. proc. pen. continui a prevedere l'inappellabilità delle condanne a contravvenzioni per le quali è stata applicata la sola ammenda). Tale regime, che potrebbe teoricamente avere una giustificazione ove si guardi al solo pubblico ministero, dal cui punto di vista il proscioglimento è un esito maggiormente sfavorevole rispetto alla condanna non congrua, si rivela ingiustificato rispetto all'imputato, poiché appare «palesemente irrazionale che quest'ultimo sia ammesso ad appellare la sentenza che l'abbia proscioltto da una contravvenzione punibile con la sola ammenda [...], quando invece gli è precluso in radice l'appello contro la sentenza che, dichiarandone la responsabilità, abbia in concreto irrogato detta pena».

Pertanto, occorre evitare «che la rimozione, con la presente sentenza, della condizione posta dalla

legge n. 46 del 2006 all'appellabilità delle sentenze di proscioglimento da parte dell'imputato, legata alle nuove prove decisive, generalizzi l'anzidetta incongruenza», con la conseguenza che la declaratoria di incostituzionalità viene limitata alle sentenze di proscioglimento relative a reati diversi dalle contravvenzioni per le quali potrebbe essere inflitta, in concreto, la sola ammenda.

Questa soluzione appare maggiormente aderente alle linee generali del sistema rispetto all'altra, pur astrattamente ipotizzabile, di rimuovere, tramite la declaratoria di incostituzionalità in via consequenziale, la previsione del comma 3 dell'art. 593 cod. proc. pen., consentendo all'imputato di appellare anche contro le sentenze di condanna alla sola ammenda, poiché «questa seconda soluzione assumerebbe carattere marcatamente “creativo”, determinando un risultato – la caduta di ogni limite oggettivo all'appello – privo di riscontro nel pregresso assetto dell'istituto ed estraneo alla stessa *voluntas legis*».

La Corte conclude segnalando al legislatore «l'opportunità di eliminare la dissimmetria di poteri tra pubblico ministero e imputato, a svantaggio di quest'ultimo, escludendo l'appellabilità, anche da parte del pubblico ministero, delle sentenze di proscioglimento relative a contravvenzioni punite con al sola ammenda o con pena alternativa».

Le limitazioni al potere di appello del pubblico ministero avverso sentenze di proscioglimento emesse dal giudice di pace sono al centro della **sentenza n. 298**, che ha disatteso le censure mosse all'art. 9, comma 2, della legge n. 46 del 2006 (ed ha giudicato manifestamente inammissibili per difetto di rilevanza quelle sollevate contro il regime transitorio dettato dall'art. 10, comma 2, della stessa legge).

La Corte ha *in primis* ripercorso le tappe fondamentali della motivazione della sentenza n. 26 del 2007, in cui si legge che, nel processo penale, il principio di parità delle parti non comporta necessariamente identità di poteri processuali per imputato e pubblico ministero, poste le fisiologiche differenze che li distinguono, ma eventuali disparità di trattamento debbono essere sorrette da un'adeguata *ratio* giustificatrice: applicando tale principio al regime delle impugnazioni, la sentenza n. 26 del 2007 aveva evidenziato come la totale privazione del potere di appello del pubblico ministero avverso sentenze di proscioglimento emesse nel giudizio ordinario determinasse «una dissimmetria estrema, che non avrebbe potuto essere reputata compatibile con il principio di parità delle parti, senza svuotare di significato l'affermata riferibilità di detto principio anche alla materia delle impugnazioni», poiché la sperequazione indotta dalla norma - per effetto della quale una sola delle parti era privata della facoltà di proporre doglianze di merito avverso la sentenza che l'avesse vista integralmente soccombente - era non solo radicale, ma altresì generalizzata ed unilaterale, con la conseguenza che l'alterazione del trattamento paritario dei contendenti non poteva dirsi giustificata.

Tali considerazioni – riprese nella sentenza n. 320 del 2007 a proposito della soppressione del potere del pubblico ministero di appellare sentenze di proscioglimento emesse a seguito di giudizio abbreviato – non valgono, invece, nel caso di specie: infatti, la limitazione al potere di appello stabilita dalla norma censurata «non è affatto “generalizzata”», ma concerne «i soli reati di competenza del giudice di pace, ossia un circoscritto gruppo di figure criminose di minore gravità e di ridotto allarme sociale», espressive, in buona parte, «di conflitti di carattere interpersonale e per le quali è comunque esclusa l'applicabilità di pene detentive».

A ciò si aggiunga che detta limitazione si innesta su un modulo processuale che «presenta caratteristiche assolutamente peculiari», poiché risulta improntato «a finalità di snellezza, semplificazione e rapidità, che lo rendono non comparabile con il procedimento davanti al tribunale, comunque tali da giustificare sensibili deviazioni rispetto al modello ordinario».

Inoltre, la modifica è intervenuta su una disciplina che, riguardo alle impugnazioni, vedeva l'imputato, per certi versi, sfavorito rispetto al pubblico ministero, perché, mentre il secondo poteva appellare sia le sentenze di condanna che applicavano una pena diversa da quella pecuniaria, sia le sentenze di proscioglimento per reati puniti con pena alternativa, l'imputato poteva appellare le sentenze di condanna a pena diversa da quella pecuniaria e le condanne a pena pecuniaria, solo ove

fosse congiuntamente impugnato il capo di condanna al risarcimento del danno: quindi, prima della riforma, il pubblico ministero fruiva del potere di appello in rapporto ad entrambi gli epiloghi decisori del processo di primo grado, l'imputato, viceversa, poteva presentare appello solo avverso le sentenze di condanna, a certe condizioni. Secondo la Corte, «in tale situazione, la scelta del legislatore di escludere la proponibilità di censure di merito, da parte del pubblico ministero, avverso le sentenze di proscioglimento del giudice di pace [...] non può ritenersi eccedente i limiti di compatibilità con il principio di parità delle parti», poiché detta scelta trova una sufficiente giustificazione «sia nella ritenuta opportunità di evitare un secondo giudizio di merito, ad iniziativa della parte pubblica, nei confronti di soggetti già prosciolti per determinati reati “di fascia bassa”, all'esito di un procedimento improntato a marcata rapidità e semplificazione di forme; sia – almeno in parte – nell'ottica del riequilibrio dei poteri rispetto ad un assetto nel quale ad essere collocato in posizione di svantaggio era, sotto certi aspetti, l'imputato: ossia, proprio la parte il cui diritto d'appello ha una maggiore “forza di resistenza” rispetto a spinte di segno repressivo».

L'insussistenza di un *vulnus* all'art. 111, secondo comma, Cost., sotto il profilo della non configurabilità di una disparità di trattamento tra le parti eccedente i limiti della ragionevolezza, vale anche ad escludere la lesione dell'art. 3 Cost., con conseguente pronuncia di non fondatezza.

Sul tema dell'appello si possono ricordare anche due **ordinanze**, la **n. 3** e la **n. 4**, che si sono concluse nel senso della manifesta inammissibilità dei dubbi di legittimità prospettati.

Nella **ordinanza n. 3**, avente ad oggetto l'art. 576 cod. proc. pen., come modificato dall'art. 6 della legge n. 46 del 2006, nella parte in cui, secondo il rimettente, escluderebbe in capo alla parte civile il potere di appellare le sentenze di proscioglimento, la Corte ribadisce quanto già osservato nella ordinanza n. 32 del 2007, ossia che non esiste un “diritto vivente” conforme alla premessa interpretativa da cui prende le mosse il giudice *a quo*, e cioè che la riforma del 2006 avrebbe soppresso, per la parte civile, il potere di appello: in realtà, secondo la tesi maggioritaria della giurisprudenza di legittimità, confermata dalla sentenza delle S.U. 29 marzo 2007, n. 27614, la novella non ha fatto venir meno il potere di appello della parte civile, «attribuendo a mero difetto di tecnica legislativa la formulazione letterale della norma» impugnata e facendo leva sulla *voluntas legis* emergente dai lavori parlamentari. A tal proposito, la Corte di cassazione ha evidenziato come le modifiche apportate al testo originariamente approvato dal Parlamento, dopo il rinvio alle Camere da parte del Presidente della Repubblica, «risultassero in realtà finalizzate a rimodulare, accrescendoli, i poteri di impugnazione della parte civile, sganciandone la posizione da quella del pubblico ministero». Così, poiché i rimettenti non hanno sperimentato soluzioni ermeneutiche idonee a rendere la norma impugnata esente dai prospettati dubbi di legittimità, la questione è stata dichiarata manifestamente inammissibile.

Ad identica conclusione perviene la Consulta **nell'ordinanza n. 4**, che si è occupata dell'art. 428 cod. proc. pen., nella parte in cui esclude che il pubblico ministero possa appellare le sentenze di non luogo a procedere emesse all'esito dell'udienza preliminare. I rimettenti hanno sollevato la questione sul presupposto che la norma sia applicabile nei giudizi *a quibus*, inerenti ad appelli avverso sentenze di non luogo a procedere proposti prima dell'entrata in vigore della riforma del 2006, sulla base della norma transitoria di cui all'art. 10 della legge n. 46 del 2006, secondo cui l'appello proposto avverso una sentenza di proscioglimento prima dell'entrata in vigore della novella è inammissibile. Peraltro, detta linea di lettura si fonda sulla premessa che la formula “sentenza di proscioglimento” sia comprensiva anche delle sentenze di non luogo a procedere, ma «l'indirizzo allo stato prevalente nella giurisprudenza di legittimità è di segno opposto» e tende a leggere la formula in senso restrittivo, «nella sua accezione tecnica», di sentenza «liberatoria pronunciata da un giudice chiamato a decidere sul merito», comprendendo, così, le sole sentenze di non doversi procedere e di assoluzione. In effetti, la contrapposizione terminologica fra “proscioglimento” e “non luogo a procedere” rispecchia la diversa natura delle due pronunce, quanto ad oggetto dell'accertamento, base decisionale, regime di stabilità ed efficacia extrapenale, ed un trattamento differenziato può giustificarsi alla luce della non riferibilità alle sentenze di non luogo a procedere delle *rationes* che sono alla base della scelta di rendere inappellabili i

proscioglimenti, ossia garantire all'imputato un doppio grado di giudizio di merito sulla pronuncia di condanna e opportunità di evitare che la decisione di proscioglimento emessa da un giudice che ha assistito alla formazione della prova in contraddittorio possa essere ribaltata da altro giudice che ha una cognizione prevalentemente cartolare del materiale probatorio.

Anche in questo caso, l'omessa verifica della possibilità di accedere a soluzioni interpretative differenti rende la questione manifestamente inammissibile.

Sulla medesima questione anche la successiva **ordinanza n. 403** è pervenuta alla stessa conclusione.

2.11. La revisione

Il tema della revisione delle sentenze emesse nel processo penale è al centro della interessante **sentenza n. 129**, che ha ritenuto prive di fondamento le censure mosse all'art. 630, comma 1, lettera a), cod. proc. pen., contestato nella parte in cui esclude dai casi di revisione l'impossibilità di conciliare i fatti stabiliti a fondamento della sentenza di condanna con la decisione della Corte europea dei diritti dell'uomo che abbia accertato l'assenza di equità del processo, ai sensi dell'art. 6 della CEDU.

La questione nasce dall'assenza, nel nostro ordinamento, di un rimedio destinato ad attuare l'obbligo dello Stato di conformarsi alle sentenze definitive della Corte di Strasburgo, nell'ipotesi in cui sia stata accertata la violazione della Convenzione o dei suoi Protocolli, ex art. 46 della stessa Convenzione: nonostante l'improrogabile necessità che vengano predisposte misure adatte a riparare le conseguenze scaturite dalle violazioni della Convenzione in tema di "processo equo" – improrogabile necessità resa ancor più pressante dalle risoluzioni e raccomandazioni con le quali il Comitato dei ministri e l'Assemblea del Consiglio d'Europa hanno reiteratamente stigmatizzato l'inerzia dello stato italiano sul punto – la questione è stata giudicata non fondata, anche se la Consulta non ha mancato di rivolgere al legislatore un «pressante invito ad adottare i provvedimenti ritenuti più idonei per consentire all'ordinamento di adeguarsi alle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo che abbiano riscontrato, nei processi penali, violazioni ai principi sanciti dall'art. 6 della CEDU».

Il rimettente denuncia anzitutto la disparità di trattamento derivante dalla mancata previsione della revisione delle condanne in contrasto con sentenze della Corte di Strasburgo che abbiano accertato la violazione dei principi della Convenzione nel relativo processo; tale censura si fonda, però, su una premessa non condivisibile, ossia che la nozione di "fatto" di cui all'art. 630 in oggetto - che prevede, nelle ipotesi che legittimano la revisione, il contrasto tra i "fatti" stabiliti da due diverse sentenze - non dovrebbe essere necessariamente riferita alle sole circostanze storiche della vicenda sottoposta a giudizio, ma «rappresenterebbe un "fatto" anche l'accertamento dell'invalidità della prova assunta nel processo interno, intervenuto ad opera del giudice sovranazionale».

In realtà, osserva la Corte, il contrasto che legittima la revisione «non attiene alla difforme valutazione di una determinata vicenda processuale in due diverse sedi della giurisdizione penale» ma ha la sua ragion d'essere esclusivamente «nella inconciliabile alternativa ricostruttiva che un determinato "accadimento della vita" [...] può aver ricevuto all'esito di due giudizi penali irrevocabili»: il concetto di inconciliabilità fra sentenze evocato dall'art. 630 cod. proc. pen., in definitiva, «deve essere inteso in termini di oggettiva incompatibilità tra i "fatti" (ineludibilmente apprezzati nella loro dimensione storico-naturalistica) su cui si fondano le diverse sentenze».

Anche perché, diversamente argomentando, la revisione, da rimedio impugnatorio straordinario, «si trasformerebbe in un improprio strumento di controllo [...] della "correttezza", formale e sostanziale, di giudizi ormai irrevocabilmente conclusi».

Anche il dedotto contrasto con l'art. 10 Cost. non sussiste. Secondo il rimettente, alcune fra le garanzie fondamentali enunciate dalla CEDU coinciderebbero con altrettante norme di diritto internazionale generalmente riconosciute che, come tali, troverebbero adattamento automatico nell'ordinamento interno: sicchè, dovendosi annoverare tra dette garanzie anche il principio di

presunzione di innocenza, l'art. 630 cod. proc. pen. si porrebbe in contrasto con l'art. 10, primo comma, Cost. L'assunto è infondato. Innanzitutto, il principio di presunzione di non colpevolezza non si pone in contrasto con l'esigenza di salvaguardare il giudicato, poiché il primo accompagna lo *status* del processando ed impedisce sfavorevoli anticipazioni del giudizio di responsabilità ma si dissolve nel momento in cui il processo giunge al suo epilogo, trasformando l'imputato in condannato: «la revisione mira a riparare un (ipotetico) errore di giudizio, alla luce di “fatti” nuovi, non a rifare un processo (in ipotesi) iniquo» e non ha nulla a che vedere con i rimedi straordinari destinati a purgare gli eventuali *errores in procedendo* o *in iudicando*.

Inoltre, l'espressione “norme di diritto internazionale generalmente riconosciute” di cui all'art. 10 Cost. si riferisce alle norme consuetudinarie, mentre la norma invocata dal rimettente esula dal campo di applicazione di tale parametro, in quanto pattizia.

Parimenti infondata è, infine, la censura di violazione della necessaria funzione rieducativa della pena di cui all'art. 27, terzo comma, Cost. Infatti, se, come vuole il giudice *a quo*, «si assegnasse alle regole del “giusto processo” una funzione strumentale alla “rieducazione”, si assisterebbe ad una paradossale eterogenesi dei fini, che vanificherebbe [...] la stessa presunzione di non colpevolezza»: la necessità che la pena tenda a rieducare è una delle qualità essenziali che la caratterizzano nel suo contenuto ontologico e l'accompagnano da quando nasce fino a quando in concreto si estingue.

In tale ottica, “giusto processo” e “giusta pena” sono «termini di un binomio non confondibili tra loro, se non a prezzo [...] di una inaccettabile trasfigurazione dello “strumento” (il processo) nel “fine” cui esso tende (la sentenza irrevocabile e la pena che da essa può conseguire)»: d'altra parte, prosegue ancora la pronuncia, se fosse valido l'assunto del rimettente, si dovrebbe ipotizzare, come soluzione costituzionalmente imposta, quella di prevedere, sempre e comunque, «la revisione della condanna in tutti i casi in cui si sia realizzata nel processo una invalidità in rito, che ne abbia contaminato l'“equità”». Ciò risulterebbe apertamente in contrasto sia con l'esigenza dello *stare decisis* che scaturisce dalle preclusioni processuali sia con la funzione costituzionale del giudicato.

2.12. Il procedimento davanti al giudice di pace

Anche nel 2008 le norme sul procedimento penale dinanzi al giudice di pace sono state portate più volte all'attenzione della Corte.

A tal proposito, deve essere *in primis* segnalata la **sentenza n. 2**, che ha concluso per la non fondatezza nei sensi di cui in motivazione di due questioni aventi ad oggetto la nuova disciplina dei termini di prescrizione introdotta dalla legge n. 251 del 2005.

Vengono dal rimettente contestati l'art. 157, quinto comma, cod. pen., come modificato dall'art. 6 della suddetta legge, poiché non dispone che il termine triennale di prescrizione, previsto per i reati puniti con pena diversa da quella detentiva e da quella pecuniaria, si applichi anche a tutti gli ulteriori reati di competenza del giudice di pace, e l'art. 157, primo comma, cod. pen., come sostituito dal citato articolo 6, poiché assoggetta a termini più lunghi di prescrizione, anziché ad un termine triennale, i reati di competenza del giudice di pace puniti con la sola pena pecuniaria. Secondo le censure, la disciplina *de qua* è irragionevole poiché reati di minore gravità, quali quelli puniti con la sola pena pecuniaria, si prescriverebbero, a norma del primo comma, in quattro o sei anni, «mentre gli altri, di maggiore gravità, in quanto puniti con pene diverse da quella detentiva e da quella pecuniaria, sarebbero assoggettati al più breve termine prescrizione di tre anni, previsto dal quinto comma del medesimo articolo».

Osserva la Corte che «le pene cosiddette “paradetentive” non sono previste dalla legge come sanzioni applicabili in via esclusiva per determinati reati», secondo la testuale dizione dell'art. 157 cod. pen., «ma costituiscono l'oggetto di un'opzione che il giudice può compiere in alternativa ad altre», ossia all'irrogazione della pena pecuniaria (*ex art. 52, comma 2, del d.lgs. n. 274 del 2000*), o all'applicazione congiunta della sanzione detentiva e pecuniaria (ad esempio, per la detenzione illegale di stupefacenti di lieve entità da parte del tossicodipendente *ex art. 73, comma 5-bis, del*

d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309). I reati di competenza del giudice di pace per i quali la previsione edittale concerne invariabilmente la pena pecuniaria, in alternativa alla quale può essere irrogata, in alcuni casi, una pena “paradetentiva”, non sono oggetto dell’art. 157, quinto comma, cod. pen. che si riferisce «a reati che non siano puniti con una pena detentiva o pecuniaria e, quindi, in definitiva, a reati per i quali le pene “paradetentive” siano previste dalla legge in via diretta ed esclusiva».

All’argomento testuale si correla l’argomento sistematico.

L’art. 58, comma 1, del d.lgs. n. 274 del 2000 stabilisce che, per ogni effetto giuridico, le pene dell’obbligo di permanenza domiciliare e del lavoro socialmente utile si considerano detentive, cioè della specie corrispondente a quella della pena originaria. Trattasi di norma sorretta dalla *ratio* di omologare i reati di competenza del giudice di pace, quando siano per essi previste anche le pene paradetentive, alla generalità dei reati puniti con pene detentive. La norma non opera, come ritiene il rimettente, nella sola fase esecutiva, ma «al contrario, è proprio il carattere alternativo delle previsioni riguardanti le pene paradetentive che mette in rilievo la natura edittale delle medesime», che non sono sostitutive, in sede di esecuzione, rispetto a quelle originariamente previste, ma sono frutto di un meccanismo di conversione preventivamente ed astrattamente stabilito per legge. Invece, il quinto comma dell’art. 157 cod. pen. stabilisce un termine prescrizione di carattere generale, che non riguarda specificatamente i reati di competenza del giudice di pace né si riferisce in particolare alle pene paradetentive: vale, perciò il brocardo *lex generalis posterior non derogat propri speciali*, che esprime l’esigenza di valutare caso per caso la permanenza della *ratio* che ha ispirato la norma precedente e l’assenza di una chiara volontà abrogativa desumibile dalla norma successiva.

Nel caso di specie, non emergono «elementi di alcun genere per affermare che il legislatore abbia voluto allontanarsi da quel criterio di ragguaglio previsto specificamente per le ipotesi di cui all’art. 58, comma 1, del d.lgs. n. 274 del 2000»; il nuovo quinto comma dell’art. 157 cod. pen. ha, secondo la Corte, posto «le premesse per un futuro sistema sanzionatorio caratterizzato da pene diverse da quelle detentiva e pecuniaria, non più ragguagliato, con riferimento agli effetti giuridici, a quello generale, ma munito, quanto meno ai fini della prescrizione, di una norma generale del tutto peculiare». Peraltro, tale sistema «non è ancora definito ma appare *in fieri*, con la conseguenza che la sanzione pecuniaria rimane elemento comune a tutti i reati di competenza del giudice di pace [...] e i criteri di ragguaglio dettati dall’art. 58, comma 1, del d.lgs. n. 274 del 2000 sono ancora operativi, poiché tale disposizione non è stata abrogata».

In conclusione, secondo la Corte, «il regime prescrizione dei reati di competenza del giudice di pace deve essere ricondotto all’ambito applicativo del primo comma dell’art. 157 cod. pen.».

Le stesse problematiche formano oggetto delle **ordinanze n. 223, n. 381 e n. 433**, nelle quali è ribadito che «deve essere esclusa l’attuale vigenza di un termine triennale di prescrizione per i reati di competenza del giudice di pace punibili mediante le cosiddette pene “paradetentive”»; viene altresì sottolineato che l’art. 157, quinto comma, cod. pen. non si riferisce a fattispecie incriminatrici che non prevedono in via diretta ed esclusiva pene diverse da quelle pecuniarie o detentive, e che, per ogni effetto giuridico, sono equiparate le pene dell’obbligo della permanenza domiciliare e del lavoro socialmente utile, irrogabili dal giudice di pace in alternativa alle pene pecuniarie, e le sanzioni detentive originariamente previste per i reati che le contemplan.

Interessanti appaiono alcune ordinanze di manifesta infondatezza (precisamente, la n. 114, la n. 321 e la n. 128).

Con l’**ordinanza n. 114** la Corte è tornata sulla questione affrontata nella ordinanza n. 381 del 2005, ossia la mancata previsione in capo al pubblico ministero dell’obbligo, nell’ipotesi di ricorso immediato della persona offesa, di formulare l’imputazione anche nel caso in cui abbia espresso parere contrario alla citazione (art. 25, comma 2, del d.lgs. 28 agosto 2000, n. 274).

Nel procedimento introdotto con ricorso immediato della persona offesa, il pubblico ministero è tenuto a formulare l’imputazione solo in presenza di una richiesta di citazione che egli consideri non inammissibile e non manifestamente infondata: in questa disciplina, ha osservato la Corte già nel

precedente citato, «trova coerente espressione la scelta del legislatore delegato di riconoscere esclusivamente al pubblico ministero la titolarità dell'iniziativa penale in ordine ai reati di competenza del giudice di pace perseguibili a querela» e la portata preclusiva del parere sfavorevole della parte pubblica deriva «quale conseguenza necessitata della configurazione del nuovo istituto del ricorso immediato della persona offesa come atto meramente propositivo, rispetto al quale è rimesso al pubblico ministero di aderire o meno».

Inoltre, la previsione dell'art. 26 del d.lgs. n. 274 del 2000, che consente al giudice di trasmettere gli atti al pubblico ministero anche se questi abbia formulato l'imputazione, costituisce attuazione del principio per cui, nel sistema processuale penale, le iniziative del pubblico ministero sono normalmente soggette al controllo del giudice competente e la trasmissione degli atti non inibisce la prosecuzione del procedimento nelle forme ordinarie, con la possibilità per il giudice di pace di disporre l'imputazione coatta. A ciò si aggiunga, infine, che, stante il disposto dell'art. 21 del medesimo d.lgs., per il quale la presentazione del ricorso produce gli stessi effetti della presentazione della querela, deve escludersi che dalla trasmissione degli atti derivi una irrazionale compressione del diritto di difesa del ricorrente, le cui ragioni possono essere fatte valere adeguatamente nell'ulteriore corso di un procedimento che resta connotato dal costante coinvolgimento della persona offesa.

Inerente alla stessa problematica è l'**ordinanza n. 321**: al giudizio della Corte viene sottoposto il dubbio di costituzionalità dell'art. 26 del d.lgs. n. 274 del 2000 nella parte in cui non consente al giudice di pace, adito con ricorso della persona offesa, di emettere il decreto di convocazione delle parti quando il pubblico ministero abbia espresso parere contrario alla citazione. In realtà, è erroneo il presupposto da cui prende le mosse il rimettente, ossia che il giudice sia obbligato a trasmettere il ricorso al pubblico ministero anche nel caso in cui non condivida il suo parere sfavorevole, poiché, viceversa, ai sensi del già citato art. 21, la presentazione del ricorso produce gli stessi effetti della presentazione della querela, per cui la trasmissione degli atti in nessun caso inibisce la prosecuzione del procedimento secondo l'*iter* ordinario.

L'estensione della competenza dei giudici di pace è al centro dell'**ordinanza n. 138**, avente ad oggetto la *quaestio* investente il combinato disposto dell'art. 4, lettera a), del d.lgs. n. 274 del 2000 e dell'art. 74 cod. proc. pen., nella parte in cui attribuisce al giudice di pace la competenza a giudicare, nella materia penale a lui devoluta, anche sulla costituzione di parte civile oltre il limite di valore di cui all'art. 7 cod. proc. civ.

Il meccanismo del *simultaneus processus*, osserva la Corte, rappresenta una modalità processuale finalizzata all'economia dei giudizi e alla prevenzione del pericolo di giudicati contraddittori: la disciplina della costituzione di parte civile nel processo penale risponde a precise esigenze di economia processuale, con la conseguenza che «l'attribuzione in tali casi al giudice di pace di controversie che superano il valore stabilito dall'art. 7 cod. proc. civ. non può essere ritenuta irragionevole».

Inoltre, non solo in materia di competenza il legislatore gode di ampia discrezionalità, con l'unico limite della ragionevolezza, e non assume alcuna rilevanza la presunta maggiore o minore qualificazione, che possa essere riconosciuta all'uno o all'altro organo giudicante, ma altresì, la garanzia del giudice naturale precostituito per legge è rispettata «quando la regola di competenza sia prefissata rispetto all'insorgere della controversia (come nella specie) e non è utilizzabile, invece, per sindacare la scelta del legislatore che si esprime nella fissazione di quella regola».

Nella **sentenza n. 426** è stata affrontata la questione di costituzionalità dell'art. 37, comma 1, del d.lgs. n. 274 del 2000 nella parte in cui prevede che l'imputato può proporre appello anche contro le sentenze che applicano la pena pecuniaria se impugna il capo relativo alla condanna al risarcimento del danno. Come evidenziato con maggior estensione nel paragrafo relativo alla delegazione legislativa, non sussiste la lamentata violazione dell'art. 76 Cost., perché la norma delegante – art. 17, comma 1, della legge 24 novembre 1999, n. 468 – prevedendo la “appellabilità delle sentenze emesse dal giudice di pace, ad eccezione di quelle che applicano la sola pena pecuniaria”, è riferibile

alle sentenze che recano esclusivamente condanna alla pena pecuniaria e non anche a quelle in cui vi sia anche condanna al risarcimento del danno. Questa interpretazione è coerente con la *ratio* della norma delegante stessa, che consiste nel contemperare due distinte esigenze, ossia garantire comunque un secondo grado di giudizio e assicurare la semplificazione dell'*iter* processuale. La norma denunciata si muove in questa logica di bilanciamento, poiché «ha tratto origine dalla preoccupazione, espressa dalla Commissione giustizia del Senato in sede di parere allo schema di decreto e recepita dal legislatore delegato, in ordine al grado di afflittività delle pronunce sul danno, possibili per somme anche notevolmente superiori all'ordinario limite di competenza per valore del giudice di pace civile». Come già messo in luce nel paragrafo relativo al principio di eguaglianza, neppure il parametro di cui all'art. 3 Cost. è stato ritenuto violato.

2.13. L'ordinamento penitenziario

Con la **sentenza n. 338** la Corte si è occupata dell'istituto della semilibertà, in particolare sotto il profilo della concedibilità del beneficio ai condannati per reati particolarmente gravi - elencati nell'art. 4-*bis* della legge 26 luglio 1975, n. 354 - che abbiano espiato i due terzi della pena, anche quando il residuo non eccede i tre anni.

Secondo il rimettente, la norma censurata, a parità di pena da scontare, consente ai condannati per reati compresi nell'elenco di cui all'art. 4-*bis* di accedere al regime più favorevole dell'affidamento in prova e non a quello, meno favorevole, della semilibertà.

In base al quadro normativo vigente, sono ammessi alla semilibertà i condannati che abbiano dimostrato la volontà di reinserirsi nel contesto sociale; tuttavia, se si tratta di condannati per reati *ex* art. 4-*bis*, e non si rientri nei casi di pene molto lievi indicati nel comma 1 dell'art. 50 della citata legge, è necessario che il condannato abbia espiato almeno i due terzi della pena, mentre per gli altri condannati è sufficiente la metà; se la pena inflitta non supera i tre anni, il condannato può essere affidato al servizio sociale, laddove si ritenga che il provvedimento possa contribuire alla rieducazione del reo ed assicuri la prevenzione del pericolo di futuri reati; in tali casi, l'affidamento in prova può essere concesso anche ai condannati per crimini di cui all'art. 4-*bis*.

Osserva la Corte che «il regime dell'affidamento in prova e della semilibertà non è omogeneo a causa della sostanziale diversità di presupposti delle due misure»: infatti, per la concessione del primo è necessaria una prognosi di rieducazione del reo e di prevedibile assenza del rischio di recidive e, se il soggetto presenta al momento dell'osservazione una personalità tale da indurre alla ragionevole previsione che si asterrà dal crimine, si giustifica la parificazione tra coloro che hanno commesso i reati di cui all'art. 4-*bis* e tutti gli altri condannati; viceversa, laddove il condannato non presenti le caratteristiche personali e comportamentali sufficienti a far ritenere che l'affidamento in prova possa servire alla rieducazione, «riacquista senso e valore la *ratio* che ha ispirato il legislatore nel prevedere una condizione più severa per accedere alla semilibertà» e non appare «manifestamente irragionevole la scelta del legislatore di pretendere una congrua espiatione della pena inflitta, prima di far acquistare allo stesso una condizione che, comunque, implica un atto di fiducia dello Stato nei confronti di chi si sia reso responsabile di reati di particolare gravità».

In conclusione, la diversa disciplina che connota la posizione dei condannati per crimini di cui all'art. 4-*bis* trova una doppia giustificazione, «in positivo, nella maggior gravità dei delitti indicati nella norma; in negativo, nell'impossibilità di una ragionevole previsione che il soggetto non commetterà altri reati».

Conseguentemente, la Corte ha dichiarato non fondato il dubbio di legittimità dell'art. 50, comma 2, della legge n. 254 del 1975.

Da menzionare è anche **l'ordinanza n. 397**, in cui viene affrontata la questione di costituzionalità dell'art. 108, primo comma, della legge 24 novembre 1981, n. 689, censurato poiché non prevederebbe che la libertà controllata non ancora eseguita possa essere convertita in pena detentiva nel caso in cui si accerti una condotta del condannato che, pur non costituendo una diretta violazione delle prescrizioni impartite con il provvedimento di conversione, sia comunque

chiaramente contraria alle finalità rieducative e trattamentali previste.

La Consulta ha concluso per la manifesta infondatezza, evidenziando l'erroneità del presupposto ermeneutico dal quale il rimettente ha preso le mosse: infatti, nell'applicazione concreta dell'art. 108 contestato – a norma del quale, quando è violata anche una sola delle prescrizioni inerenti alla libertà controllata, ivi comprese quelle inerenti al lavoro sostitutivo, conseguenti alla conversione di pene pecuniarie, la parte di libertà controllata o di lavoro sostitutivo non ancora eseguita si converte in un uguale periodo di reclusione o arresto – era sorto un contrasto in giurisprudenza circa l'automatismo della conversione, contrasto composto dalla sentenza costituzionale n. 199 del 1992, secondo la quale “tra la condotta che si discosta dal prescrizionale e l'accertamento della violazione che la norma postula, intercorre il necessario potere deliberativo che il giudice è chiamato a esercitare, in funzione, anche e soprattutto, del principio enunciato dall'art. 27, terzo comma, della Costituzione”. Perciò, “essendo la conversione delle sanzioni sostitutive normativamente riguardata come il riconoscimento della inadeguatezza delle sanzioni medesime a perseguire la funzione rieducativa che è loro propria, il comportamento del condannato che abbia trasgredito anche solo una delle prescrizioni deve presentare connotazioni tali da costituire elemento sintomatico di quella inadeguatezza”. Quindi, secondo la Corte, è pacifico che l'art. 108 non richiede, ai fini della conversione, una plurima violazione delle prescrizioni, mentre appare sufficiente la violazione anche solo di una di esse, «gravando sul giudice un onere di motivazione sul perché ritiene di dover procedere alla conversione in presenza di una sola violazione», valorizzando, ad esempio, o la gravità oggettiva del comportamento trasgressivo ovvero altre circostanze sintomatiche di una mancata volontà di reinserimento del condannato.

Sull'affidamento in prova al servizio sociale la Consulta si è pronunciata con l'**ordinanza n. 448**, che ha concluso per la manifesta infondatezza della questione avente ad oggetto l'art. 47, comma 4, della legge 26 luglio 1975, n. 354, come sostituito dall'art. 2 della legge 27 maggio 1998, n. 165, contestato ove non prevede che il magistrato di sorveglianza, investito dell'istanza dopo che ha avuto inizio l'esecuzione della pena, possa disporre l'applicazione provvisoria della misura, anziché la sospensione dell'esecuzione, in attesa della decisione definitiva del tribunale di sorveglianza. Secondo la i Giudici costituzionali, la scelta legislativa non è manifestamente irragionevole, poiché la provvisoria rimessione in libertà è disposta, con un provvedimento cautelare, a seguito di un giudizio prognostico favorevole circa l'ammissione dell'istante al beneficio della messa in prova, beneficio che è in assoluto il più favorevole tra le misure configurate dall'ordinamento penitenziario e che presuppone la capacità del beneficiario di autodeterminarsi a prescindere da limitazioni alla libertà personale. Non c'è neppure la paventata disparità di trattamento fra condannati che chiedono l'affidamento in prova e condannati che chiedono la detenzione domiciliare e l'affidamento a fini terapeutici, posto che le situazioni messe a confronto non sono comparabili per diversità di presupposti.

3. Le controversie in materia di circolazione stradale

Anche nel 2008 la Corte è stata più volte chiamata a pronunciarsi su problematiche inerenti alle norme che regolano la circolazione stradale, in particolare su temi, quali le sanzioni legate alle violazioni del codice della strada, già scrutinati in passato.

Vengono *in primis* in rilievo casi riguardanti la disciplina della patente a punti, sotto il profilo dell'obbligo del proprietario del veicolo di comunicare i dati del conducente non identificato al momento dell'infrazione: a tal proposito, interessante appare la **sentenza n. 165**, che ha ripercorso il cammino già tracciato con i precedenti di cui alle ordinanze n. 244 del 2006 e n. 434 del 2007.

Due sono le questioni affrontate, e dichiarate prive di fondamento: viene contestato il testo originario dell'art. 126-*bis*, comma 2, del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285, introdotto dall'art. 7, comma 1, del d.lgs. 15 gennaio 2002, n. 9, come risultante all'esito della modifica apportata dall'art. 7, comma 3, lettera b), del decreto-legge 27 giugno 2003, n. 151, convertito nella legge 1 agosto 2003, n. 214, sia nella parte in cui assoggetta il proprietario del veicolo – in caso di mancata

comunicazione dei dati personali e della patente del conducente, non identificato al momento della commessa violazione – alla sanzione pecuniaria di cui al comma 8 dell’art. 180 dello stesso codice della strada, senza prevedere cause di giustificazione, sia per il fatto in sé di prevedere detto obbligo di comunicazione, indipendentemente dalle condizioni in presenza delle quali risulta sanzionata la sua inosservanza.

La Corte procede ad una ricostruzione della normativa, sottolineando come la norma censurata, applicabile *ratione temporis* ai casi di specie, sia stata modificata per effetto della declaratoria di incostituzionalità di cui alla sentenza n. 27 del 2005 e del successivo intervento normativo realizzato con il decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262, convertito nella legge 24 novembre 2006, n. 286, che ha reso autonoma la sanzione pecuniaria conseguente all’inosservanza dell’obbligo di comunicazione gravante sul proprietario del veicolo, eliminando il riferimento alla sanzione di cui all’art. 180, comma 8, ed ha stabilito che tale sanzione può essere irrogata solo quando il contegno omissivo del proprietario sia posto in essere senza giustificato e documentato motivo.

Il dubbio di costituzionalità che investe la previsione in sé dell’obbligo di comunicazione non è fondata, poiché non ricorre nessuno dei profili di contrasto con l’art. 2 Cost. dedotti dal rimettente.

Non c’è violazione del diritto alla riservatezza dei dati del conducente poiché, posto che la tutela di tale diritto deve essere bilanciata con la salvaguardia di altri interessi costituzionalmente rilevanti, nella specie, l’obbligo di comunicazione gravante sul proprietario del veicolo «tende ad assicurare l’irrogazione di una sanzione (la decurtazione del punteggio dalla patente a punti) nei confronti del conducente resosi responsabile di un’infrazione stradale» e presenta, perciò, «carattere strumentale alla soddisfazione di un interesse, la repressione delle infrazioni stradali», che si collega con la tutela dell’ordine e della sicurezza pubblica. Neppure è stato violato il diritto al silenzio, che, secondo la Corte, «si esplica in ogni procedimento secondo le regole di questo»: infatti, l’obbligo di comunicazione in oggetto è diretto a provocare - se il conducente è anche il proprietario del veicolo - una dichiarazione confessoria da parte di un soggetto che risulta legittimato a proporre opposizione *ex art. 204-bis* del codice della strada avverso il verbale di infrazione, con la conseguenza che l’unica esigenza che viene in rilievo nella specie è «quella già sottolineata dalla Corte nel comparare la posizione dell’imputato nel processo penale e la situazione della parte e del legittimato all’intervento nel processo civile e cioè che una cosa è *nemo testis in causa propria* cui si ispira l’art. 246 c.p.c., e altra cosa è *nemo tenetur edere contra se* cui si ispira, invece, il codice di rito penale».

Viene respinto, perché non fondato nei sensi precisati in motivazione, anche il dubbio di legittimità concernente l’art. 126-*bis*, che sembrerebbe sanzionare incondizionatamente il proprietario del veicolo che ometta di fornire collaborazione, ponendosi, così, in contrasto con gli artt. 3, 24 e 113 Cost..

Sul punto la Corte richiama la parte motiva dell’ordinanza n. 244 del 2006, ove si osservava come il rimettente non avesse esplorato la possibilità di pervenire ad un’interpretazione conforme a Costituzione, omettendo di verificare se il rinvio fatto dall’art. 126-*bis* alla sanzione prevista dall’art. 180, comma 8, non fosse da ritenere esteso anche ai presupposti necessari per l’irrogazione della sanzione stessa, e cioè all’assenza di un giustificato motivo idoneo ad escludere la responsabilità per l’omessa comunicazione.

Nel caso di specie dette considerazioni non possono che essere ribadite: «invero, che debba essere riconosciuta al proprietario del veicolo la facoltà di esonerarsi da responsabilità, dimostrando l’impossibilità di rendere una dichiarazione diversa da quella “negativa” [...], è una conclusione che discende anche dalla necessità di offrire della censurata disposizione, nella parte in cui richiama l’art. 180, comma 8, del medesimo codice della strada, un’interpretazione coerente proprio con gli indirizzi ermeneutici formati in merito alla norma richiamata e secondo i quali essa sanzionerebbe il “rifiuto” della condotta collaborative (e non già la mera omessa collaborazione) necessaria ai fini dell’accertamento delle infrazioni stradali».

A ciò si aggiunga che, in linea con quanto già affermato nell’ordinanza n. 434 del 2007, una

lettura che equiparasse ogni ipotesi di omessa comunicazione dei dati personali e della patente del conducente al momento della commessa violazione, presenterebbe dubbi di compatibilità con l'art. 24 Cost., perché, «non consentendo in alcun modo all'interessato di sottrarsi all'applicazione della sanzione pecuniaria, si risolverebbe nella previsione di una presunzione *iuris et de iure* di responsabilità», con conseguente lesione del diritto di difesa, dal momento che «risulterebbe preclusa all'interessato ogni possibilità di provare circostanze che attengono alla propria effettiva condotta».

Resta confermata la necessità di distinguere, nell'applicazione anche del testo originario dell'art. 126-*bis*, comma 2, il comportamento di chi si disinteressa della richiesta di comunicare i dati del conducente e la condotta di chi abbia fornito una dichiarazione di contenuto negativo, sulla base di giustificazioni la cui idoneità ad escludere la presunzione relativa di responsabilità per il dichiarante deve essere vagliata dal giudice comune.

Sul tema la Corte è poi tornata con le **ordinanze n. 282 e n. 424**, che hanno concluso per la manifesta infondatezza della questione prospettata.

Una seconda problematica, concernente la sanzione accessoria della confisca obbligatoria di ciclomotori utilizzati per commettere un reato, è al centro di tre ordinanze, la n. 125, la n. 196 e la n. 256.

Nell'**ordinanza n. 125** il dubbio di costituzionalità investe l'art. 213, comma 2-*sexies*, del d.lgs. n. 285 del 1992, introdotto dall'art. 5-*bis*, comma 1, lettera c), numero 2, del decreto-legge 30 giugno 2005, n. 115, che dispone la suddetta confisca quale sanzione accessoria che colpisce anche le infrazioni amministrative di cui agli artt. 169, commi 2 e 7, 170 e 171 del codice della strada.

Secondo la Corte, non è fondata innanzitutto la paventata violazione dell'art. 27 Cost., che si riferisce esclusivamente alle sanzioni penali e non si estende a quelle amministrative; inoltre, le censure formulate in riferimento agli artt. 2 e 42 Cost. non hanno autonomo rilievo rispetto a quelle di violazione dell'art. 3 Cost.: quanto a quest'ultimo parametro, i Giudici, premessa, «l'ampia discrezionalità nella individuazione delle sanzioni», che incontra «il solo limite della manifesta irragionevolezza», affermano che la disposizione censurata è immune dal prospettato vizio, perché la scelta di reprimere più intensamente le infrazioni al codice della strada introdotte per prevenire i rischi specifici derivanti da quegli incidenti in cui risultino coinvolti veicoli a due ruote appare sorretta da una adeguata ragione giustificatrice. Debbono essere superati anche i dubbi avanzati con riferimento alle ipotizzate disparità di trattamento fra le infrazioni in oggetto ed altre aventi anch'esse la finalità di tutelare l'incolumità individuale, a proposito dei quali vengono richiamate le osservazioni contenute nella sentenza n. 345 del 2007.

Infine, del pari non fondata è la censura basata sul rilievo che la norma contestata, irragionevolmente, farebbe gravare la sanzione della confisca anche sul proprietario del veicolo che non sia responsabile dell'infrazione: infatti, «la responsabilità del proprietario di un veicolo per le violazioni commesse da chi si trovi alla guida costituisce, nel sistema delle sanzioni amministrative previste per le violazioni delle norme relative alla circolazione stradale, un principio di ordine generale, [...] destinato a operare in riferimento tanto alla sanzione pecuniaria principale quanto a quelle accessorie, salvo che queste ultime non presentino contenuto affittivo personale». Tale non è il caso della sanzione della confisca, che «mantiene i suoi effetti in un ambito puramente "patrimoniale", non incidendo – diversamente da quella della decurtazione dei punti dalla patente di guida – sulla legittimazione soggettiva alla conduzione di ogni veicolo, bensì unicamente sulla proprietà di un bene».

Alla n. 125 hanno fatto riferimento le successive **ordinanze n. 196, n. 256 e n. 448** che hanno concluso per la manifesta infondatezza delle stesse questioni.

Da ricordare è anche l'**ordinanza n. 239**, che, collegandosi al precedente di cui alla n. 345 del 2007, ha dichiarato manifestamente infondato il dubbio di costituzionalità investente lo stesso art. 213, comma 2-*sexies*, nel testo modificato dal decreto-legge n. 262 del 2006, convertito nella legge n. 286 del 2006, ove prevede che sia sempre disposta la confisca del ciclomotore utilizzato per

commettere un reato.

Posta la ragionevolezza di una scelta che comporta una più rigorosa punizione allorché un reato sia stato commesso con l'uso di un ciclomotore - dato che la confisca è misura idonea a scongiurare la reiterata utilizzazione illecita del mezzo - non sussiste disparità di trattamento fra utenti della strada, in particolare rispetto ai conducenti di mezzi diversi, per i quali tale sanzione non è contemplata: infatti, da un lato, tale disparità non è assoluta, «in quanto, per tutte le tipologie di veicoli, sempre adoperati per commettere un reato, l'applicazione della confisca potrebbe comunque avvenire ai sensi dell'art. 240 del codice penale», dall'altro, «rimodellare il sistema della confisca, stabilendo altri canoni essenziali al fine di evitare che l'applicazione giudiziale della sanzione amministrativa produca disparità di trattamento costituisce, in ogni caso, un intervento riservato alla discrezionalità legislativa».

Anche l'**ordinanza n. 385** ha concluso per la manifesta infondatezza della medesima questione, richiamando la parte motiva sia dell'ordinanza n. 125 che della n. 239.

Con l'**ordinanza n. 380** la Corte non è entrata nel merito delle censure mosse all'art. 18 della legge 24 novembre 1981, n. 689, contestato ove non prevede espressamente un termine – diverso e più breve di quello di prescrizione delle sanzioni *ex art. 28* – per l'emissione dell'ordinanza-ingiunzione con cui il prefetto determina l'entità della sanzione per violazioni del codice della strada. Il rimettente ritiene inapplicabile il termine contemplato dall'art. 204, commi 1 e 1-*bis*, del codice della strada, nonostante numerose pronunce di legittimità di segno contrario: così facendo, ha omesso di considerare che tale giurisprudenza ha più volte sostenuto che l'ordinanza-ingiunzione relativa ad infrazioni al codice della strada per le quali non è ammesso il pagamento in forma ridotta, pur in assenza di un termine specifico *ex lege*, vada emanata nel termine di cui al citato art. 204. Poiché il giudice non ha esplorato una soluzione adeguata conforme a Costituzione, la questione è stata dichiarata manifestamente inammissibile.

4. La giurisdizione amministrativa

Materia della **sentenza n. 272** è la composizione del ruolo del Consiglio di Stato: il TAR del Lazio dubitava della legittimità degli artt. 19 e 20 della legge 27 aprile 1982, n. 186, nella parte in cui non prevedono espressamente la composizione del ruolo suddetto nelle medesime aliquote previste per il sistema di provvista dei magistrati.

Le norme *de quibus* disciplinano le modalità di copertura dei posti vacanti presso il Consiglio di Stato, stabilendo che siano conferiti per metà ai consiglieri di TAR con almeno quattro anni di servizio nella qualifica, previo giudizio favorevole del Consiglio di presidenza, per un quarto a soggetti nominati con d.P.R. e scelti fra le categorie indicate dalla legge, e per il restante quarto mediante concorso pubblico per titoli ed esami cui possono partecipare magistrati di TAR con almeno un anno di anzianità, magistrati ordinari e militari con almeno quattro anni di anzianità, magistrati della Corte dei conti e avvocati dello Stato con almeno un anno di anzianità, funzionari della carriera direttiva del Senato e della Camera con almeno quattro anni di anzianità e funzionari delle Amministrazioni dello Stato e degli enti pubblici con qualifica dirigenziale.

Laddove i posti vacanti non siano coperti secondo dette quote, essi possono essere riportati in aumento alle altre categorie, ma devono essere riassorbiti negli anni successivi.

Secondo il rimettente, tale disciplina non sarebbe ragionevole, poiché non regolerebbe la composizione dell'organo in conformità ai suddetti criteri di provvista, posto che, poiché l'età con cui i consiglieri TAR accedono al Consiglio di Stato è generalmente maggiore rispetto a quella dei vincitori di concorso e poiché i posti da essi lasciati vacanti sarebbero ripartiti tra tutte le categorie, la categoria dei magistrati di provenienza TAR avrebbe un ricambio più veloce e la sua consistenza si ridurrebbe costantemente.

In realtà, osserva la Corte, gli effetti denunciati «costituiscono, in parte, il frutto di circostanze di fatto, e cioè della maggiore età in cui normalmente entrano in ruolo i consiglieri di Stato provenienti

dall'esperienza professionale presso i TAR rispetto a quella dei consiglieri provenienti dal concorso pubblico».

Del resto, già con riferimento alla disciplina oggi contestata, la Corte aveva stabilito che «una composizione in termini di pariteticità in senso stretto dell'organo non è imposta dal Costituente né in sé né per le implicazioni che dal mancato rispetto di essa si assume possano aversi in tema di indipendenza», essendo necessario, invece, garantire un “tendenziale” equilibrio tra le componenti.

Nel caso di specie, appare infondata «la pretesa del rimettente di vincolare la effettiva composizione del Consiglio di Stato alle quote concernenti i posti vacanti, di cui all'art. 19 della legge n. 186 del 1982», poiché, in assenza di un vincolo costituzionale, «non è possibile ipotizzare la doverosità, per il legislatore ordinario, di introdurre una disciplina della composizione del Consiglio di Stato che rispecchi le medesime quote previste dall'art. 19 per la copertura dei posti vacanti».

Infatti, il legislatore ha voluto semplicemente ampliare, per il futuro, la possibilità per i consiglieri TAR di accedere alla qualifica di consigliere di Stato rispetto alla normativa precedente, per valorizzare l'esperienza dei più maturi consiglieri degli organi decentrati di giustizia amministrativa, «senza peraltro introdurre come principio strutturale la tripartizione del Consiglio secondo le quote previste dall'art. 19».

Non sono violati neppure gli ulteriori parametri evocati: non l'art. 97 Cost., poiché il principio del buon andamento attiene esclusivamente alle leggi concernenti l'ordinamento degli uffici giudiziari ed il loro funzionamento sotto l'aspetto amministrativo, né il principio della riserva di legge in tema di ordinamento giudiziario, dal momento che la legge espressamente individua tutte le diverse componenti dell'organo e prevede, per ciascuna, requisiti e modalità per l'accesso. Tanto meno «la possibile diversa composizione del Consiglio di Stato rispetto alle aliquote di provvista può incidere sulla indipendenza dell'organo, dal momento che i requisiti e le modalità di accesso delle diverse componenti sono disciplinate dalla legge appunto per garantire anzitutto la piena indipendenza dell'organo».

La Corte ha, pertanto, concluso per la non fondatezza delle questioni sollevate.

Il sistema di riparto della competenza territoriale tra gli organi di primo grado di giustizia amministrativa è argomento della **ordinanza n. 92**, che, richiamando il precedente di cui alla sentenza n. 237 del 2007, si è pronunciata in merito alla legittimità dell'art. 3, commi *2-bis* e *2-ter*, del decreto-legge 30 novembre 2005, n. 245, aggiunti dalla legge di conversione 27 gennaio 2006, n. 21, giudicando manifestamente infondate tutte le censure mosse.

La legge n. 1034 del 1971, nell'istituire i Tribunali amministrativi regionali, ha attribuito a ciascuno di essi la competenza a decidere sui ricorsi per incompetenza, per eccesso di potere o per violazione di legge contro atti e provvedimenti emessi sia dagli enti pubblici non territoriali aventi sede nella circoscrizione del Tribunale e che esercitano la loro attività esclusivamente entro tali limiti territoriali, sia dagli enti pubblici territoriali compresi nella circoscrizione del tribunale amministrativo regionale; inoltre, in ordine agli atti emessi dagli organi centrali dello Stato e dagli enti pubblici a carattere ultraregionale, se l'impugnativa riguarda atti la cui efficacia è limitata territorialmente alla circoscrizione del TAR e atti relativi a pubblici dipendenti in servizio presso uffici aventi sede nella circoscrizione suddetta, la competenza spetta al TAR medesimo; se si tratta di atti statali, la competenza spetta al TAR Lazio; se, infine, si tratta di atti di enti a carattere ultraregionale, la competenza è del TAR nella cui circoscrizione ha sede l'ente.

Peraltro, su questo sistema si sono innestate numerose disposizioni di legge che hanno fortemente ampliato la competenza del TAR del Lazio, e tra queste vanno annoverate anche le norme qui impuginate.

I dubbi di costituzionalità investono: il comma *2-bis*, secondo cui, nelle situazioni di emergenza *ex art. 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225*, la competenza di primo grado a conoscere della legittimità delle ordinanze adottate e dei consequenziali provvedimenti commissariali spetta in

via esclusiva, anche per l'emanazione di misure cautelari, al TAR del Lazio, e il comma 2-ter, che impone al TAR, diverso da quello del Lazio, che sia investito della definizione delle controversie, una declaratoria di incompetenza.

I rimettenti profilano, innanzitutto, violazione dell'art. 3 Cost., per l'irragionevole disparità di trattamento che la deroga alle ordinarie regole di riparto delle competenze comporta tra i destinatari delle ordinanze adottate dagli organi governativi o dai commissari delegati, nelle situazioni di dichiarata emergenza, aventi efficacia limitata al territorio di una sola Regione, e i destinatari di provvedimenti aventi lo stesso ambito di efficacia ma adottati, in via ordinaria, in genere dagli organi esponenziali di enti territoriali regionali. Secondo la Corte, tale censura è destituita di fondamento, poiché è «proprio l'avvenuta dichiarazione della situazione di emergenza ex art. 5, comma 1, della legge n. 225 del 1992, a costituire l'elemento caratterizzante la fattispecie oggetto della censurata disciplina, impedendo, così, di ravvisare quel profilo di omogeneità tra tale ipotesi e quella [...] dell'ordinario esercizio dei poteri amministrativi».

È, poi, denunciata l'irragionevolezza delle scelte legislative, «poiché lo spostamento della competenza su questa materia è irrazionalmente solo parziale, giacché riguarderebbe unicamente le ordinanze ed i consequenziali provvedimento commissariali, ma non i decreti governativi che dichiarano lo stato di emergenza»

In realtà, si legge in motivazione, i giudici *a quibus* «non si sono posti alla ricerca di una differente interpretazione che – sulla base, peraltro, della semplice lettera della norma – consenta di ritenere sottoposta alla competenza del Tribunale amministrativo del Lazio anche l'impugnativa dei provvedimenti dichiarativi dello stato di emergenza, qualunque sia il loro ambito territoriale di efficacia, attesa, tra l'altro, la loro natura di atti presupposti».

La Corte ha richiamato la motivazione della sentenza n. 237 del 2007 anche con riferimento alla censura di contrasto con l'art. 125 Cost., ribadendo che «l'attribuzione della competenza al Tribunale amministrativo del Lazio anziché ai diversi Tribunali amministrativi regionali dislocati su tutto il territorio nazionale, non altera il sistema di giustizia amministrativa, esistendo, nella specie, ragioni idonee a giustificare la deroga agli ordinari criteri di ripartizione della competenza», ragioni che consistono nel «particolare regime che connota le situazioni di emergenza [...] atteso che, ricorrendo tale evenienza, i provvedimenti posti in essere dai commissari delegati sono atti dell'amministrazione centrale dello Stato [...] finalizzati a soddisfare interessi che trascendono quelli delle comunità locali coinvolte dalle singole situazioni di emergenza, e ciò in ragione tanto della rilevanza delle stesse, quanto della straordinarietà dei poteri necessari per farvi fronte».

Non c'è violazione neppure dell'art. 24 Cost., sotto il profilo dell'aggravio organizzativo e di costi a carico dei ricorrenti, a causa della prevista *translatio iudicii* nei confronti del TAR del Lazio: detto inconveniente non costituisce «grave ostacolo al conseguimento della tutela giurisdizionale», poiché non ricorre un «sostanziale impedimento all'esercizio del diritto di azione garantito dall'art. 24 della Costituzione».

5. La giurisdizione contabile

Anche nel 2008 la Corte è stata più volte chiamata a pronunciarsi in tema di attività della magistratura contabile.

Di interesse appare *in primis* la **sentenza n. 231**, relativa alla delimitazione territoriale della provenienza dei magistrati cui affidare l'incarico di revisore contabile presso la Riscossione siciliana s.p.a.. Il TAR della Sicilia rimettente dubitava della costituzionalità dell'art. 3 della legge regionale 5 dicembre 2006, n. 21, secondo il quale il revisore suddetto viene scelto dall'Amministrazione regionale tra i magistrati della Corte dei conti, in servizio presso gli uffici della Corte dei conti aventi sede in Sicilia, in possesso, per tutta la durata del mandato, dei requisiti di cui all'art. 2409-*quinquies* cod. civ.

La Corte provvede ad una ricostruzione del quadro normativo di riferimento, analizzando

preliminarmente la legge della Regione siciliana 22 dicembre 2005, n. 19 che ha previsto l'istituzione della Riscossione Sicilia s.p.a., compagine sociale omologa alla Riscossione s.p.a. di rilievo nazionale, con compiti di riscossione delle imposte mediante ruolo, di riscossione spontanea, di liquidazione ed accertamento delle entrate degli enti pubblici e delle loro società partecipate, e che ha altresì stabilito che sia la Regione ad esercitare i diritti corporativi e che l'assessore regionale per il bilancio renda annualmente all'Assemblea regionale siciliana una relazione sullo stato dell'attività di riscossione.

In linea generale, e parallelamente, l'art. 2409-*quinquies* cod. civ. affida il controllo contabile sulle società di capitali a un revisore contabile iscritto nel registro istituito presso il Ministero della giustizia.

In questo ambito si colloca la disciplina concernente gli incarichi extraistituzionali dei magistrati della Corte dei conti, in rapporto ai quali il d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 demanda ad un apposito regolamento l'emanazione di norme dirette a determinare gli incarichi consentiti e quelli vietati, regolamento dettato con il d.P.R. 27 luglio 1995, n. 388, che include tra gli incarichi vietati anche la partecipazione a collegi sindacali o di revisori dei conti, fatti salvi i casi espressamente previsti da legge statale o regionale. Infine, ai sensi dell'art. 7 della delibera n. 227/2002 del Consiglio di presidenza, detti incarichi, qualora si tratti di Amministrazioni, Enti o Istituzioni soggetti al controllo della Corte dei conti, non possono essere autorizzati o conferiti nell'ambito della Regione nella quale ha sede l'ufficio cui il magistrato è assegnato.

La sentenza n. 224 del 1999 aveva già affrontato questioni analoghe alla presente, stabilendo che «il *vulnus* all'indipendenza ed all'imparzialità dei magistrati contabili [...] deriva, in particolare, dalla delimitazione territoriale, per il contesto normativo in cui si colloca, e per le caratteristiche dell'incarico in questione», poiché le sezioni regionali della Corte dei conti svolgono nei confronti dell'amministrazione regionale tutte le funzioni di controllo e giurisdizionali proprie della Corte stessa, «là dove i collegi dei revisori dei conti degli enti regionali in questione svolgono le funzioni tipiche del controllo interno, essendo dunque a loro volta soggetti alle valutazioni "esterne" della Corte dei conti», e ciò rende evidente il rischio «di un intreccio tra i due ordini di funzioni, suscettibile di tradursi in una menomazione dell'indipendenza e dell'imparzialità dei magistrati». E' possibile, perciò, una contaminazione fra controlli interni ed esterni laddove vi sia una sistematica attribuzione di incarichi di controllo interno, conferiti e remunerati dalla Regione, a molti degli stessi magistrati che operano, nello stesso ambito territoriale, nell'organo di controllo esterno.

Tali considerazioni valgono anche nel caso di specie, ove la norma contestata «non solo limita nel territorio della Sicilia la scelta dei magistrati cui affidare l'incarico di revisore della "Riscossione Sicilia s.p.a.", ma attribuisce detta scelta all'esclusivo apprezzamento dell'amministrazione regionale siciliana».

In tale contesto, secondo i Giudici delle leggi, si determina un *vulnus* all'indipendenza ed imparzialità dei magistrati della Corte dei conti, che comporta l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 impugnato.

Sulla procedura nei giudizi di conto si è espressa la **sentenza n. 291**, che ha dichiarato non fondato il dubbio di legittimità degli artt. da 30 a 42 del regio decreto 13 agosto 1933, n. 1038 censurati ove non prevedono che la relazione del magistrato relatore, insieme con il decreto di fissazione della conseguente udienza per la celebrazione del giudizio, sia notificata anche all'amministrazione.

La Corte ribadisce il principio, già in passato espresso, secondo il quale il pubblico ministero contabile interviene a tutela dell'ordinamento e degli interessi generali ed indifferenziati della collettività e, al contempo, agisce anche a tutela degli interessi dei singoli e delle amministrazioni pubbliche. A tale indirizzo non ha apportato modifiche la declaratoria di incostituzionalità degli artt. 52, 53 e 54 dello stesso regio decreto stabilita con la sentenza n. 1 del 2007, in cui si controverteva sul giudizio per rifiutato rimborso di quote di imposta inesigibili, che non rientra nello schema generale dei giudizi contabili, essendo promosso ad istanza di parte e nell'interesse esclusivo o

dell'esattore o dell'amministrazione: in quel caso, proprio in considerazione di tale specialità, si è ritenuto necessario estendere la legittimazione processuale all'amministrazione interessata, qualora sia l'esattore ad agire, e all'esattore, qualora l'azione sia promossa dall'amministrazione.

Al di fuori di tale ipotesi, e nel giudizio di conto in particolare, deve, viceversa, essere confermato il consolidato indirizzo di cui sopra.

In merito ai giudizi di responsabilità, nell'**ordinanza n. 123** la Corte è chiamata a valutare la definizione in appello, in particolare sotto il profilo del disposto dell'art. 1, commi 231, 232 e 233, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, secondo il quale i soggetti nei cui confronti sia stata pronunciata sentenza di condanna in primo grado per fatti commessi prima dell'entrata in vigore della legge, possono chiedere alla competente sezione di appello di definire il procedimento con pagamento di una somma non inferiore al 10% e non superiore al 20% del danno quantificato in sentenza e la sezione di appello, in caso di accoglimento, determina la somma dovuta in misura non superiore al 30% del danno.

Come già evidenziato nella sentenza n. 183 del 2007 e nell'**ordinanza n. 392** del 2007, «le norme censurate non producono alcun ingiustificato ed automatico effetto premiale», poiché la loro operatività presuppone una valutazione di merito, da parte del giudice contabile, sul fatto che l'esigenza di giustizia possa ritenersi soddisfatta a mezzo della procedura accelerata, con la conseguenza che alla definizione in appello non può accedersi in presenza di dolo o in caso di condotte particolarmente gravi. Inoltre, il giudice ha il compito di determinare e costituire il debito risarcitorio, stabilendo quanta parte del danno prodotto deve ritenersi risarcibile in relazione all'intensità della colpa del responsabile, e può accogliere l'istanza di definizione solo ove ritenga congrua una condanna entro il limite del 30% del danno addebitato al responsabile in primo grado.

Stante l'erroneità del presupposto interpretativo prospettato dal rimettente, la Corte ha concluso per la manifesta infondatezza.

Il giudizio di responsabilità amministrativa in appello è oggetto anche della **sentenza n. 242**, relativa all'art. 1, commi 231, 232 e 233, della legge n. n. 266 del 2005, censurati ove, secondo il diritto vivente delle Sezioni riunite della Corte dei conti, consentono che, in presenza di appelli contrapposti della parte pubblica e delle parti private, la richiesta di definizione del procedimento, se previamente estesa dalla parte privata, in replica all'appello della parte pubblica, all'eventuale successiva maggior condanna, possa essere esaminata e definita dopo l'esame e la definizione degli appelli. La Corte ha dichiarato inammissibile la questione, poiché tesa a censurare una interpretazione giurisprudenziale priva del carattere di diritto vivente, senza che il rimettente si sia dato carico di sperimentare altre soluzioni conformi a Costituzione.

6. La giurisdizione tributaria

I confini della giurisdizione del giudice tributario sono tracciati nella **sentenza n. 64**, in cui i Giudici delle leggi pervengono ad una declaratoria di incostituzionalità dell'art. 2, comma 2, secondo periodo, del d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546, come modificato dall'art. 3-bis, comma 1, lettera b), del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 2 dicembre 2005, n. 248, nella parte in cui stabilisce che appartengono alla giurisdizione tributaria anche le controversie relative alla debenza del canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche *ex art. 63* del d.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446 e successive modificazioni.

La giurisdizione tributaria, si legge in motivazione, è un organo speciale di giurisdizione preesistente alla Costituzione. La modifica dell'oggetto della giurisdizione di tali organi è consentita solo se non "snatura" la materia originariamente attribuita alla cognizione di quel giudice speciale: infatti, l'art. 102, secondo comma, Cost. vieta l'istituzione di nuovi giudici speciali, diversi da quelli nominati in Costituzione, e la VI disposizione transitoria impone l'obbligo di effettuare la revisione degli organi speciali di giurisdizione preesistenti alla Costituzione entro il termine ordinario di cinque anni dall'entrata in vigore della Costituzione stessa; il legislatore ordinario, nel modificare

detta disciplina, incontra il duplice limite costituzionale di non snaturare le materie attribuite a dette giurisdizioni speciali e di assicurare la conformità a Costituzione delle stesse, con la conseguenza che, il mancato rispetto di tale limite si traduce nell'istituzione di un nuovo giudice speciale, espressamente vietata dall'art. 102 Cost.

Nello specifico, la giurisdizione del giudice tributario «deve ritenersi imprescindibilmente collegata alla natura tributaria del rapporto», e l'attribuzione a tale giudice di controversie non aventi natura tributaria comporta la violazione del parametro evocato. L'illegittima attribuzione può derivare direttamente da un'espressa disposizione legislativa che ampli la giurisdizione tributaria a materie prima non comprese oppure, indirettamente, «dall'erronea qualificazione di "tributaria" data dal legislatore (o dall'interprete) ad una particolare materia».

Per accertare se la controversia attribuita ai giudici tributari abbia o no la prescritta natura, è necessario fare ricorso ai criteri elaborati dalla Corte per qualificare come tributarie le entrate erariali, criteri che, a prescindere dal *nomen iuris* usato dal legislatore, consistono nella doverosità della prestazione e nel collegamento di questa alla pubblica spesa.

Applicando tale soluzione al caso di specie, deve concludersi per la natura non tributaria del canone per l'occupazione di spazi ed aree pubblici (COSAP): la Corte di cassazione costantemente dichiara che le controversie attinenti al COSAP non hanno natura tributaria, posto che detto canone, «da un lato è stato concepito dal legislatore come un *quid* ontologicamente diverso, sotto il profilo strettamente giuridico, dal tributo (Tosap) in luogo del quale può essere applicato e, dall'altro, risulta disegnato come corrispettivo di una concessione, reale o presunta (nel caso di occupazione abusiva), dell'uso esclusivo o speciale di beni pubblici».

Queste decisioni, secondo la Corte, «costituiscono diritto vivente, prospettano una ricostruzione plausibile dell'istituto, non in contrasto con i sopra ricordati criteri elaborati dalla giurisprudenza costituzionale per individuare le entrate tributarie». Dalla esclusione della natura tributaria del COSAP discende l'illegittimità della norma censurata, che attribuisce ai giudici tributari controversie relative a prestazioni patrimoniali non tributarie e si risolve nella creazione di un giudice speciale vietato dall'art. 102, secondo comma, Cost.

Sull'estensione della giurisdizione in esame la Corte è tornata con la **sentenza n. 130**, che ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 2, comma 1, dello stesso d.lgs. n. 546 del 1992 nella parte in cui attribuisce alla stessa le controversie relative alle sanzioni comunque irrogate da uffici finanziari, anche laddove esse conseguano alla violazione di disposizioni non aventi natura tributaria. Si trattava, nella specie, delle sanzioni previste dall'art. 3, comma 3, del decreto-legge 22 febbraio 2002, n. 12, per l'impiego di lavoratori dipendenti non risultanti dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria.

Ad avviso della giurisprudenza di legittimità la norma censurata conferisce alla giurisdizione tributaria non solo le controversie concernenti i tributi ma anche, in via residuale, quelle concernenti le sanzioni irrogate in relazione ad infrazioni connesse alla violazione di norme che non necessariamente attengono a tributi, purchè competente ad irrogare la sanzione sia un organo avente natura finanziaria.

Nello specifico, i rimettenti ritengono di doversi adeguare al *dictum* della ordinanza SS.UU. 10 febbraio 2006, n. 2888, giudicato in contrasto con l'art. 102 Cost.: secondo tale pronuncia appartengono alla giurisdizione delle Commissioni tributarie le controversie concernenti l'irrogazione della sanzione per l'impiego di lavoratori dipendenti non risultanti dalle scritture, poiché competente alla loro irrogazione è l'Agenzia delle entrate, nonostante le controversie relative a dette sanzioni non abbiano natura tributaria, ma siano finalizzate a favorire l'emersione del lavoro irregolare.

Se deve ritenersi che la giurisdizione tributaria sia «imprescindibilmente collegata alla natura tributaria del rapporto» e che quest'ultima «non può essere ancorata al solo dato formale e soggettivo, relativo all'ufficio competente ad irrogare la sanzione», e se, come già affermato nella precedente sentenza n. 64, «l'attribuzione alla giurisdizione tributaria di controversie non aventi

natura tributaria comporta la violazione del divieto costituzionale di istituire giudici speciali», non vi è dubbio che la lettura che il diritto vivente dà dell'art. 2, comma 1, censurato «finisce per attribuire alla giurisdizione tributaria le controversie relative a sanzioni unicamente sulla base del mero criterio soggettivo costituito dalla natura finanziaria dell'organo competente ad irrogarle e, dunque, a prescindere dalla natura tributaria del rapporto cui tali sanzioni ineriscono», ponendosi, così, in contrasto con l'art. 102, secondo comma, Cost.

Restando in tema, si registra l'**ordinanza n. 363**, relativa alla previsione – contenuta nell'art. 3 del d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546 – che il difetto di giurisdizione delle commissioni tributarie è rilevato, anche d'ufficio, in ogni stato e grado, con possibilità di regolamento preventivo ex art. 41, primo comma, cod. proc. civ.: secondo il rimettente, la norma, non consentendo al giudice tributario che declini la giurisdizione di disporre la continuazione del processo con salvezza degli effetti della domanda, violerebbe gli artt. 24, 111 e 113 Cost.

La Consulta ha concluso per la manifesta inammissibilità, sulla base di diversi argomenti.

In primo luogo, il rimettente ritiene di non avere giurisdizione sulla controversia a lui devoluta, riguardante l'iscrizione di ipoteca effettuata a garanzia di crediti tributari, attribuita alla cognizione delle commissioni tributarie dall'art. 35, comma 26-*quinquies*, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, nella legge 4 agosto 2006, n. 248, entrato in vigore successivamente alla proposizione del ricorso. In realtà, tale ultima norma è idonea a radicare la giurisdizione del giudice a quo, pur adito anteriormente, alla luce della regola della “competenza sopravvenuta” desumibile, secondo il diritto vivente, dall'art. 5 cod. proc. civ. che, stabilendo che “la giurisdizione e la competenza si determinano con riguardo alla legge vigente e allo stato di fatto esistente al momento della proposizione della domanda, e non hanno rilevanza rispetto ad esse i successivi mutamenti della legge o dello stato medesimo”, «va interpretato in conformità alla sua *ratio*, che è quella di favorire e non di impedire la *perpetuatio iurisdictionis*, con la conseguenza che il giudice originariamente privo di giurisdizione [...] non può, per ragioni di economia processuale, dichiarare la propria carenza di giurisdizione [...] ove nel corso del giudizio sia sopravvenuta una legge idonea ad attribuirgli la giurisdizione medesima».

Il rimettente ritiene, altresì, di non poter, in base alla norma denunciata, disporre la *translatio iudicii* a seguito della declinatoria della propria giurisdizione: così facendo, però, omette di considerare sia il *dictum* della sentenza n. 77 del 2007, secondo cui «la normativa in materia deve interpretarsi nel senso che va espunto dall'ordinamento il principio per cui la declinatoria della giurisdizione comporta l'esigenza di instaurare *ex novo* il giudizio senza che gli effetti sostanziali e processuali prodotti dalla domanda originariamente proposta si conservino nel nuovo giudizio», sia la giurisprudenza di legittimità anteriore a detta pronuncia, che ammetteva in via interpretativa la *translatio iudicii* tra giudici speciali e giudice ordinario.

Da citare è anche l'**ordinanza n. 316** che ha, tra l'altro, dichiarato manifestamente infondata la questione di legittimità dell'art. 70 del d.lgs. n. 546 del 1992, considerato in contrasto con l'art. 76 Cost. nella parte in cui non consente al contribuente vittorioso in primo grado di richiedere, in pendenza di appello o di termine per proporre appello, l'ottemperanza agli obblighi derivanti dalla sentenza non passata in giudicato della Commissione tributaria provinciale.

La norma, si legge in motivazione, stabilendo che il giudizio di ottemperanza si applica solo alle sentenze tributarie passate in giudicato, detta una regola identica a quella che vige per le sentenze emesse dal giudice civile, tanto che l'applicabilità del giudizio di ottemperanza a sentenze non definitive è previsto, in via eccezionale, esclusivamente per le sentenze emesse dal giudice amministrativo e non sospese dal Consiglio di Stato. Pertanto, con detta disposizione il legislatore delegato non è incorso nel vizio di eccesso di delega, ma si è uniformato sia al criterio generale di adeguamento delle norme del processo tributario a quelle del processo civile di cui alla lettera g) del comma 1 dell'art. 30 della legge di delegazione n. 413 del 1991, sia al criterio specifico della previsione dell'esecuzione coattiva delle decisioni anche a carico dell'Amministrazione soccombente di cui alla lettera l) della stessa norma.

La Corte non entra, invece, nel merito delle censure sollevate in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., fermandosi ad una pronuncia di manifesta inammissibilità, «a prescindere dalla considerazione che, nel merito, le questioni appaiono *ictu oculi* non fondate, sia con riferimento all'art. 3 Cost., perché il rimettente ha erroneamente posto a raffronto situazioni eterogenee (cioè, da un lato, quelle nelle quali si è in presenza di un atto impositivo ed il contenuto della sentenza di primo grado è costituito dal rigetto dell'impugnazione di tale atto e, dall'altro, quelle nelle quali, invece, manca il suddetto atto e il contenuto della sentenza di primo grado è costituito dall'accoglimento del ricorso inteso ad ottenere il rimborso di un tributo corrisposto mediante versamento o ritenuta diretti); sia con riferimento all'art. 24 Cost., perché la tutela del creditore mediante giudizio di ottemperanza di una sentenza non è coesistente alla tutela giudiziale dei diritti ed interessi legittimi».

Capitolo III

L'ordinamento della Repubblica

Sezione I

L'ordinamento dello Stato

1. Il Parlamento

1.1. L'insindacabilità delle opinioni espresse dai parlamentari

La maggior parte delle pronunce costituzionali aventi ad oggetto la insindacabilità delle opinioni espresse da membri del Parlamento nell'esercizio delle loro funzioni è resa in sede di giudizio su conflitto fra poteri dello Stato.

Nell'ambito del giudizio in via incidentale va segnalata la **sentenza n. 46**, con la quale sono state disattese le censure mosse all'art. 3, comma 3, ultimo periodo, della legge 20 giugno 2003, n. 140, impugnato nella parte in cui estende la garanzia di cui all'art. 68, primo comma, Cost. ai procedimenti innanzi a tutti i giudici, ivi compreso quello dinanzi alla Corte dei conti in sede giurisdizionale.

Ad avviso della Corte, è pacifico che l'art. 68, primo comma, Cost. «esclude ogni forma di responsabilità giuridica dei parlamentari per le opinioni espresse e i voti dati nell'esercizio delle funzioni, di modo che essi non possono, né potranno dopo la scadenza del mandato, essere chiamati a rispondere delle attività [...] svolte in tale veste», onde assicurare loro di esercitare le proprie funzioni liberamente, senza il timore di possibili provvedimenti sanzionatori. I commi successivi della norma costituzionale, viceversa, riconoscono ai parlamentari una prerogativa procedimentale, garantendo, per la sola durata del mandato, che taluni atti tipici del procedimento penale possano essere disposti solo previa autorizzazione della Camera di appartenenza.

Pertanto, vista la diversità tra i due istituti, «non è possibile dedurre l'ampiezza della prerogativa dell'irresponsabilità, di cui al primo comma, dalle tipologie di inviolabilità previste al secondo e terzo comma», come invece vorrebbe il rimettente.

D'altra parte, già con la giurisprudenza precedente, la Corte ha avuto occasione di affermare che la prerogativa di cui all'art. 68, primo comma, Cost. «si riferisce non solo alla responsabilità penale, ma anche a quella civile, come a qualsiasi altra forma di responsabilità diversa da quella che può essere fatta valere nell'ambito dell'ordinamento interno della Camera di appartenenza».

La riferibilità dell'art. 68, primo comma, Cost. a tutte le forme di responsabilità rende, allora, chiara la infondatezza delle censure relative all'ultima parte della norma impugnata, che non estende la prerogativa della insindacabilità a ipotesi di responsabilità ulteriori rispetto a quelle di cui alla norma costituzionale, «ma è, invece, finalizzata a rendere immediatamente e direttamente operativo sul piano processuale il disposto della previsione costituzionale», disciplinando un'apposita procedura per meglio assicurare il coordinamento istituzionale e la leale collaborazione tra i poteri dello Stato.

Non viene in tal modo reintrodotta l'autorizzazione a procedere, ma si delimita entro termini perentori l'esercizio delle diverse prerogative dei diretti interessati, onde garantire, sul piano procedimentale, il corretto funzionamento della prerogativa parlamentare.

I Giudici costituzionali pervengono quindi, sulla base di tali valutazioni, ad un giudizio di non fondatezza delle censure mosse dal rimettente.

Con riferimento ai conflitti tra poteri dello Stato, le pronunce rese dalla Corte nel 2008 in tema di insindacabilità delle opinioni espresse dai parlamentari nell'esercizio delle loro funzioni si pongono

nel solco della consolidata giurisprudenza costituzionale in materia.

La maggior parte delle decisioni di accoglimento dei ricorsi per conflitto sollevati dall'autorità giudiziaria in relazione alle delibere di insindacabilità assunte dalla Camera di appartenenza del parlamentare si fonda sull'accertamento del difetto di uno dei due requisiti necessari per riconoscere la sussistenza del nesso funzionale fra le dichiarazioni rese *extra moenia* e la funzione parlamentare. Partendo dal presupposto, frutto di un orientamento giurisprudenziale consolidato, secondo cui, affinché tale nesso possa considerarsi esistente sono necessari i due requisiti del legame temporale e della sostanziale corrispondenza di significato tra le opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni parlamentari e gli atti esterni, la Corte ha, ad esempio, rilevato, nella sentenza n. **171** – dopo aver ricordato che “l'insindacabilità, di cui al primo comma dell'art. 68 Cost., copre le opinioni espresse *extra moenia* dai membri delle Camere solo quando le stesse costituiscano riproduzione sostanziale, ancorché non letterale, di atti tipici nei quali si estrinsecano le diverse funzioni parlamentari” e che non è sufficiente “una generica identità di argomento o di contesto politico, ma è necessario un legame specifico tra l'atto parlamentare e la dichiarazione esterna, volta a renderlo noto ai cittadini” – la carenza del secondo requisito citato.

Nella sentenza n. **330**, invece, la Corte rileva la mancanza “assoluta” di “qualsivoglia atto parlamentare cui poter ricondurre le dichiarazioni rese *extra moenia* dal parlamentare”, tanto che la stessa difesa del Senato “si è limitata a rilevare che esse riguardano i temi della lotta alla criminalità sui quali l'imputato ha profuso il proprio impegno politico”. A questo proposito, la Corte ritiene sufficiente richiamare la propria giurisprudenza secondo la quale “il mero riferimento all'attività parlamentare o comunque all'inerenza a temi di rilievo generale (pur anche dibattuti in Parlamento), entro cui le dichiarazioni si possano collocare, non vale in sé a connotarle quali espressive della funzione, ove esse, non costituendo la sostanziale riproduzione di specifiche opinioni manifestate dal parlamentare nell'esercizio delle proprie attribuzioni, siano non già il riflesso del peculiare contributo che ciascun deputato e ciascun senatore apporta alla vita parlamentare mediante le proprie opinioni e i propri voti (come tale coperto dall'insindacabilità, a garanzia delle prerogative delle Camere e non di un «privilegio personale [...] conseguente alla mera "qualità" di parlamentare»: sentenza n. 120 del 2004), ma un'ulteriore e diversa articolazione di siffatto contributo, elaborata ed offerta alla pubblica opinione nell'esercizio della libera manifestazione del pensiero assicurata a tutti dall'art. 21 della Costituzione”.

Tale ultima affermazione è ripetuta anche nella sentenza n. **135**, in cui la Corte ha accertato far difetto, nella fattispecie, “il nesso funzionale tra le affermazioni formulate dal parlamentare nell'articolo di stampa e gli atti compiuti nella sede parlamentare indicati nella relazione della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari e richiamati dalla difesa del Senato a sostegno della legittimità della delibera di insindacabilità impugnata dal giudice ricorrente.

In tale caso, infatti, i soli atti parlamentari riferibili al senatore menzionati nella relazione della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari del Senato e richiamati dalla difesa sono il disegno di legge n. 2292, XIV legislatura, avente ad oggetto «Istituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta sulla gestione di coloro che collaborano con la giustizia», comunicato alla Presidenza il 29 maggio 2003, con la relativa relazione e la proposta di inchiesta parlamentare doc. XXII, n. 25, XIV legislatura, avente ad oggetto «Istituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta sulla gestione di coloro che collaborano con la giustizia», comunicata alla Presidenza il 19 febbraio 2004, anch'essa con la relativa relazione, atti entrambi di iniziativa del senatore e altri. Rispetto a questi atti la Corte deve tuttavia rilevare, per un verso, la mancanza di un legame temporale con le dichiarazioni esterne tale per cui queste ultime possano assumere una finalità divulgativa dei primi, entrambi successivi nel tempo, e, per altro verso, la mancanza di sostanziale corrispondenza di significato tra le dichiarazioni esterne e le opinioni espresse nella sede parlamentare – in specie, nelle relazioni ai due atti richiamati – ove si consideri che in queste ultime i parlamentari, nell'espone le ragioni delle proposte di istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sulla gestione dei cosiddetti «pentiti», si limitano a menzionare la vicenda del collaboratore di giustizia Giuffrè e la circostanza che egli avrebbe taciuto «sull'omicidio più

eclatante consumato a Caccamo negli ultimi anni, quello ai danni del sindacalista Mico Geraci», senza manifestare tuttavia alcun apprezzamento critico nei confronti di quest'ultimo”.

La Corte ha, altresì, confermato il proprio orientamento giurisprudenziale secondo cui, ai fini dell'accertamento dell'esistenza del nesso funzionale, nessuna rilevanza ha il richiamo di atti parlamentari tipici posti in essere da altro parlamentare. È quanto ribadito nella sentenza n. **28**, in cui la Corte ha accertato la fondatezza del ricorso, non essendo stati indicati atti parlamentari tipici anteriori o contestuali alle dichiarazioni in esame, compiuti dallo stesso deputato, ai quali, per il loro contenuto, possano essere riferite le opinioni oggetto di conflitto. La Corte ribadisce, infatti, che non rilevano altri atti, richiamati nella relazione della Giunta e nelle memorie della Camera dei deputati, provenienti da altri esponenti dello stesso gruppo parlamentare cui appartiene il deputato giacché “la verifica del nesso funzionale tra le dichiarazioni esterne e quelle funzionali deve essere effettuata con riferimento alla stessa persona, non potendosi configurare «una sorta di insindacabilità di gruppo» assistita dalla garanzia costituzionale prevista dall'art. 68, primo comma, Cost. [...]”.

Considerazioni in tutto analoghe sono svolte nella sentenza n. **97**, nella quale la Corte respinge anche la tesi formulata dalla difesa della Camera dei deputati secondo cui «la natura specificatamente politica del rapporto rappresentativo dei parlamentari» imporrebbe «la spersonalizzazione di tutti gli elementi del conflitto». Nella medesima pronuncia si ricorda altresì che se è vero che la Corte ha riconosciuto “la possibilità che l'atto funzionale segua alle dichiarazioni esterne entro «un arco temporale talmente compresso» da potersi affermare la sostanziale contestualità tra l'uno e le altre [...]”, è vero anche che un'ipotesi del genere non ricorreva nel caso di specie, “sussistendo uno spazio temporale considerevole tra le dichiarazioni alla stampa e gli atti funzionali”, i quali risultano successivi e si collocano in un arco temporale da un mese fino a cinque mesi posteriore alle esternazioni.

Così pure, nella sentenza n. **134**, la Corte, dopo aver precisato che non è suo compito “spingere la propria valutazione fino all'apprezzamento dell'effettiva riconducibilità della condotta del parlamentare nell'area del penalmente rilevante”, rientrando ciò nell'esclusiva competenza dell'Autorità giudiziaria procedente, afferma che non assumono rilievo né gli atti attribuibili ad altri parlamentari, quand'anche del medesimo gruppo, né quelli posti in essere dal deputato in data posteriore alle dichiarazioni oggetto del giudizio. E nel circoscrivere la verifica circa la sostanziale identità di contenuti tra attività parlamentare e dichiarazioni oggetto di declaratoria di insindacabilità ai soli atti parlamentari riferibili direttamente al deputato e menzionati dalla difesa della Camera, la Corte ribadisce che il mero “contesto politico” o “comunque l'inerenza a temi di rilievo generale dibattuti in Parlamento, entro cui le dichiarazioni oggetto del presente conflitto si possano collocare, non connota di per sé tali dichiarazioni quali espressive della funzione parlamentare. Infatti, ove esse non costituiscano la sostanziale riproduzione delle specifiche opinioni manifestate dal parlamentare nell'esercizio delle proprie attribuzioni e quindi non siano il riflesso del peculiare contributo che ciascun deputato o ciascun senatore apporta alla vita parlamentare mediante le proprie opinioni e i propri voti [...], esse devono essere considerate come un diverso contributo al dibattito politico, riferito alla pubblica opinione usufruendo della libera manifestazione del pensiero assicurata a tutti dall'art. 21 della Costituzione”. Poiché gli atti parlamentari posti in essere dal deputato e menzionati dalla difesa della Camera “precedono cronologicamente le particolari vicende cui sono legate le dichiarazioni oggetto del procedimento penale, e non hanno per tale evidente ragione alcuna sostanziale coincidenza con le stesse dichiarazioni, non valgono neppure a sorreggere la dichiarazione di insindacabilità. Né tale dichiarazione potrebbe fondarsi sull'intento di convocare la querelante da parte del Comitato parlamentare per l'attuazione dell'accordo di Schengen, di cui il deputato era presidente, intento che è “stato manifestato il 2 febbraio 2005 in ragione della «opportunità di sentire il magistrato che ha emesso la sentenza di Milano, riguardante l'assoluzione di cinque islamici accusati di terrorismo internazionale, al fine di acquisire maggiori elementi di conoscenza al riguardo»”, in quanto “in tale atto non è contenuto alcuno dei giudizi di merito che sono stati successivamente espressi dal parlamentare anche in ordine alla sentenza in oggetto”.

1.2. L'autorizzazione allo svolgimento e all'utilizzo di intercettazioni telefoniche

Si segnala, altresì, che tra i ricorsi che hanno superato il preliminare vaglio di ammissibilità della Corte (su cui v. *supra*, capitolo IV, sezione I), vi sono, oltre a otto conflitti *ex art. 68*, primo comma, Cost., due ricorsi *ex art. 68*, terzo comma, Cost., con i quali l'autorità giudiziaria lamenta la lesione della propria sfera di attribuzioni, costituzionalmente garantite, in conseguenza dell'esercizio – ritenuto illegittimo perché non corrispondente ai criteri che la Costituzione stabilisce, come sviluppati dalla giurisprudenza della Corte – del potere, spettante al Senato della Repubblica, di negare l'autorizzazione all'utilizzo di materiale probatorio e al compimento di atti investigativi nei confronti di un proprio membro (ordinanze numeri **275** e **276**).

1.3. L'attività parlamentare ispettiva e di controllo

A definire i rapporti tra autorità giudiziaria e Commissioni parlamentari d'inchiesta era finalizzato il conflitto promosso dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Roma e risolto con la sentenza n. **26**. Il conflitto aveva, in particolare, ad oggetto il rifiuto da parte della Commissione parlamentare d'inchiesta sulla morte di Ilaria Alpi e Miriam Hrovatin di acconsentire allo svolgimento di accertamenti tecnici congiunti sull'autovettura su cui viaggiavano Ilaria Alpi e Miriam Hrovatin in occasione dell'attentato in cui hanno perso la vita.

La Corte ha accolto il ricorso sollevato dall'autorità giudiziaria, in quanto “la Commissione d'inchiesta – certamente legittimata a disporre lo svolgimento di accertamenti tecnici non ripetibili, potendo nell'espletamento delle indagini e degli esami ad essa demandati esercitare gli stessi poteri dell'autorità giudiziaria *ex art. 82*, secondo comma, Cost. (ciò che, quindi, esclude l'annullabilità della nota adottata il 17 settembre 2005 dal Presidente della predetta Commissione parlamentare e relativa al conferimento dell'incarico peritale) – avrebbe dovuto, però, salvaguardare le prerogative della ricorrente autorità giudiziaria, anch'essa titolare di un parallelo potere d'investigazione, costituzionalmente rilevante”. A tale conclusione si è giunti sulla scorta della duplice considerazione per cui, da un lato, deve senz'altro riconoscersi “valenza di principio generale, come tale, applicabile ben oltre l'ambito specifico suo proprio” all'art. 371 cod. proc. pen., il quale prevede che “in caso di indagini collegate svolte da uffici diversi del pubblico ministero (e dunque da soggetti ordinariamente titolari di poteri investigativi), sia previsto non solo un reciproco coordinamento, al fine di assicurare «la speditezza, economia ed efficacia delle indagini medesime», ma anche la possibilità di «procedere, congiuntamente, al compimento di singoli atti», e, d'altro lato, il principio di leale collaborazione impone la doverosità di un espletamento congiunto dell'atto di indagine. Detta doverosità era d'altronde ricavabile anche dalle previsioni contenute sia nell'atto istitutivo della Commissione (art. 6, comma 3, della deliberazione della Camera 31 luglio 2003), sia nel suo regolamento interno (art. 22, comma 1, reg. interno approvato dalla Commissione nella seduta del 4 febbraio 2004), le quali, “nel contemplare un «opportuno coordinamento» della Commissione «con le strutture giudiziarie», in particolare proprio per quanto concerne la nomina di consulenti ed esperti, hanno inteso confermare la necessità che anche le attività di indagine peritale dovessero essere espletate in applicazione del suddetto principio”.

Ad ulteriore conferma della conclusione raggiunta dalla Corte si richiama la diversità di ambiti e di funzioni che caratterizza i poteri d'indagine delle Commissioni parlamentari d'inchiesta e degli organi giudiziari, dal momento che compito delle prime “«non è di “giudicare”, ma solo di raccogliere notizie e dati necessari per l'esercizio delle funzioni delle Camere», attingendo così «lo scopo di mettere a disposizione delle Assemblee tutti gli elementi utili affinché queste possano, con piena cognizione delle situazioni di fatto, deliberare la propria linea di condotta, sia promuovendo misure legislative, sia invitando il Governo a adottare, per quanto di sua competenza, i provvedimenti del caso»”.

Dall'evocata diversità degli scopi propri dei poteri d'indagine spettanti, rispettivamente, alle Commissioni parlamentari d'inchiesta ed agli organi della magistratura requirente, si ricava, come conseguenza, che “l'esercizio degli uni non possa mai avvenire a danno degli altri (e viceversa)”, e dunque che, come già affermato dalla Corte, “«il normale corso della giustizia (...) non può essere

paralizzato a mera discrezione degli organi parlamentari» (come, invece, avvenuto nel presente caso), «potendo e dovendo arrestarsi unicamente nel momento in cui l'esercizio di questa verrebbe illegittimamente ad incidere su fatti soggettivamente ed oggettivamente ad essa sottratti e in ordine ai quali sia stata ritenuta la competenza degli organi parlamentari»».

Perciò deve altresì essere respinta la tesi formulata dalla resistente Camera dei deputati secondo cui «l'accoglimento della richiesta di partecipazione agli accertamenti tecnici, formulata dalla Procura della Repubblica, equivarrebbe a snaturare il principio di leale collaborazione, finendo con il legittimare una «interferenza in corso d'opera di un potere sull'altro»». Ad avviso della Corte, infatti, se è vero che il principio di leale collaborazione consente, in virtù della sua elasticità, di avere riguardo alla peculiarità delle singole situazioni, le specifiche caratteristiche della presente fattispecie – e segnatamente il fatto che la Commissione di inchiesta avesse tra i propri compiti (art. 1 dell'atto istitutivo) anche quello, tipicamente investigativo, di «verificare la dinamica dei fatti» che «portarono all'omicidio» della Alpi e del Hrovatin – imponevano di accogliere la richiesta avanzata dalla Procura di semplice partecipazione agli accertamenti tecnici, non essendo la richiesta stessa diretta a «rivendicare» alcuna potestà esclusiva di indagine (interferendo, così, sulle prerogative costituzionali della Commissione), bensì solo a garantire l'integrità delle attribuzioni che, per dettato costituzionale, spettano all'autorità giudiziaria.

Tutto ciò induce la Corte a riconoscere che non spettava alla Commissione parlamentare di inchiesta sulla morte di Ilaria Alpi e Miran Hrovatin precludere lo svolgimento – che, come richiesto dalla ricorrente, avrebbe dovuto compiersi congiuntamente da parte dei due soggetti – di quell'attività di accertamento, il cui mancato espletamento, proprio per il suo carattere «non ripetibile» *ex art. 360 cod. proc. pen.*, si è tradotto in una menomazione delle prerogative dell'organo requirente, con evidenti riflessi sul «normale corso» del procedimento ad esso demandato, in violazione di quel principio di leale collaborazione che deve sempre permeare di sé il rapporto tra poteri dello Stato.

2. La funzione normativa

2.1. Le leggi di interpretazione autentica e le (altre) leggi retroattive

«La disposizione – si legge nella **sentenza n. 170** – è interpretativa qualora, esistendo una oggettiva incertezza del dato normativo ed un obiettivo dubbio ermeneutico [...], sia diretta a chiarire il contenuto di preesistenti norme, ovvero ad escludere o ad enucleare uno dei significati tra quelli plausibilmente ascrivibili a queste». Ciò non toglie che il legislatore possa emanare norme che precisano il significato di preesistenti disposizioni anche se non siano insorti contrasti giurisprudenziali, «ma sussista comunque una situazione di incertezza nella loro applicazione [...], essendo sufficiente che la scelta imposta rientri tra le possibili varianti di senso del testo interpretato e sia compatibile con la sua formulazione».

Applicando tali principi, la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, censurato ove stabilisce che le disposizioni di cui all'art. 26 del d.lgs. del Capo provvisorio dello Stato 14 dicembre 1947, n. 1577, ratificato con modificazioni dalla legge 2 aprile 1951, n. 302, all'art. 14 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 601 e all'art. 11, comma 5, della legge 31 gennaio 1992, n. 59 si interpretano nel senso che, all'obbligo delle società cooperative e dei loro consorzi di devolvere il patrimonio effettivo ai fondi mutualistici *ex art. 11 citato*, si intendono soggette le società e i consorzi nei casi di fusione e di trasformazione, ove non vietati dalla normativa vigente, in enti diversi dalle cooperative per le quali vigono le clausole di cui all'art. 26 suddetto, nonché in caso di decadenza dai benefici fiscali.

Nella specie, l'art. 26 del d.lgs. C.p.s. n. 1577 del 1947 stabilisce che, agli effetti tributari, la sussistenza dei requisiti mutualistici si presume quando negli statuti delle cooperative sono contenute le clausole che, tra l'altro, prevedono, in caso di scioglimento della società, l'obbligo di devolvere l'intero patrimonio sociale a scopi di pubblica utilità conformi allo spirito mutualistico. Successivamente, con l'art. 11 della legge n. 59 del 1992 viene precisato il contenuto di tale obbligo,

individuando i beneficiari dello stesso nei fondi mutualistici per la promozione e lo sviluppo della cooperazione e sanzionando la sua violazione con la decadenza dai benefici fiscali e da quelli di altra natura concessi ai sensi della normativa vigente.

L'interpretazione di tali disposizioni, in particolare della seconda, non è stata univoca, quanto alla natura dell'obbligo in esse previsto, poiché, secondo un primo orientamento, all'obbligo di devoluzione corrispondeva il diritto dei fondi mutualistici di vedersi attribuire il patrimonio residuo di liquidazione, mentre, in base ad un'altra linea di lettura, dalle norme in oggetto sarebbe stato desumibile un onere avente rilievo solo sul piano fiscale.

Altra questione controversa era la portata del divieto di trasformazione delle società cooperative in società ordinarie *ex art. 14 della legge 17 febbraio 1971, n. 127, modificativa del predetto d.lgs. C.p.s. n. 1577 del 1947*, e l'identificazione dei limiti di questa modificazione dell'atto costitutivo: ad un orientamento secondo il quale il divieto non era riferibile alla trasformazione in enti diversi dalle società lucrative, se ne contrapponeva un altro che negava l'ammissibilità di detta trasformazione, soprattutto valorizzando i profili della incompatibilità causale e di scopo e la diversa natura degli enti.

Analoghi dubbi ermeneutici erano sorti con riferimento alla fusione cosiddetta eterogenea, che, secondo alcuni, era una mera modificazione dell'atto costitutivo, non riconducibile alla successione a titolo universale, che implicava, in caso di enti aventi causa diversa, la trasformazione della società in vista della compenetrazione degli atti costitutivi: con la conseguenza che l'obbligo di devoluzione avrebbe potuto essere ritenuto sussistente alla luce della *ratio* del divieto, sebbene non comportasse la liquidazione della società incorporata.

La tesi prevalente enfatizzava, invece, l'effetto estintivo della fusione e riteneva che essa desse luogo ad una successione a titolo universale. Anche questa configurazione era però compatibile con l'affermazione dell'obbligo di devoluzione, ferma restando la diversità tra le fattispecie della liquidazione e dello scioglimento della società da quella dell'estinzione, conseguente alla fusione.

Ad avviso della Corte, non dissimili considerazioni possono svolgersi in riferimento alla fattispecie oggetto del giudizio principale: il d.lgs. 1 settembre 1993, n. 385, T.U. delle leggi in materia bancaria e creditizia, nel disciplinare la fusione eterogenea delle banche di credito cooperativo, non ha introdotto innovazioni in ordine all'applicabilità ad esse dell'obbligo di devoluzione (applicabilità non implausibilmente ritenuta dal rimettente), mantenendo ferma la diversità di disciplina rispetto alle banche popolari: ciò era in armonia con la evoluzione della normativa di settore, caratterizzata dalla distinta regolamentazione di dette banche, intese come categoria a sè. L'inesistenza di interferenze tra autorizzazione alla fusione e obbligo di devoluzione è confermata dalla circostanza che, anche a seguito delle modifiche introdotte dal testo unico delle leggi bancarie, detto obbligo è stato mantenuto. Infine, il riferimento al "patrimonio effettivo" di cui alla normativa censurata può essere considerato una precisazione, conseguente alla necessità di valutare, nel caso di fusione, anche la parte dinamica del patrimonio, rilevabile già in via interpretativa, una volta ritenuto sussistere l'obbligo di devoluzione anche nel caso in cui la società non si estingueva ma continuava ad esistere come soggetto diverso da quello che fruiva dei benefici delle mutualità.

Visti, perciò, i dibattiti, la plausibilità delle divergenti interpretazioni offerte e la molteplicità di orientamenti, «risulta palese che l'art. 17, comma 1, della legge n. 388 del 2000 è intervenuto in una situazione di incertezza del dato normativo e che i criteri legali di ermeneutica rendevano possibile desumere dalle disposizioni interpretate la variante di senso che il legislatore ha inteso privilegiare, senza incidere né su orientamenti a tal punto consolidati da far ritenere implausibile la soluzione accolta, né su sentenze passate in cosa giudicata».

La norma censurata è, quindi, intervenuta sul significato di norme precedenti, lasciandone intatto il dato testuale ed «imponendo una delle possibili opzioni ermeneutiche già ricomprese nell'ambito semantico della legge interpretata», con la conseguenza che essa non è innovativa con effetti retroattivi: il fatto che «si sia limitata ad assegnare alle disposizioni interpretate un significato in

esse già contenuto, riconoscibile come una delle loro possibili varianti di senso, influisce, quindi, sul positivo apprezzamento sia della sua ragionevolezza, [...] sia della non configurabilità di una lesione dell'affidamento dei destinatari».

Conclusivamente, l'art. 17 impugnato ha operato sul piano delle fonti, senza toccare la potestà di giudicare, «poiché si è limitato a precisare la regola astratta ed il modello di decisione cui l'esercizio di tale potestà deve attenersi» ma «non ha vulnerato le attribuzioni del potere giudiziario» né violato l'intangibilità del giudicato.

I connotati tipici della norma interpretativa sono enunciati anche nella **sentenza n. 132**, nella quale si legge che «i caratteri dell'interpretazione autentica [...] sono desumibili da un rapporto tra norme tale che il sopravvenire della norma interpretante non fa venir meno la norma interpretata, ma l'una e l'altra si saldano fra loro dando luogo a un precetto normativo unitario».

Nella specie, la Corte ha dichiarato non fondato il dubbio di costituzionalità dell'art. 1, comma 69, della legge 23 agosto 2004, n. 239, censurato ove prevede che l'art. 15, comma 5, del d.lgs. 23 maggio 2000, n. 164, che ridefinisce il regime delle attività di distribuzione del gas, va interpretato nel senso che è fatta salva la facoltà di riscatto anticipato, durante il periodo transitorio, degli affidamenti e delle concessioni in essere alla data di entrata in vigore del d.lgs. stesso, se tale facoltà sia stabilita nei relativi atti di affidamento o concessione.

Viene ricostruito il quadro normativo inerente al settore: il d.lgs. n. 164 del 2000, nel dare attuazione alla direttiva 98/30/CE recante disposizioni comuni per il mercato interno del gas naturale, ha qualificato l'attività di distribuzione come servizio pubblico, affidato esclusivamente mediante gara e per non più di dodici anni; l'art. 15 di cui sopra regola la transizione, stabilendo che le concessioni in essere all'entrata in vigore della novella proseguono fino alla scadenza stabilita, se compresa nei termini previsti dal comma 7 per il periodo transitorio, altrimenti proseguono sino al completamento del periodo transitorio stesso. L'art. 15 è oggetto dell'interpretazione autentica resa dall'articolo impugnato, secondo cui è fatta salva la facoltà di riscatto anticipato, ma solo se stabilita negli atti di concessione.

La Corte non condivide l'assunto del rimettente, secondo il quale l'art. 1, comma 69, della legge n. 239 del 2004 non esprime l'interpretazione autentica dell'art. 15, comma 5, di cui sopra: contrariamente a quanto ritenuto dal giudice *a quo*, infatti, «la conservazione della potestà di riscatto anticipato in capo agli enti locali, in funzione dell'affidamento del servizio mediante gara, ha costituito una delle possibili varianti di lettura dell'art. 15, comma 5, del d.lgs. n. 164 del 2000, avallata da alcuni giudici di primo grado».

L'analisi della giurisprudenza amministrativa precedente alla legge n. 239 del 2004, infatti, rivela una situazione di incertezza interpretativa: evidentemente, allora, la norma impugnata non ha inciso su un orientamento a tal punto consolidato da far considerare implausibili diverse soluzioni, ma ha privilegiato un'interpretazione tra quelle possibili, intervenendo, così, a chiarire il senso della norma interpretata, saldandosi alla stessa e dando luogo ad un precetto unitario.

Altrettanto privo di fondamento è il profilo della pretesa lesione dell'affidamento dei privati nelle convenzioni stipulate con le amministrazioni prima della riforma, poiché, nei casi in cui il riscatto anticipato aveva formato oggetto di espressa riserva da parte delle amministrazioni, le aspettative delle imprese di distribuzione sulla gestione del servizio per l'intera durata del periodo transitorio non possono ritenersi legittimamente fondate sulle convenzioni intercorse sotto la vigenza del vecchio regime. Non rileva che ora sia inibita alle amministrazioni l'assunzione diretta dell'attività di distribuzione, perché l'interesse pubblico soddisfatto dal riscatto attiene sempre alla riorganizzazione del servizio: in tale prospettiva – osserva la sentenza – «l'opzione per il sistema dell'esternalizzazione del servizio configura una diversa modalità di realizzazione del medesimo interesse pubblico dedotto nelle clausole di riscatto contenute negli atti di concessione o affidamento e, rispetto ad essa, è coerente la previsione di salvaguardia, nella fase della transizione, del diritto di riscatto concordato tra le parti».

Nel vagliare i dubbi di legittimità dell'art. 1-*quinquies* del decreto-legge 31 marzo 2005, n. 44,

convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 31 maggio 2005, n. 88, censurato perché, autoqualificandosi come norma di interpretazione autentica quanto ai criteri di computo della rendita catastale degli opifici industriali adibiti a centrali elettriche, avrebbe efficacia retroattiva, la **sentenza n. 162** ha ribadito il costante orientamento della Corte secondo il quale «non è decisivo verificare se la norma censurata abbia carattere effettivamente interpretativo [...] ovvero sia innovativa con efficacia retroattiva», poiché il divieto di retroattività non è stato elevato a dignità costituzionale salvo che per la materia penale, con la conseguenza che il legislatore può emanare sia norme di interpretazione autentica, che chiariscono la portata precettiva della norma interpretata, sia norme innovative con efficacia retroattiva, «purchè la retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non contrasti con altri valori ed interessi costituzionalmente protetti».

In particolare, come già ricordato, l'interpretazione autentica non è irragionevole se si limita ad attribuire alla disposizione interpretata un significato già in essa contenuto (sul punto, in senso conforme, anche le **sentenze n. 325 e n. 172 e ordinanza n. 41**).

Nella specie, la norma denunciata stabilisce che, «ai sensi dell'art. 1, comma 2, della legge 27 luglio 2000, n. 212, l'articolo 4 del regio decreto-legge 13 aprile 1939, n. 652, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 1939, n. 1249, limitatamente alle centrali elettriche, si interpreta nel senso che i fabbricati e le costruzioni stabili sono costituiti dal suolo e dalle parti ad esso strutturalmente connesse, anche in via transitoria, cui possono accedere, mediante qualsiasi mezzo di unione, parti mobili allo scopo di realizzare un unico bene complesso. Pertanto, concorrono alla determinazione della rendita catastale [...] gli elementi costitutivi degli opifici e degli altri immobili costruiti per le speciali esigenze dell'attività industriale [di cui sopra], anche se fisicamente non incorporati al suolo».

Tale norma è intervenuta per comporre un contrasto giurisprudenziale sulla computabilità o meno del valore delle turbine nella determinazione della rendita catastale, poiché la Corte di cassazione si era divisa su due opzioni ermeneutiche antitetiche: la necessità di comporre tale contrasto privilegiando una delle letture ricavabili dalla disciplina catastale rende legittimo il ricorso ad una norma di interpretazione autentica e non irragionevole la sua efficacia retroattiva.

Gli stessi principi sono affermati anche nella **sentenza n. 74**, in relazione all'art. 1, comma 774, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, censurato perché, prevedendo che, per le pensioni di reversibilità sorte a decorrere dall'entrata in vigore della legge 8 agosto 1995, n. 335, indipendentemente dalla data di decorrenza della pensione diretta, l'indennità integrativa speciale già in godimento da parte del dante causa, e parte integrante del complessivo trattamento pensionistico, sia percepita nella misura percentuale prevista per il trattamento di reversibilità, avrebbe irrazionalmente modificato la normativa preesistente.

Nella pronuncia (già analizzata nel paragrafo sulla previdenza) la Corte, partendo dal presupposto che il legislatore può introdurre norme interpretative senza che vi siano contrasti giurisprudenziali e solo per precisare il significato di norme, pur in presenza di indirizzi omogenei, ha posto in evidenza che la disposizione *de qua*, interpretando l'art. 1, comma 41, della legge n. 335 del 1995, ne ha scelto uno dei possibili significati, nonostante un indirizzo maggioritario, ma non univoco, della Corte dei conti contrario alla soluzione adottata dal legislatore, con un intervento che non può dirsi irragionevole.

Alla luce dei sopraesposti criteri è stata risolta anche la questione di costituzionalità dell'art. 21 della legge della Regione Puglia 21 maggio 2002, n. 7, che interpreta la delibera del Consiglio regionale 29 settembre 1998, n. 346 indicante i criteri di rimborso, da parte delle ASL, delle endoprotesi applicate ai pazienti ad opera dei soggetti accreditati nell'ambito del servizio sanitario: con la **sentenza n. 337** la Consulta ha disatteso le censure, evidenziando l'erroneità del presupposto da cui il rimettente ha preso le mosse, ossia che il criterio introdotto dalla norma impugnata debba essere considerato assolutamente innovativo rispetto a quello fissato nella citata delibera. Si legge in motivazione che, al contrario, la disposizione censurata ha conferito forza di legge ad una regola applicativa già desumibile dagli atti amministrativi previgenti: infatti la norma ha stabilito che, ove

non si opti per la tariffa comprensiva del costo della protesi, il rimborso può avvenire “con la tariffa corrispondente al raggruppamento omogeneo di diagnosi (DGR) ridotta del 20%, maggiorata in misura pari al rimborso del costo sostenuto per la endoprotesi”, che tale rimborso è ammesso nella misura del minor importo tra il prezzo di listino, decurtato del 25%, e il prezzo risultante dalle fatture emesse dal fornitore; la delibera riconosceva invece il diritto al rimborso sulla base del costo della protesi ridotto del 25% del prezzo di listino dell'anno precedente.

In particolare, detta delibera ha consentito al soggetto accreditato di optare o per un corrispettivo pari alla tariffa, comprensiva del costo della protesi, oppure per un corrispettivo pari alla tariffa, decurtata in percentuale ma con rimborso del costo della protesi. In questo secondo caso, la spesa sopportata dal creditore per l'acquisto della protesi viene in considerazione non quale componente di profitto della prestazione, ma come voce passiva di cui l'ente pubblico è tenuto ad azzerare il pregiudizio, tramite il rimborso di quanto effettivamente versato dal soggetto accreditato al terzo fornitore. In tale prospettiva, il rinvio al prezzo di listino rappresenta il costo della protesi secondo ordinari criteri di verosimiglianza, ponendo un limite al debito contraibile dalla ASL nei confronti del creditore, ma non vale ad escludere che, nel caso in cui il creditore abbia ottenuto un prezzo di favore per le protesi, la misura del rimborso sia pari a tale prezzo.

La norma impugnata, quindi, si limita ad attribuire alla disposizione interpretata un significato già in essa contenuto, non apparendo, così, né irragionevole, né lesiva dell'affidamento del cittadino nella certezza dell'ordinamento giuridico.

Sull'evidenza della natura interpretativa di una norma che dà di un'altra disposizione una interpretazione rientrante fra le possibili letture del testo originario si è pronunciata anche la **sentenza n.362**, che ha disatteso le censure mosse all'art. 1, comma 55, della legge 23 agosto 2004, n. 243 che interpreta gli artt. 3, comma 1, lettera p), della legge 23 ottobre 1992, n. 421 e 9, comma 2, del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 503: rinviando al paragrafo sulla previdenza per l'analisi del merito, basti in questa sede rilevare come la Corte abbia ribadito «la legittimità di norme di interpretazione autentica che attribuiscono alla disposizione interpretata uno dei possibili significato ricompresi nell'area semantica della disposizione stessa».

2.2. La delegazione legislativa

«Il controllo della conformità della norma delegata alla norma delegante – si legge nella **sentenza n. 98** (ed anche nella successiva **n. 112**) – richiede un confronto tra gli esiti di due processi ermeneutici paralleli: l'uno, relativo alla norma che determina l'oggetto, i principi e i criteri direttivi della delega; l'altro, relativo alla norma delegata, da interpretare nel significato compatibile con questi ultimi». La pronuncia prosegue ribadendo posizioni consolidate nella giurisprudenza costituzionale, ossia che «il contenuto della delega deve essere identificato tenendo conto del complessivo contesto normativo nel quale si inseriscono la legge-delega ed i relativi principi e criteri direttivi, nonché delle finalità che la ispirano, verificando [...] che le scelte del legislatore delegato non siano in contrasto con gli indirizzi generali della medesima».

I principi posti dal legislatore delegante costituiscono base e limite delle norme delegate ed anche strumenti per l'interpretazione della loro portata, e tali norme debbono essere lette, ove possibile, «nel significato compatibile con detti principi, i quali, a loro volta, vanno interpretati alla luce della *ratio* della legge delega». Peraltro, la varietà delle materie interessate dal fenomeno della delegazione comporta che non è possibile enucleare una nozione rigida di principi e criteri direttivi.

A ciò si aggiunga che il legislatore delegato gode di una discrezionalità più o meno ampia a seconda del grado di specificità dei criteri fissati nelle legge delega: per valutare se tali limiti siano stati superati è necessario stabilire la *ratio* della delega, per verificare se la norma impugnata sia con essa coerente, posto che l'art. 76 Cost. non osta all'emanazione di norme che siano un coerente sviluppo ed un completamento delle scelte espresse dal delegante e «nell'attuazione della delega è possibile valutare le situazioni giuridiche da regolamentare ed effettuare le conseguenti scelte, nella

fisiologica attività di riempimento che lega i due livelli normativi».

La Corte ha applicato i criteri sopraesposti nel caso di specie, avente ad oggetto l'art. 26, comma 1, lettera b), del d.lgs. 2 febbraio 2006, n. 40, che ha reso appellabile la sentenza che decide l'opposizione avverso il provvedimento che irroga una sanzione amministrativa, prima solo ricorribile per cassazione.

La norma non ha violato la delega di cui all'art. 1 della legge 14 maggio 2005, n. 80, avente ad oggetto modificazioni al codice di procedura civile, nel coordinamento con le altre disposizioni vigenti e nell'osservanza dei principi e criteri direttivi volti a disciplinare il processo in cassazione in funzione nomofilattica. Come puntualizzato anche nel paragrafo relativo alle impugnazioni nel processo civile, detto scopo rappresenta una direttiva ermeneutica «che deve presiedere all'interpretazione del contenuto della delega e che rende chiara la facoltà del legislatore delegato di ridurre i casi di immediata ricorribilità per cassazione delle sentenze, mediante l'introduzione dell'appello quale filtro».

La disposizione che ha attribuito al legislatore delegato il potere di «revisionare la formulazione letterale delle altre norme processuali civili vigenti non direttamente investite dai principi di delega [...] neppure può essere riferita soltanto ad interventi di mero carattere lessicale e sintattico, risultando invece espressiva della facoltà di introdurre modifiche anche a norme non collocate nel codice di rito civile se [...] siano coerenti con la finalità della legge-delega».

La Corte ha, quindi, concluso per la non fondatezza delle questioni.

La medesima legge-delega n. 80 del 2005 è al centro, altresì, dell'**ordinanza n. 404**, secondo la quale sono manifestamente infondati i dubbi di eccesso di delega degli artt. 18 del d.lgs. 2 febbraio 2006, n. 40 e 420-bis cod. proc. civ.

Vengono in rilievo due norme sostituite dagli artt. 2 e 18 del d.lgs. n. 40 citato, ossia l'art. 360, primo comma, cod. proc. civ., che introduce il nuovo motivo di ricorso in cassazione per violazione e falsa applicazione di accordi o contratti collettivi di lavoro, e l'art. 420-bis cod. proc. civ., ai sensi del quale se per la definizione di una controversia *ex art. 409* è necessario risolvere in via pregiudiziale una questione concernente l'efficacia, la validità o l'interpretazione delle clausole di un contratto o accordo collettivo nazionale, il giudice decide con sentenza tale questione La sentenza è impugnabile solo con ricorso immediato per cassazione

Secondo il rimettente, l'accertamento pregiudiziale sui contratti collettivi esula dai principi e criteri direttivi della delega perché introduce una sorta di processo incidentale obbligatorio nel giudizio di primo grado.

Viceversa, osserva la Consulta, la legge, nel delegare il Governo alla modifica del codice di procedura civile in materia di processo di cassazione, ha indicato, quale prioritario obiettivo, la valorizzazione della funzione nomofilattica e a questo obiettivo è funzionale la previsione di una procedura pregiudiziale di interpretazione delle clausole dei contratti collettivi affidata al giudice di primo grado e all'intervento della Corte di cassazione nei termini di cui all'art. 420-*bis* cod. proc. civ.

Gli stessi principi espressi nella sentenza n. 98 si ritrovano anche nella **sentenza n. 426**, che ha disatteso le censure di eccesso di delega mosse all'art. 37, comma 1, del d.lgs. 28 agosto 2000, n. 274: secondo il rimettente, la norma, nel prevedere che l'imputato può proporre appello anche contro le sentenze che applicano la pena pecuniaria se impugna il capo relativo alla condanna al risarcimento del danno, violerebbe il criterio di delega di cui all'art. 17, comma 1, lettera n), della legge 24 novembre 1999, n. 468, che stabilisce l'inappellabilità delle sentenze del giudice di pace che applicano la sola pena pecuniaria. Secondo la Corte, l'analisi del testo della norma delegante dimostra che il legislatore ha inteso attribuire una portata generale alla previsione dell'appellabilità delle sentenze del giudice di pace e ha configurato come eccezioni - come tali, di stretta interpretazione - le ipotesi di inappellabilità: infatti, l'art. 17 suddetto stabilisce l'appellabilità delle sentenze emesse dal giudice di pace, ad eccezione di quelle che applicano la sola pena pecuniaria, e

quest'ultima espressione «è riferibile alle sentenze che rechino esclusivamente condanna alla pena pecuniaria, e non anche alle sentenze in cui a questa condanna si accompagni quella al risarcimento del danno». Una tale lettura appare coerente con la ratio della norma delegante, finalizzata a contemperare l'esigenza di garantire un secondo grado di giudizio contro le sentenze del giudice di pace e quella di soddisfare il canone della semplificazione dell'*iter* processuale che, in base ai lavori preparatori, si riverbera anche sul regime delle impugnazioni. Inoltre, l'individuazione della condanna al risarcimento del danno quale elemento discriminante del regime di impugnazione è coerente anche con l'impianto complessivo del rito penale davanti al giudice di pace, in cui è previsto che le condotte riparatorie *post delictum* determinino l'estinzione del reato se «idonee a soddisfare le esigenze di riprovazione e di prevenzione, assolvendo, per certi versi, ad una funzione sostitutiva della pena».

La violazione degli artt. 76 e 77 Cost. è stata lamentata dal giudice che ha sollevato la questione di costituzionalità dell'art. 314 cod. proc. pen. La **sentenza n. 219** ha dichiarato costituzionalmente illegittimo tale articolo nella parte in cui, nell'ipotesi di detenzione cautelare sofferta, condiziona in ogni caso il diritto all'equa riparazione al proscioglimento nel merito dalle imputazioni, ma non ha ravvisato alcuna lesione dei sopracitati parametri.

Secondo il rimettente, l'art. 314 cod. proc. pen., restringendo la riparazione alle sole assoluzioni nel merito, avrebbe violato l'art. 2, comma 1, numero 100, della legge 16 febbraio 1987, n. 81: sul punto si rinvia a quanto evidenziato nel paragrafo relativo alla riparazione per ingiusta detenzione.

Inoltre, ed è ciò che in questa sede interessa, la pronuncia pone in risalto la «necessità che le norme del codice di procedura penale si adeguino alle norme interposte ai fini del giudizio di costituzionalità, costituite dalle convenzioni internazionali ratificate dall'Italia e relative ai diritti della persona e al processo penale», dalle quali «ben possono essere tratti principi e criteri direttivi idonei ad indirizzare, di volta in volta, la pur presente, ma limitata discrezionalità [...] del legislatore delegato».

Il rimettente ha, a tal proposito, richiamato l'art. 9, par. 5, del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, adottato a New York il 19 dicembre 1966 e reso esecutivo con la legge 25 ottobre 1977, n. 88, che però, osserva la Corte, non appare conferente, essendo riferito alle ipotesi di arresto o detenzione illegali, che nel nostro ordinamento sono regolate dall'art. 314, comma 2, cod. proc. pen., non impugnato.

Neppure conferente appare il richiamo all'art. 5, par. 5, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali ratificata con legge 4 agosto 1955, n. 848, secondo cui consegue un diritto all'indennizzo ogniqualvolta un soggetto sia stato privato della libertà personale al di fuori dei casi indicati dalla legge nazionale e previsti nel par. 1 o in violazione delle modalità di cui ai par. 2, 3 e 4.

In particolare, il par. 1 consente la detenzione di chi sia stato arrestato o detenuto per essere tradotto dinanzi all'autorità competente: secondo l'interpretazione della Corte EDU, la privazione della libertà deve essere conforme al fine di proteggere la persona da arbitri o di impedire che la libertà sia offesa in difetto di un provvedimento adottato da un tribunale indipendente e al di fuori dei casi previsti dalla legge.

La Corte EDU invita i giudici nazionali a verificare altresì che la privazione della libertà sia necessaria, ma tale scrutinio resta vincolato alla ricerca di eventuali elementi di arbitrio, mentre in nessun modo l'art. 5 si spinge fino a disciplinare l'ipotesi, propria del giudizio *a quo*, in cui taluno sia stato soggetto, in conformità alla legge nazionale, a custodia cautelare e sia stato condannato a pena che risulti inferiore al periodo restrittivo a tale titolo imputabile, perché in tal caso non è in discussione la legittimità della custodia ma si assume che la detenzione fosse fondata su un titolo conforme alla legge.

Da ricordare in questo ambito è anche la **sentenza n. 44**, che ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 10, commi 9 e 10, nonché l'art. 11, comma 1, del d.lgs. 6 settembre 2001, n. 368 nella parte in cui abroga l'art. 23, comma 2, della legge 28 febbraio 1987, n. 56.

Le norme censurate subordinano il diritto di precedenza nell'assunzione presso la stessa azienda con la medesima qualifica dei lavoratori assunti a termine per lo svolgimento di attività stagionali, a due condizioni, prima inesistenti, ossia che tale diritto sia previsto dalla contrattazione collettiva nazionale applicabile e che non sia decorso un anno dalla cessazione del precedente rapporto.

Ad avviso della Corte, l'abrogazione dell'art. 23 suddetto non rientra né nell'area di operatività della direttiva comunitaria 1999/70/CE che il d.lgs. n. 368 del 2001 dovrebbe attuare, area definita dalla Corte di giustizia con la sentenza 22 novembre 2005, nella causa C-144/04 Mangold, né nel perimetro tracciato dalla legge delega 29 dicembre 2000, n. 422.

Infatti, la citata sentenza della Corte europea ha evidenziato che la clausola 5 della direttiva è circoscritta alla prevenzione degli abusi derivanti dall'utilizzo di una successione di contratti o di rapporti di lavoro a tempo determinato, mentre non opera laddove, come nella specie, vi sia una successione di contratti a termine.

La disciplina dettata dalle norme censurate, si legge in motivazione, non mira tanto a prevenire l'abusiva reiterazione di più contratti di lavoro a tempo determinato, per favorire la stabilizzazione del rapporto, «ma è volta unicamente a tutelare i lavoratori stagionali, regolando l'esercizio del diritto di precedenza nella riassunzione presso la medesima azienda», collocandosi, così, al di fuori della direttiva comunitaria.

Essa è al di fuori anche della delega conferita con la legge comunitaria del 2000, il cui art. 1 ha delegato il Governo ad emanare i decreti necessari a dare attuazione alle direttive comprese negli elenchi di cui agli allegati A e B e per la direttiva 1999/70/CE non ha dettato specifici criteri o principi capaci di ampliare lo spazio di intervento del legislatore delegato.

In relazione al parametro di cui all'art. 76 è stata risolta anche la questione di cui alla **sentenza n. 71**, per la quale si rinvia al paragrafo relativo alle controversie in materia societaria.

2.3. La decretazione d'urgenza

Con la **sentenza n. 128** la Corte ha valutato le problematiche inerenti alla sindacabilità di un decreto-legge per evidente carenza dei presupposti di necessità ed urgenza richiesti dalla Costituzione, inserendosi nel solco già tracciato dalla sentenza n. 171 dello scorso anno.

Il Tribunale rimettente aveva impugnato 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 dalla legge di conversione 24 novembre 2006, n. 286, che avevano disposto l'esproprio del teatro Petruzzelli in favore del Comune di Bari.

Detto art. 18 prevede che, al fine di garantire la celere ripresa delle attività culturali di pubblico interesse presso il teatro, il Comune di Bari, alla data di entrata in vigore del decreto, acquisisca la proprietà dell'intero immobile, incluse le dotazioni strumentali e le pertinenze, libera da ogni peso, condizione e diritti di terzi, attribuendo al Prefetto della città il potere di determinare l'indennizzo spettante ai proprietari ai sensi della vigente normativa in materia di espropriazioni, dedotte le somme già liquidate dallo Stato e dagli enti territoriali per la ricostruzione del teatro stesso.

Come già affermato nel sopracitato precedente, «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 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».

Il difetto dei presupposti, che in sede di scrutinio di costituzionalità deve risultare evidente, una volta intervenuta la legge di conversione si traduce in un vizio *in procedendo* di quest'ultima, la quale non ha, perciò, efficacia sanante: diversamente, si attribuirebbe, in concreto, al legislatore ordinario «il potere di alterare il riparto costituzionale delle competenze del Parlamento e del Governo quanto alla produzione delle fonti primarie».

Nel caso in esame la Corte ha escluso la sussistenza dei presupposti di necessità ed urgenza.

Infatti, l'epigrafe del decreto reca l'intestazione "disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria" ed il preambolo si riferisce ad interventi "per il riequilibrio dei conti pubblici" e a "misure per il riordino di settori della pubblica amministrazione", ma nessun collegamento è ravvisabile tra tali premesse e la previsione dell'esproprio del teatro, appena enunciata nella relazione di accompagnamento alla legge di conversione: in particolare, la finalità "di garantire la celere ripresa delle attività culturali" del teatro e la "riorganizzazione dell'attività di una fondazione lirica, che intervenga anche sul regime della titolarità degli immobili adibiti a teatro", «non presenta di per sé il carattere della straordinaria necessità ed urgenza, risolvendosi, invece, in una ordinaria modificazione degli assetti stabiliti per la gestione delle attività culturali in ambito locale» e la ripresa dell'attività culturale non appare legata, quanto meno in termini di urgenza, alla titolarità dei beni immobili utilizzati per lo svolgimento della stessa.

Inoltre, neppure si può dire che la disposizione relativa al teatro Petruzzelli attenga all'esigenza, espressa nei lavori preparatori della legge, di concorrere alla manovra di finanza pubblica, tanto che, «quando si è tentato di giustificare in modo specifico la norma che dispone l'esproprio, si è dovuto riconoscere che la stessa è stata introdotta per risolvere una annosa vicenda e tutelare l'interesse ad una migliore fruizione del bene da parte della collettività», così ammettendo l'assenza di indispensabilità ed urgenza.

Le norme impugnate sono, perciò, state dichiarate costituzionalmente illegittime.

3. Il potere esecutivo e la pubblica amministrazione

3.1. Il Governo

Per quanto concerne il Governo, sono da segnalare le pronunce rese in sede di ammissibilità di conflitti tra poteri in materia di revoca di un consigliere di amministrazione della RAI (ordinanza n. **61**), di *referendum* abrogativo (ordinanza n. **38**), di segreto di Stato (ordinanza n. **230**).

Con l'ordinanza n. **61** è stato, al momento, ritenuto ammissibile il conflitto sollevato dalla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, in persona del suo Presidente *pro-tempore*, contro il Ministro dell'economia e delle finanze ed il Presidente del Consiglio dei ministri (contro il quale soltanto il conflitto deve intendersi validamente instaurato: v. *supra*, parte I, capitolo IV, sezione I), al fine di accertare la competenza in materia di revoca di un consigliere di amministrazione della RAI. La Commissione ha, infatti, ritenuto essere ««di tutta evidenza» che il Ministro dell'economia abbia agito «come se fosse l'unico soggetto titolare di poteri nella determinazione della revoca di un consigliere di amministrazione della RAI S.p.a., ignorando le attribuzioni di natura costituzionale [ad essa] spettanti» ed eludendo in maniera evidente il rispetto di quel principio di "leale collaborazione"», con conseguente esautoramento del Parlamento da una funzione che il sistema costituzionale gli ha limpidamente riconosciuto.

Inammissibile è stato, al contrario, considerato, con l'ordinanza n. **38**, il conflitto promosso dai promotori del *referendum* abrogativo nei confronti della «Camera dei deputati, in persona del suo Presidente in carica», «del Senato della Repubblica, in persona del suo Presidente in carica», e «del Governo, in persona del Presidente del Consiglio dei ministri» in ragione dell'asserito cattivo uso fatto dal Governo del potere di fissare la data di svolgimento della consultazione referendaria ed in ragione dell'automatismo della sospensione del *referendum* già indetto previsto dal secondo comma della citata disposizione della legge n. 352 del 1970.

La Corte, invece, nel dichiarare l'inammissibilità del ricorso, ha tra l'altro affermato che il decreto di indizione del *referendum* non è idoneo ad incidere, neanche astrattamente, sulla sfera di attribuzioni costituzionalmente garantite al comitato promotore, sfera nella quale non rientra "il potere di sindacare, adducendo una sorta di eccesso di potere da "sviamento dalla causa tipica", la scelta governativa in ordine al momento in cui procedere all'espletamento delle operazioni di voto", poiché "l'art. 34, primo comma, della legge n. 352 del 1970 attribuisce al Consiglio dei ministri un ampio potere di valutazione nell'effettuare la proposta al Presidente della Repubblica – cui spetta

l'adozione del relativo provvedimento formale – sia in ordine al momento di indizione del *referendum*, sia per quanto attiene alla fissazione della data della consultazione referendaria, ponendo quale unico limite indeclinabile che le relative operazioni di voto si svolgano tra il 15 aprile e il 15 giugno”. Come già stabilito dalla giurisprudenza costituzionale, “«rientra nella sfera delle attribuzioni del comitato la pretesa allo svolgimento delle operazioni di voto referendario, una volta compiuta la procedura di verifica della legittimità e della costituzionalità delle relative domande; ma non anche – in assenza di situazioni eccezionali – la pretesa di interferire sulla scelta governativa, tra le molteplici, legittime opzioni, della data all'interno del periodo prestabilito» [...]”, e tra tali “«molteplici, legittime opzioni» rientra per certo anche quella concernente la data in cui adottare, dopo la declaratoria di ammissibilità del *referendum* da parte della Corte, il provvedimento di indizione del *referendum* stesso [...] e quella relativa allo svolgimento delle operazioni di voto [...]”.

Con il ricorso di cui all'ordinanza n. **230**, il Presidente del Consiglio dei ministri ha chiesto alla Corte, in primo luogo, di dichiarare che non spetta all'autorità giudiziaria “«né ammettere, né acquisire, né utilizzare atti, documenti e fonti di prova coperti da segreto di Stato e su tale base procedere ad istruttoria dibattimentale, così offrendo tali documenti e fonti di prova ad ulteriore pubblicità»; in secondo luogo, di dichiarare, “«in ogni caso», [...] che non spetta [alla medesima autorità] «procedere oltre nel dibattimento», nella perdurante pendenza dei giudizi per conflitto di attribuzione nei quali «si discuta della utilizzabilità di atti istruttori e/o documenti perché compiuti od acquisiti in violazione del segreto di Stato»; in terzo luogo, che “venga «comunque» dichiarato che «non spetta [all'autorità giudiziaria] procedere oltre nell'istruttoria dibattimentale enunciando come regola di cautela per rispetto del segreto di Stato sui rapporti tra SISMi e CIA il principio che tale segreto avrebbe ad oggetto "la tela dei più ampi rapporti CIA/SISMi" ma mai "specifici rapporti" idonei ad individuare "ambiti di responsabilità personale" con ciò capovolgendo la regola del rapporto esistente tra segreto di Stato e funzione giurisdizionale ed affermando la prevalenza del potere giudiziario all'accertamento del reato rispetto al potere presidenziale di segretare fonti di prova»”. Il conflitto ha superato il preliminare vaglio di ammissibilità, in quanto il ricorrente lamenta la lesione di attribuzioni ad esso costituzionalmente garantite, “essendo devoluta alla responsabilità del Presidente del Consiglio dei ministri, sotto il controllo del Parlamento, la tutela del segreto di Stato quale strumento destinato alla salvaguardia della sicurezza dello Stato medesimo”.

3.2. Il principio di buon andamento

«Il precetto relativo al principio di buon andamento della pubblica amministrazione – si legge nella **sentenza n. 241** – è applicabile esclusivamente all'amministrazione» ed «è parametro di legittimità costituzionale di una disposizione legislativa che venga a regolare una procedura amministrativa, ma non può essere invocato per valutare il corretto svolgimento di un *iter* procedimentale legislativo»: alla luce di tale principio, la Corte ha disatteso le censure mosse a tre leggi regionali della Puglia istitutive di parchi naturali regionali – la legge 10 luglio 2006, n. 20, la legge 28 maggio 2007, n. 13 e la legge 26 ottobre 2006, n. 30 – che, secondo il rimettente, avrebbero leso l'art. 97 Cost. in quanto il Consiglio regionale, nella loro approvazione, non avrebbe tenuto conto del fatto che la propedeutica fase amministrativa, indirizzata alla istituzione delle tre aree protette, non si era svolta nel rispetto delle regole procedurali dettate dallo stesso TAR rimettente con quattro precedenti sentenze.

La stessa questione è stata dichiarata manifestamente infondata anche dall'**ordinanza n. 382**.

Secondo la **sentenza n. 183**, «la legittimità di una disposizione legislativa, rispetto al parametro dell'art. 97 della Costituzione, deve essere valutata tenendo conto dei suoi effetti sul buon andamento della pubblica amministrazione complessivamente intesa, non già su singole componenti, isolatamente considerate». Così, è stato giudicato non in contrasto con il principio in esame il prevedere - nell'art. 17 della legge 28 luglio 1999, n. 266 - il diritto, senza limite, del coniuge convivente del personale delle forze armate e di polizia, trasferito d'autorità, che sia

dipendente di una amministrazione pubblica, ad essere impiegato, per comando o distacco, presso altre amministrazioni nella sede di servizio del coniuge: infatti, se è vero che il ricongiungimento sottrae un dipendente ad un'amministrazione, altrettanto vero è che attenua i disagi causati dalla mobilità del dipendente di un'altra amministrazione.

Ancora, in base a giurisprudenza costituzionale costante, confermata dalla **sentenza n. 272 e dall'ordinanza n. 408**, il buon andamento, «pur essendo riferibile agli organi dell'amministrazione della giustizia, attiene esclusivamente alle leggi concernenti l'ordinamento degli uffici giudiziari ed il loro funzionamento sotto l'aspetto amministrativo, mentre [...] è estraneo all'esercizio della funzione giurisdizionale».

In tema di elezioni, la **sentenza n. 240** ha affermato che, in sede di delineazione legislativa delle cause di ineleggibilità ed incompatibilità, l'interesse sotteso all'art. 51 Cost. deve essere bilanciato con quello espresso dall'art. 97 Cost.: così, spetta al legislatore, nel ragionevole esercizio della sua discrezionalità, attuare l'art. 51 fissando il regime di dette cause e se l'art. 97 gli impone di regolare le situazioni più evidenti di conflitto di interessi, non è detto che ogni situazione di conflitto debba essere risolta con l'incompatibilità.

Il principio del buon andamento viene evocato anche nella **sentenza n. 161**, che è tornata sul delicato tema del cosiddetto *spoil system*, inserendosi nel solco tracciato dal precedente di cui alla sentenza n. 103 del 2007.

La questione investe l'art. 2, comma 161, del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 novembre 2006, n. 286, nella parte in cui dispone che gli incarichi di funzioni dirigenziali conferiti a personale non appartenente ai ruoli della dirigenza statale *ex art. 23 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165* prima del 17 maggio 2006, cessano se non confermati entro sessanta giorni dall'entrata in vigore del predetto decreto-legge.

Nel dichiarare fondato il dubbio di costituzionalità, la Corte ricostruisce le diverse modalità di conferimento degli incarichi di dirigenza generale dello Stato, che possono essere attribuiti a personale inserito nel ruolo dei dirigenti, istituito presso ciascuna amministrazione statale, oppure conferiti, entro certi limiti, a dirigenti non appartenenti a detti ruoli purchè dipendenti da "altre" amministrazioni pubbliche. Con riferimento a questi ultimi, alla cui categoria appartiene il ricorrente del giudizio *a quo*, la norma impugnata detta una disciplina transitoria, contemplando un meccanismo di *spoil system* automatico ed *una tantum*.

La motivazione della pronuncia ripercorre quella della sentenza n. 103 del 2007, in cui era stata dichiarata l'incostituzionalità dell'art. 3, comma 7, della legge 15 luglio 2002, n. 145, che prevedeva la cessazione automatica *ex lege* e generalizzata degli incarichi dirigenziali interni di livello generale al termine di sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge stessa.

Rispetto al precedente, la norma in oggetto si caratterizza, da un lato, per aver stabilito la cessazione anticipata dall'incarico di dirigenti esterni e, dall'altro, per l'attribuzione all'organo politico del potere di conferma degli stessi nel tempo di sessanta giorni: queste differenze non sono tali da diversificare la fattispecie in esame da quella di cui alla sentenza n. 103 dello scorso anno.

Infatti, in relazione alla natura del soggetto cui l'incarico dirigenziale è stato conferito, il rapporto di lavoro che l'amministrazione instaura con soggetti inseriti nei ruoli di cui all'art. 23 citato rispetto al contratto stipulato con personale esterno si distingue «esclusivamente per il peculiare atteggiarsi della relazione esistente tra rapporto di servizio e rapporto di ufficio», poiché, nel primo caso, l'atto di attribuzione della funzione dirigenziale si innesta su un rapporto di servizio con l'amministrazione statale già esistente, nel secondo caso, invece, detto atto di attribuzione e il correlato contratto individuale hanno una loro autonomia, posto che il personale esterno «mantiene la propria fonte di regolazione del rapporto base».

Secondo la Corte, le divergenze strutturali relative alle modalità di conferimento dei suddetti incarichi non sono idonee «a determinare l'applicazione di principi diversi, sul piano funzionale in relazione alla distinzione tra attività di indirizzo politico-amministrativo e compiti gestori dei

dirigenti», poiché anche per i dirigenti esterni il rapporto di lavoro con l'amministrazione deve essere connotato da specifiche garanzie, che presuppongono che esso sia regolato in modo da assicurare la tendenziale continuità dell'azione amministrativa e «una chiara distinzione funzionale tra i compiti di indirizzo politico-amministrativo e quelli di gestione».

Pertanto, si ribadisce che «il rispetto dei suddetti principi è necessario al fine di garantire che il dirigente generale possa espletare la propria attività [...] in conformità ai principi di imparzialità e di buon andamento dell'azione amministrativa», che sono alla base della stessa distinzione funzionale dei compiti tra organi politici e burocratici.

In definitiva, «la natura esterna dell'incarico non costituisce un elemento in grado di diversificare in senso fiduciario il rapporto di lavoro dirigenziale».

Anche il secondo elemento che differenzia la fattispecie in esame da quella scrutinata con la sentenza n. 103 del 2007 - ossia il fatto che, nella specie, l'organo politico può esercitare il potere di conferma entro sessanta giorni - non è di per sé idonea a diversificare le fattispecie in oggetto ed il relativo regime giuridico.

Pertanto, la norma impugnata viola, in carenza di adeguate garanzie procedurali, i principi di buon andamento e di imparzialità e, in particolare, quello «di continuità dell'azione amministrativa che è strettamente correlato» ai primi: difatti, «la previsione di un'anticipata cessazione *ex lege* del rapporto in corso - in assenza di un'accertata responsabilità dirigenziale - impedisce che l'attività del dirigente possa espletarsi in conformità ad un nuovo modello di azione della pubblica amministrazione, [...] che misura l'osservanza del canone dell'efficacia e dell'efficienza alla luce dei risultati che il dirigente deve perseguire, nel rispetto degli indirizzi posti dal vertice politico, avendo a disposizione un periodo di tempo adeguato».

Appare, quindi, necessario garantire un momento procedimentale di confronto dialettico tra le parti, nel quale l'amministrazione possa esternare le ragioni per cui ritiene di non poter consentire la prosecuzione del rapporto sino alla scadenza contrattuale e il dirigente possa far valere il diritto di difesa, portando i risultati delle proprie prestazioni.

Nello stesso contesto si colloca la **sentenza n. 351**, che ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 1, commi 1 e 2, della legge della Regione Lazio 13 giugno 2007, n. 8, a norma dei quali la Giunta regionale, nei confronti dei componenti di organi istituzionali degli enti pubblici dipendenti, che siano decaduti dalla carica ai sensi di norme legislative regionali dichiarate illegittime a seguito di sentenze della Corte costituzionale, con conseguente risoluzione dei contratti di diritto privato disciplinanti i relativi rapporti di lavoro, è autorizzata a deliberare o il reintegro nelle cariche ed il ripristino dei relativi rapporti di lavoro, o un'offerta di equo indennizzo; tale ultima soluzione è comunque adottata qualora il rapporto di lavoro sia stato interrotto, di fatto, per oltre sei mesi.

La Corte ha accolto le censure di violazione dell'art. 97 Cost. sottolineando che nel settore pubblico, il potere dell'amministrazione di esonerare un dirigente e risolvere il relativo rapporto di lavoro è circondato da garanzie e limiti, posti non solo e non tanto nell'interesse del soggetto coinvolto ma soprattutto a protezione di più generali interessi collettivi, ossia, come osservato nelle sentenze n. 103 e 104 dello scorso anno, l'imparzialità e il buon andamento: con la prima contrasta un regime di automatica cessazione dall'incarico che non rispetti il giusto procedimento, e con il secondo un sistema di automatica sostituzione che prescinda dall'accertamento dei risultati conseguiti.

Sul piano dei modi di tutela - si legge in motivazione - deve rilevarsi che forme di riparazione economica, come il risarcimento del danno o indennità, «non possono rappresentare, nel settore pubblico, strumenti efficaci di tutela degli interessi collettivi lesi da atti illegittimi di rimozione di dirigenti», poiché il ristoro economico dato al dirigente non attenua in alcun modo il pregiudizio arrecato dalla sua rimozione all'interesse all'imparzialità e al buon andamento: anzi, detto pregiudizio «appare in certa misura aggravato, dal momento che [...] la collettività subisce anche un aggiuntivo costo finanziario», legato al fatto che, all'obbligo di corrispondere la retribuzione ai

nuovi dirigenti nominati in sostituzione di quelli decaduti, si aggiunge quello di corrispondere a questi ultimi un ristoro economico.

Significativa in questa materia è anche la **sentenza n. 390**, avente ad oggetto due distinte questioni vertenti sul medesimo tema: in particolare, è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 133, comma 5, della legge della Regione Lazio 28 aprile 2006, n. 4, che contemplava la decadenza automatica dagli incarichi di componente del collegio sindacale delle aziende sanitarie locali.

Le aziende sanitarie locali presentano una struttura di vertice imperniata su due organi, il direttore generale, responsabile della gestione dell'azienda, e il collegio sindacale, incaricato del controllo della regolarità amministrativa e contabile. In base al d.lgs. n. 502 del 1992 l'organo di controllo, denominato collegio dei revisori, era composto da tre membri, in carica per cinque anni, uno designato dalla Regione, uno dal Ministro del Tesoro ed uno dal sindaco o dalla Conferenza dei sindaci; il successivo d.lgs. 19 giugno 1999, n. 229 aveva mutato nome all'organismo, denominato collegio sindacale, e modificato sia la durata in carica – tre anni – che la composizione – cinque membri, di cui due designati dalla Regione, uno dal Ministro del Tesoro, uno dal Ministro della sanità ed uno dalla Conferenza dei sindaci.

Ad adeguare la disciplina regionale alla mutata legislazione statale è intervenuto l'art. 133, censurato, il cui comma 5 contiene una norma transitoria volta a consentire la prima attuazione del rinnovato quadro normativo, prevedendo che, entro trenta giorni dall'entrata in vigore della legge, le amministrazioni competenti possono confermare i componenti dei collegi o designare nuovi membri: trattasi di un meccanismo di decadenza automatica che non contempla alcuna forma di contraddittorio a garanzia dei componenti in carica e la cui legittimità deve essere vagliata in rapporto al principio di buon andamento e all'esigenza di assicurare la immediata applicazione della nuova disciplina regionale.

«Sotto il primo profilo – sottolinea la Corte – nei confronti di titolari di organi con funzioni di controllo sussistono esigenze di neutralità e imparzialità perfino più marcate di quelle che hanno indotto questa Corte a dichiarare l'illegittimità di meccanismo di decadenza automatica riferiti ad incarichi dirigenziali», decadenza automatica che, si legge nelle sentenze n. 103 e 104 dello scorso anno, contraddice il principio di distinzione tra funzioni di indirizzo politico e funzioni di gestione amministrativa e non può essere applicata al direttore generale delle aziende sanitarie locali, la cui posizione va garantita per evitare che la dipendenza funzionale rispetto alla giunta regionale si trasformi in dipendenza politica.

L'esigenza di distinzione ed autonomia deve, a maggior ragione, riconoscersi in relazione all'organo di controllo, «i cui componenti, a differenza del direttore generale, non sono chiamati ad attuare programmi e a realizzare obiettivi definiti dall'organo politico regionale, ma svolgono, in posizione di neutralità, funzioni attinenti al controllo del rispetto della legge e della regolare tenuta della contabilità» e con riferimento ai quali, pertanto, la previsione di un meccanismo automatico di decadenza e la conseguente violazione del principio del giusto procedimento appaiono ancora più gravi.

Valutando la rilevanza delle modificazioni normative introdotte e la ragionevolezza e proporzionalità della misura della decadenza automatica rispetto all'obiettivo di assicurarne l'immediata applicazione, deve altresì escludersi, come già fatto in riferimento alla disciplina statale di riforma degli incarichi dirigenziali, che tale meccanismo possa trovare giustificazione nell'esigenza di consentire l'attuazione della riforma: infatti, la nuova disciplina ha introdotto modifiche marginali, perché non ha inciso sulle funzioni dell'organo di controllo nè mutato il ruolo dello stesso nell'assetto organizzativo complessivo dell'azienda sanitaria, limitandosi a cambiarne la denominazione, a ridurre la durata in carica dei titolari e a variare in parte la composizione. La natura di dette modifiche non è tale da trasformare sostanzialmente l'impianto normativo previgente e da consentire la radicale misura della cessazione automatica dei collegi sindacali in carica.

L'**ordinanza n. 447** si è occupata del dubbio di costituzionalità dell'art. 3-ter, comma 3, del

d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, aggiunto dall'art. 3, comma 3, del d.lgs. 19 giugno 1999, n. 229, censurato in quanto contenente una disciplina delle modalità di designazione, nomina e revoca dei componenti dei collegi sindacali delle ASL priva di ogni indicazione circa la necessità di una procedura di selezione tecnica e neutrale dei più capaci e di specifiche disposizioni che inibiscano una revoca *ad libitum* degli incarichi.

La Corte ha concluso per la manifesta inammissibilità, posta l'erroneità del presupposto interpretativo, da cui ha preso le mosse il rimettente, secondo il quale, dal carattere lacunoso della disciplina statale sulla designazione e sulle garanzie di *status* dei componenti dei collegi sindacali, si trarrebbe il convincimento che l'amministrazione disponga di un potere arbitrario di revoca dall'incarico, esercitabile *ad libitum*. In realtà, la circostanza che le designazioni dei membri del collegio sindacale non siano l'esito di una procedura selettiva o il fatto che difettino disposizioni *ad hoc* sul potere di revoca non significa che designazione e revoca possano essere esercitati arbitrariamente dall'amministrazione, perché «restano comunque sottoposti alle regole generali sull'azione amministrativa, alla cui stregua il giudice amministrativo può sindacarne gli atti di esercizio».

Alla luce del principio di buon andamento è stata risolta la questione di legittimità dell'art. 19, commi 1 e 2, della legge della Regione Basilicata 9 agosto 2007, n. 13, censurata ove dispone lo scioglimento degli organi dei consorzi per lo sviluppo industriale di cui alla legge regionale n. 41 del 1998, ai fini della organizzazione di un sistema di *governance* delle attività industriali e nelle more della definizione di un nuovo assetto normativo delle aree industriali, attribuendo al presidente della Giunta regionale il compito di decretare lo scioglimento e contestualmente di nominare un Commissario per ciascun Consorzio: con la **sentenza n. 288** la Corte ha respinto i dubbi di legittimità, richiamando la sentenza n. 429 del 2002, concernente norme di legge della Regione Puglia analoghe a quella in oggetto. In quell'occasione si era affermato che la disposizione che decreta lo scioglimento degli organi consortili e la nomina dei relativi commissari non è lesiva del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione, ma si risolve «proprio in una serie di misure di efficienza gestionale giustificate dall'esigenza di porre in essere, nella fase di transizione dal precedente al futuro assetto delle aree industriali, i presupposti adeguati per la più sollecita e congrua attuazione della nuova disciplina».

Ciò vale anche nel caso di specie, considerato che la norma censurata è stata adottata ai fini dell'organizzazione di un sistema di *governance* delle attività industriali ed in attesa di un nuovo assetto delle stesse: è evidente, allora, che «la previsione dello scioglimento degli organi consortili preesistenti [...] risponde all'esigenza di assicurare la più rapida ed efficace sostituzione del sistema di governo del settore, mediante la nomina di nuovi commissari, ragionevolmente chiamati a svolgere, al posto dei titolari dei preesistenti organi consortili, tutte le attività necessarie ad attuare il nuovo sistema». La norma *de qua*, in definitiva, reca misure di efficienza gestionale non arbitrarie né irragionevoli perché giustificate dall'esigenza della miglior gestione della fase transitoria.

Da menzionare in questa sede è anche la **sentenza n. 27** (resa nel giudizio di legittimità in via principale), in particolare nella parte in cui ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 22, della legge della Regione Abruzzo 8 giugno 2006, n. 16 che, intervenendo sul comma 3 dell'art. 6 della legge regionale 9 maggio 2001, n. 18, ha determinato che l'incarico di responsabile di segreteria dei gruppi consiliari può essere attribuito a dipendenti regionali inquadrati nella categoria D, a dipendenti regionali non inquadrati nella categoria D ma in possesso dei requisiti per l'accesso alla stessa, ad esterni assunti con apposito contratto a tempo determinato, siano o meno in possesso dei suddetti requisiti.

La norma, in tale parte, è sia irragionevole, perché richiede per alcune categorie di aspiranti all'incarico requisiti non richiesti, invece, per altre categorie di possibili interessati, sia in contrasto con il principio del buon andamento, «perché la previsione dell'assunzione (sia pure a tempo determinato) di personale sfornito dei requisiti normalmente richiesti per lo svolgimento delle funzioni che è destinato ad espletare, determina l'inserimento nell'organizzazione pubblica di soggetti che non offrono le necessarie garanzie di professionalità e competenza».

La **sentenza n. 356** ha escluso la violazione del parametro in esame da parte dell'art. 10 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, come modificato dall'art. 5-bis, comma 1, lettera e), del decreto-legge 24 dicembre 2002, n. 282, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 21 febbraio 2003, n. 27, censurato perché, prorogando di due anni, nei confronti dei contribuenti che non si avvalgono delle agevolazioni fiscali previste dagli artt. 7 e 9 della stessa legge n. 282 del 2002, i termini di decadenza previsti per la notificazione degli avvisi di accertamento delle imposte sui redditi e sul valore aggiunto, violerebbe sia i principi di efficienza, di buon andamento e di imparzialità della pubblica amministrazione sia il dovere di leale collaborazione con gli amministratori, in quanto favorirebbe l'amministrazione finanziaria e danneggerebbe il contribuente che non si sia avvalso delle suddette agevolazioni.

La Corte ha disatteso le censure, considerando che la *ratio* della proroga dei termini per la notifica degli avvisi di accertamento è porre gli uffici finanziari in condizione di far fronte all'oggettivo aggravio di lavoro determinato dall'applicazione delle agevolazioni fiscali *de quibus*, «ed è, perciò, ispirata proprio a quei valori costituzionali, presupposti dall'art. 97 Cost., che i rimettenti erroneamente affermano essere stati violati». Difatti, tale proroga non solo consente alla amministrazione di far valere, nei confronti di tutti i contribuenti e in condizioni di eguaglianza, le pretese del fisco, ma anche si giustifica con l'esigenza di evitare i disservizi conseguenti all'aggravio di lavoro imposto dall'applicazione del condono.

Il principio di cui all'art. 97 Cost., nella sua componente relativa alla semplificazione dell'azione amministrativa, è stato evocato dal ricorrente che ha sollevato la questione decisa, nel senso della non fondatezza, dalla **sentenza n. 342**: viene in discussione l'art. 2, comma 2, della legge della Regione Abruzzo 25 giugno 2007, n. 16, nel testo sostituito dall'art. 39 della legge regionale 1 ottobre 2007, n. 34, che, nel prevedere che i depositi di GPL di nuova installazione sono soggetti ad obbligo di comunicazione di inizio di attività, corredata da copiosa documentazione, comporterebbe oneri burocratici eccessivamente gravosi per i soggetti operanti nella Regione Abruzzo, con disparità di trattamento rispetto alle aziende che distribuiscono GPL in altre Regioni. In realtà, osserva la Consulta, la doglianza secondo cui la norma novellata lascerebbe comunque intatta l'onerosa necessità di produrre una corposa documentazione a corredo della comunicazione, muove da un inesatto presupposto, perché la prescritta comunicazione deve sì essere corredata dalla documentazione relativa al soggetto installante, alla ubicazione del deposito, alla dichiarazione che il manufatto rientra nella tipologia degli apparecchi di cui al d.lgs. 25 febbraio 2000, n. 93, nonché al progetto esecutivo, ma – contrariamente a quanto affermato – l'incompletezza della documentazione o il mancato invio della stessa non comporta il divieto per l'interessato di proseguire l'attività, visto che, in tal caso, l'Assessorato regionale alla sanità provvede d'ufficio a reperire i dati necessari.

3.3. Il pubblico impiego

Numerose sono le pronunce che, nel 2008, hanno affrontato problematiche legate al settore del pubblico impiego.

Con la **sentenza n. 86** la Corte è tornata ad occuparsi di un tema già più volte affrontato, quello del rapporto di lavoro dei dirigenti del servizio sanitario nazionale, dichiarando non fondata la questione investente l'art. 15-*quinquies*, comma 5, del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502 e l'art. 59, comma 1, della legge della Regione Toscana 24 febbraio 2005, n. 40, come interpretato autenticamente dall'art. 6 della legge regionale 14 dicembre 2005, n. 67, censurati in quanto comporterebbero la perdita della funzione dirigenziale, in caso di scelta del medico di proseguire l'attività *extra moenia*, senza distinguere l'ipotesi in cui vi sia la possibilità concreta dell'esercizio della libera professione *intra moenia* da quella in cui tale possibilità non vi sia.

La motivazione si apre con un'ampia disamina della complessa evoluzione della disciplina del settore, partendo dall'art. 43, lettera d), della legge 12 febbraio 1968, n. 132, che sancì il principio dell'incompatibilità tra rapporto di servizio "a tempo definito" del medico ospedaliero e l'esercizio

di attività professionale in case di cura private, poi confermato dall'art. 24 del d.P.R. 27 marzo 1969, n. 130 e dall'art. 35, secondo comma, lettere c) e d), del d.P.R. 20 dicembre 1979, n. 761, con cui venne ribadito il diritto dei medici a tempo pieno di esercitare attività libero-professionale intramuraria, e cioè esclusivamente nell'ambito dei servizi, presidi e strutture dell'unità sanitaria locale, limitandola, al di fuori di tale ambito, soltanto a consulti e consulenze non continuativi, autorizzati sulla base di norme regionali.

Segna una cesura rispetto a tale evoluzione l'art. 4, comma 7, della legge 30 dicembre 1991, n. 412, che ha liberalizzato l'esercizio dell'attività professionale sia extra che intramuraria e ha incentivato la scelta per il rapporto di lavoro dipendente assicurando, in tal caso, a semplice domanda, il passaggio da "tempo definito" a "tempo pieno" anche in soprannumero. La liberalizzazione dell'esercizio dell'attività professionale in regime privatistico comportava che anche i medici a tempo pieno potessero svolgere attività extramuraria, senza la precedente limitazione: in tale contesto, i soggetti, pubblici e privati, che erogavano prestazioni per conto del Servizio sanitario nazionale potevano essere scelti liberamente dal cittadino e venivano retribuiti in base alle prestazioni rese. Rischiava, perciò, di apparire contraddittoria la facoltà, riconosciuta al sanitario dipendente pubblico, di esercitare l'attività anche all'esterno della struttura di appartenenza; il legislatore ha, allora, adottato misure per incentivare l'attività intramuraria, apponendo, nel contempo, limiti all'esercizio dell'attività nelle forme dell'*extra moenia*: tale risultato è stato raggiunto con l'art. 13 del d.lgs. n. 229 del 1999, secondo il quale gli incarichi di direzione di struttura implicano il rapporto di lavoro esclusivo del sanitario e il diritto all'esercizio di attività libero professionale individuale al di fuori dell'impegno di servizio è esercitabile unicamente nell'ambito delle strutture aziendali individuate dal direttore generale. Detto articolo 13 ha introdotto nel d.lgs. n. 502 del 1992, tra gli altri, l'art. 15-*quater* (esclusività del rapporto di lavoro dei dirigenti del ruolo sanitario), l'art. 15-*quinquies* (caratteristiche del rapporto) e l'art. 15-*sexies* (caratteristiche del rapporto dei dirigenti che svolgono attività extramuraria): tale regime vale anche per i dirigenti che, come nel caso di specie, fossero in servizio alla data del 31 dicembre 1998, per i quali, addirittura, è stato previsto un meccanismo di opzione tacita in favore del rapporto esclusivo.

Il principio secondo cui l'esclusività del rapporto di lavoro del dirigente sanitario implica lo svolgimento della sola attività libero-professionale intramuraria è stato temperato dalla clausola che fa salvo il disposto dell'art. 72, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, che comportava l'impegno del direttore generale delle aziende ospedaliere, fino alla realizzazione di idonee strutture e spazi distinti per l'esercizio dell'attività *intra moenia*, ad assumere le iniziative per reperire fuori dall'azienda spazi sostitutivi e ad autorizzare l'utilizzazione di studi privati.

La tendenza ad agevolare il passaggio al nuovo regime del rapporto esclusivo si è consolidata, negli anni, con una serie di ulteriori interventi normativi: innanzitutto gli artt. 1 e 3 del d.lgs. 28 luglio 2000, n. 254, il primo dei quali ha fatto carico alle Regioni di provvedere, entro il 31 luglio 2000, alla definizione di un programma di realizzazione di strutture sanitarie per l'attività libero professionale intramuraria, mentre il secondo ha stabilito che al dirigente sanitario è consentita, in caso di carenza di spazi idonei, l'utilizzazione del proprio studio professionale, sino al 31 luglio 2003, termine poi prorogato al 31 luglio 2005 (art. 1 del decreto-legge 23 aprile 2003, n. 89, convertito nella legge 20 giugno 2003, n. 141), quindi al 31 luglio 2006 (decreto-legge 27 maggio 2005, n. 87, convertito nella legge 26 luglio 2005, n. 149), e, da ultimo, fino alla data del completamento da parte dell'azienda sanitaria di appartenenza degli interventi necessari ad assicurare l'esercizio dell'attività libero-professionale intramuraria e, comunque, entro il 31 luglio 2007. Infine, la legge 3 agosto 2007, n. 120, dopo aver stabilito che Regioni e Province autonome, al fine di garantire l'esercizio dell'attività intramuraria, debbono assumere le più idonee iniziative volte ad assicurare gli interventi di ristrutturazione edilizia, ha anche sancito che l'adozione di tali iniziative debba essere completata entro diciotto mesi dal 31 luglio 2007 e che, limitatamente a tale periodo, continuano ad applicarsi i provvedimenti già adottati (compresa quindi la possibilità di utilizzo dello studio professionale).

I Giudici costituzionali, effettuato questo lungo *excursus*, osservano che «l'ipotesi alla quale si

riferisce il rimettente nel sollevare la questione di legittimità costituzionale» è «assolutamente residuale»: «invero, il caso nel quale la scelta del dirigente, in favore del rapporto esclusivo, rappresenterebbe “un salto nel buio” [...] si presenta sostanzialmente come un’evenienza del tutto marginale e, in definitiva, di carattere accidentale». Peraltro, la non fondatezza della questione «non postula che possa essere condivisa la tesi sostenuta dall’Avvocatura generale dello Stato e dalla difesa della Regione Toscana secondo cui tale conclusione deriverebbe da una pedissequa applicazione di quanto deciso da questa Corte con la sentenza n. 181 del 2006», secondo cui non solo le Regioni sono libere di disciplinare le modalità relative al conferimento degli incarichi di direzione delle strutture sanitarie, ora privilegiando in senso assoluto il regime di rapporto esclusivo – come ha fatto la Regione Toscana con la norma censurata – ora, invece, facendo della scelta in suo favore un criterio preferenziale per il conferimento di incarichi di direzione.

Nella sentenza viene altresì affermato che, «nel quadro di una evoluzione legislativa diretta a conferire maggior efficienza [...] all’organizzazione della sanità pubblica [...], non appare irragionevole la previsione di limiti all’esercizio dell’attività libero-professionale da parte dei medici del Servizio sanitario nazionale», anche in considerazione del fatto che tale limitazione è «frutto di una precisa scelta del medico»; viceversa, rimane estraneo al *decisum* della sentenza il tema della presunta irragionevolezza dell’art. 59, comma 1, della legge regionale della Toscana n. 40 del 2005 e dell’art. 15-*quinquies*, comma 5, del d.lgs. n. 502 del 1992, irragionevolezza ipotizzata sotto il profilo «che entrambe le disposizioni, ricorrendo certe condizioni fattuali, non garantirebbero una scelta consapevole a favore del rapporto esclusivo».

In conclusione, osserva la Consulta, «l’inconveniente lamentato dal rimettente e dalle parti private, nei limitati casi in cui si verifica, non nasce come conseguenza diretta ed immediata delle previsioni legislative censurate, ma deriva dalle differenti condizioni “fattuali” in cui possono trovarsi le strutture sanitarie pubbliche», e può, al più, venire in rilievo una disparità di mero fatto, cui la giurisprudenza costituzionale ha sempre negato rilevanza agli effetti della violazione dell’art. 3 Cost.

A ciò si aggiunga che l’eventuale inadempimento da parte degli organi delle strutture pubbliche nella predisposizione di quanto necessario per lo svolgimento dell’attività libero-professionale intramuraria potrebbe dar luogo a gravi forme di responsabilità, e proprio per questo risultano previsti adeguati strumenti affinché i suddetti inconvenienti di fatto possano trovare rimedio.

Interessante è la **sentenza n. 146**, inerente alla inapplicabilità al pubblico impiego della norma che contempla, per i lavoratori privati retribuiti in misura fissa, un compenso aggiuntivo per le festività civili nazionali ricadenti di domenica. In particolare, la Corte ha concluso per la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 224, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, censurato ove prevede, appunto, che tra le disposizioni inapplicabili *ex art.* 69, comma 1, secondo periodo, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, a seguito della stipulazione dei contratti collettivi del quadriennio 1994/1997, è compreso l’art. 5, terzo comma, della legge 27 maggio 1949, n. 260, sostituito dall’art. 1 della legge 31 marzo 1954, n. 90, in materia di retribuzione nelle festività civili nazionali ricadenti di domenica. Non appare corretta la premessa che assimila *in toto* la disciplina del rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni a quella del rapporto di lavoro alle dipendenze di datori di lavoro privati, poiché tra le due categorie sussistono differenze sostanziali di rilievo: «la pubblica amministrazione, infatti, conserva pur sempre – anche in presenza di un rapporto di lavoro ormai contrattualizzato – una connotazione peculiare, essendo tenuta al rispetto dei principi costituzionali di legalità, imparzialità e buon andamento cui è estranea ogni logica speculativa». Così, «le peculiarità del contratto collettivo nel pubblico impiego [che è] efficace *erga omnes*, funzionale all’interesse pubblico di cui all’art. 97 Cost., inderogabile sia in *peius* che in *melius*, oggetto di diretto sindacato da parte della Corte di cassazione per violazione o falsa applicazione, influiscono anche sul piano processuale determinando l’impossibilità di ritenere a priori irrazionali le peculiarità della diversa disciplina».

Anche con riferimento alla norma denunciata non è possibile una comparazione tra i lavoratori pubblici e privati: detta norma ha per finalità il contenimento della spesa per il settore del pubblico

impiego, come si evince dall'art. 1, comma 1, lettera b), del d.lgs. n. 165 del 2001, che individua, tra gli scopi che la normativa generale sul pubblico impiego si prefigge, quello di razionalizzare la spesa complessiva per il personale entro i vincoli della finanza pubblica; il rinvio, effettuato dal comma 2, alle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa per ciò che riguarda i rapporti di lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni subisce il limite delle diverse disposizioni del decreto e il successivo comma 3 specifica che l'attribuzione di trattamenti economici può avvenire solo mediante contratti collettivi. È evidente che il legislatore ha voluto riservare alla contrattazione collettiva l'intera definizione del trattamento economico, eliminando progressivamente tutte le voci *extra ordinem*.

D'altra parte, riguardo alla questione in oggetto, «gli stessi contratti collettivi, oltre a ribadire il principio della onnicomprensività della retribuzione e del divieto di ulteriori corrisposizioni, hanno previsto una dettagliata regolamentazione del godimento delle ferie, delle festività e degli eventuali riposi compensativi, con il risultato che, se si applicasse oltre al contratto collettivo, quanto prevede l'art. 5 della legge n. 260 del 1949, si avrebbe una almeno parziale duplicazione dello stesso beneficio»: tale norma stabiliva in origine il beneficio di una ulteriore retribuzione nell'ipotesi in cui la festività nazionale della Repubblica, l'anniversario della liberazione, la festa del lavoro e il giorno dell'unità avessero coinciso con la domenica; la legge 5 marzo 1977, n. 54 aveva spostato, poi, la festività della Repubblica e quella dell'unità nazionale alla prima domenica rispettivamente di giugno e di novembre, con la conseguenza che, con la legge 23 dicembre 1977, n. 937, si erano previsti per i dipendenti delle amministrazioni centrali e locali, in aggiunta ai periodi di congedo, sei giornate complessive di riposo. Il contenuto sostanziale dell'ultima legge citata era stato successivamente trasfuso nei contratti collettivi.

Da ciò emerge con evidenza che la materia delle festività è stata oggetto della contrattazione collettiva sin dalla stipulazione relativa al primo quadriennio 1994-1998, contrariamente a quanto affermato dal ricorrente.

In conclusione, osserva la Corte, «va ribadito che le differenze ancora esistenti tra il rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni e il rapporto di lavoro alle dipendenze dei datori di lavoro privati rendono ingiustificata la pretesa di estendere, in nome del principio di eguaglianza, l'attribuzione di una singola disposizione [...], senza tener conto del quadro complessivo del trattamento economico-retributivo dei dipendenti della pubblica amministrazione quale risulta a seguito dell'applicazione delle procedure di contrattazione collettiva previste dal legislatore».

Il parametro di cui all'art. 3 Cost. è a fondamento della pronuncia di incostituzionalità resa con la **sentenza n. 167**, in tema di abilitazione all'insegnamento e, in particolare, di istituzione di sessioni riservate di esame per l'accesso agevolato alle graduatorie permanenti, sentenza che ha dichiarato illegittimo l'art. 2, comma 7-*bis*, del decreto-legge 7 aprile 2004, n. 97, convertito nella legge 4 giugno 2004, n. 143, nella parte in cui non prevede l'applicazione del beneficio dell'ulteriore proroga del termine per la maturazione del requisito sulla durata del servizio prestato anche a coloro i quali siano stati ammessi con riserva - e ne abbiano superato l'esame finale - ai concorsi banditi con le ordinanze ministeriali 15 giugno 1999, n. 153 e 7 febbraio 2000, n. 33, emanate in attuazione della legge 3 maggio 1999, n. 124, beneficio contemplato solo per i concorrenti dei concorsi banditi con ordinanza ministeriale n. 1 del 2001.

L'istituzione della sessione riservata di cui alla norma censurata - si afferma in motivazione - trova fondamento nella legge 3 maggio 1999, n. 124, volta a consentire agli insegnanti precari un accesso agevolato nelle neoistituite graduatorie permanenti, legge che prevedeva, fra i requisiti necessari per l'accesso a detta sessione, l'effettiva prestazione del servizio di insegnamento per almeno 360 giorni nel periodo compreso tra l'anno scolastico 1989-1990 ed il 25 maggio 1999, di cui almeno 180 giorni a decorrere dall'anno scolastico 1994-1995. L'indizione della sessione riservata è stata disposta con l'ordinanza n. 153 del 1999, cui ha fatto seguito l'ordinanza n. 33 del 2000, con la quale è stata ammessa la partecipazione alla sessione riservata di cui all'ordinanza n. 153 del 1999 anche per conseguire più idoneità, con conseguente riapertura dei termini per

presentare domanda *ex art.* 1 dell'ordinanza n. 1 del 2001. Il termine finale per la maturazione del requisito di servizio è stato differito prima dal decreto-legge 28 agosto 2000, n. 240, convertito nella legge 27 ottobre 2000, n. 306, e successivamente dal decreto legge 7 aprile 2004, n. 97, che ha, però, limitato il beneficio a coloro che erano stati ammessi con riserva ai concorsi banditi con l'ordinanza n. 1 del 2001.

Alla luce di tale evoluzione normativa, prosegue la motivazione, appare evidente il carattere unitario delle procedure concorsuali attivate sulla base delle ordinanze ministeriali n. 153 del 1999, n. 33 del 2000 e n. 1 del 2001, «tutte espressive del medesimo criterio di reclutamento, introdotto dalla legge n. 124 del 1999, al fine di creare un percorso selettivo agevolato a beneficio di una determinata categoria di docenti»: perciò, anche gli ulteriori differimenti del termine per il computo del requisito di servizio partecipano della medesima *ratio*.

Se è vero che, come già osservato nella sentenza n. 136 del 2004, «la normativa inerente le sessioni riservate d'esame di idoneità o abilitazione all'insegnamento ha carattere eccezionale e di favore e quindi le singole disposizioni non possono essere estese al di là dei casi espressamente previsti a meno che le esclusioni che ne conseguono siano prive di giustificazioni e perciò irragionevoli», nel caso di specie le situazioni poste a raffronto dal rimettente appaiono omogenee, avendo ad oggetto la disciplina delle sessioni riservate indette per gli insegnanti delle scuole diverse dai conservatori e dalle accademie: «la rilevata unitarietà di tale disciplina rende palesemente irragionevole la scelta del legislatore di assoggettare a trattamenti differenziati soggetti che, pur in possesso dei medesimi requisiti, si diversificherebbero esclusivamente per il dato formale di aver partecipato a procedure concorsuali attivate con ordinanze ministeriali differenti ma fondate su un unico contesto normativo di riferimento».

Il bilanciamento tra la tutela dell'interesse al buon andamento della pubblica amministrazione e l'esigenza di garantire l'unità familiare è al centro della **sentenza n. 183**, che ha dichiarato non fondato il dubbio di costituzionalità sollevato nei confronti della norma – art. 17 delle legge 28 luglio 1999, n. 266 – che contempla il diritto, senza limiti, del coniuge convivente del personale delle forze armate e di polizia, trasferito d'autorità da una ad altra sede di servizio, che sia impiegato in una amministrazione pubblica, ad essere impiegato, per comando o distacco, presso altre amministrazioni nella sede di servizio del coniuge o, in mancanza, nella sede più vicina.

Osserva la Corte che finalità dell'istituto del ricongiungimento è tener conto nel contempo del buon andamento dell'amministrazione militare, che richiede un regime di più accentuata mobilità, e dell'esigenza di tutela dell'unità familiare, che, in mancanza di tale istituto, per il militare e la sua famiglia risulterebbe compromessa: «il ricongiungimento è, dunque, diretto a rendere effettivo il diritto all'unità della famiglia, che [...] costituisce espressione di un diritto fondamentale della persona umana»; detto valore può giustificare «una parziale compressione delle esigenze di alcune amministrazioni (nella specie, quelle di volta in volta tenute a concedere il comando o distacco di propri dipendenti per consentirne il ricongiungimento con il coniuge), purchè nell'ambito di un ragionevole bilanciamento dei diversi valori contrapposti, operato dal legislatore».

Inoltre, la legittimità della norma rispetto al parametro di cui all'art. 97 Cost. deve essere valutata tenendo conto dei suoi effetti sul buon andamento della pubblica amministrazione nel suo complesso: perciò, se è vero che l'istituto del ricongiungimento sottrae un dipendente all'amministrazione di appartenenza, è anche vero che esso attenua i disagi causati dalla mobilità del dipendente di un'altra amministrazione.

I principi di eguaglianza e buon andamento sono alla base anche della declaratoria di incostituzionalità dell'art. 103, terzo comma, del d.P.R. 11 luglio 1980, n. 382, modificato dalla legge 23 dicembre 1999, n. 488, dichiarato illegittimo nella parte in cui non riconosce ai ricercatori universitari, all'atto della loro immissione nella fascia dei ricercatori confermati, per intero ai fini del trattamento di quiescenza e di previdenza e per i due terzi ai fini della carriera, l'attività di ricerca effettivamente svolta per almeno tre anni nelle università in qualità di tecnici laureati (**sentenza n. 191**). Posto che il legislatore può prevedere, a favore dei dipendenti pubblici all'atto dell'assunzione, il riconoscimento dei servizi già prestati in pubbliche amministrazioni, limitandolo

ai casi di passaggi di carriera tra diverse amministrazioni, in presenza di un'identità ordinamentale che consenta di ravvisare una corrispondenza di qualifiche, ed in modo da evitare disparità di trattamento irragionevoli, il presupposto dell'identità ordinamentale sussiste per i tecnici laureati che, in base alla legge 14 gennaio 1999, n. 4, siano stati inquadrati nel ruolo dei ricercatori confermati a seguito di concorsi riservati. In effetti, osserva la sentenza, sono diverse le funzioni dei tecnici laureati rispetto a quelle dei ricercatori e un meccanismo di transito agevolato da un ruolo all'altro non basta a colmare le differenze; però, di detto meccanismo, previsto dalla citata legge n. 4 del 1999, i tecnici laureati potevano beneficiare solo se, all'entrata in vigore della legge stessa, avessero svolto almeno tre anni di ricerca: «ciò dimostra che – pur non rendendo omogenee le due categorie – il legislatore del 1999 ha voluto dare riconoscimento a una situazione di fatto, data dall'utilizzazione della figura del tecnico laureato come canale di accesso alla carriera universitaria e dal conseguente svolgimento di attività di ricerca da parte dei tecnici laureati».

In conclusione, in questo quadro «la differenza tra il trattamento che la disposizione impugnata riserva ai tecnici laureati che diventino ricercatori, rispetto a quello riservato ai tecnici laureati che diventino professori, è manifestamente irragionevole».

Da menzionare è anche la successiva **sentenza n. 192**, nella quale la Consulta conclude per la non fondatezza del dubbio di costituzionalità degli artt. 162, commi 2 e 3, e 165, commi 2 e 3, del d.lgs. 13 ottobre 2005, n. 217, nonché dell'art. 153, commi 1, 2 e 3, dello stesso decreto, contestati ove non prevedono, i primi, l'inquadramento dei direttori amministrativi e dei coordinatori amministrativi del Corpo nazionale dei vigili del fuoco che siano privi di laurea nelle nuove qualifiche di “funzionario amministrativo–contabile direttore” e di “funzionario amministrativo contabile direttore–vicedirigente” o comunque in un ruolo direttivo speciale, e l'ultimo, l'inquadramento dei collaboratori tecnici antincendi della VII qualifica funzionale privi di laurea nel nuovo ruolo direttivo con la qualifica di direttori e direttori-vicedirigenti, ovvero in un istituendo ruolo direttivo speciale.

La Corte ha ritenuto insussistente la violazione dell'art. 76 Cost., poiché, se è vero che il legislatore delegato, nel definire il nuovo ordinamento, ha riconosciuto un particolare rilievo al diploma di laurea, inquadrando i dipendenti in qualifiche diverse in base al suo possesso o alla sua mancanza, è anche vero che «una simile scelta non era certo preclusa dalla legge delega, la quale non imponeva di attribuire lo stesso rilievo ai titoli di studio e agli altri titoli, ma solo di tener conto “principalmente” degli uni e degli altri». Non è violato neppure l'art. 3 Cost., posto che non emergono profili di arbitrarietà o irragionevolezza nella scelta del legislatore, «in quanto le disposizioni impuginate richiedono requisiti più rigorosi per lo svolgimento di mansioni superiori». Né hanno pregio le censure basate sulla differenza fra il trattamento riservato al personale non laureato dalle disposizioni impuginate e da altre discipline relative a categorie di dipendenti pubblici sottratti alla contrattualizzazione del rapporto di lavoro, vuoi perché il paragone è fatto con le intere categorie e non con le figure professionali similari, vuoi perché i *tertia comparationis* invocati sono rappresentati da norme che disciplinano personale appartenente, a differenza di quello del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, a forze di polizia.

In questo ambito deve esser ricordata anche la **sentenza n. 182**, analizzata nei paragrafi relativi all'eguaglianza e al diritto di difesa, in cui viene dichiarata non fondata la questione di costituzionalità dell'art. 20, comma 2, del d.P.R. 25 ottobre 1981, n. 737, che consente al dipendente dell'amministrazione di pubblica sicurezza, sottoposto a procedimento disciplinare, di essere assistito esclusivamente da un difensore appartenente all'amministrazione medesima. Per una disamina puntuale del provvedimento si rinvia ai sopra citati paragrafi.

La questione relativa alla mancata corresponsione dell'indennità giudiziaria ai magistrati nel periodo di astensione obbligatoria per maternità e puerperio secondo la disciplina vigente anteriormente alle modifiche di cui alla legge n. 311 del 2004 è argomento della **ordinanza n. 137**. La Corte si è espressa in termini di manifesta infondatezza del dubbio di costituzionalità dell'art. 3, primo comma, della legge 19 febbraio 1981, n. 27, nel testo anteriore alla riforma, rilevando le differenze di regime giuridico fra le due categorie di dipendenti messe a raffronto, i magistrati e il

personale di cancelleria e delle segreterie giudiziarie, differenze che si sono accentuate a seguito della riforma del pubblico impiego, stante la diversità sul piano delle fonti di disciplina dei rispettivi rapporti di impiego (il rapporto degli impiegati è regolato da fonti contrattuali, quello dei magistrati dalla legge). Inoltre, contrariamente a quanto sostenuto dal rimettente, non è possibile dedurre dall'articolo 1, comma 325, della legge n. 311 del 2004, che ha previsto la corresponsione dell'indennità *de qua* anche ai magistrati, «l'intento del legislatore di rimuovere una situazione di illegittima disparità di trattamento», posto che la novella rappresenta solo la «manifestazione della discrezionalità del potere legislativo nel collocare nel tempo le innovazioni normative».

Dello stesso tenore è l'**ordinanza n. 346**, che ha evidenziato come l'indennità di funzione riconosciuta ai magistrati abbia connotati peculiari perché assoggettata al meccanismo di rivalutazione automatica previsto per gli stipendi dei magistrati, rivalutazione che, in quanto garanzia dell'indipendenza dei magistrati stessi, non è mai stata estesa *sic et simpliciter* al personale delle cancellerie e segreterie e a quello amministrativo delle magistrature speciali.

Infine, con l'**ordinanza n. 212**, la Corte si è nuovamente occupata del trattamento economico del personale degli enti locali trasferito nei ruoli del personale amministrativo, tecnico ed ausiliario (ATA) statale: la pronuncia, nel dichiarare la manifesta infondatezza della questione, ha richiamato la motivazione del precedente di cui alla sentenza n. 234 del 2007, rilevando l'assenza, nella specie, di argomenti di censura nuovi ed ulteriori rispetto a quelli già scrutinati.

4. La giurisdizione

«Le scelte del legislatore in materia di riparto della giurisdizione possono essere censurate se contrastanti con i criteri desumibili dalle previsioni costituzionali o se irragionevoli»: sulla base di questa premessa, la Consulta, con la **sentenza n. 377**, ha respinto il dubbio di costituzionalità dell'art. 69, comma 5, del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, censurato, in relazione agli artt. 3, 24 e 103 Cost., nella parte in cui devolve al tribunale ordinario la tutela giurisdizionale avverso la delibera di decadenza dalla carica di consigliere, per incompatibilità.

Il rimettente afferma che l'attribuzione della giurisdizione al giudice ordinario non è conforme al criterio costituzionale di riparto, basato sulla dicotomia tra diritti soggettivi ed interessi legittimi, dal momento che vi è un atto amministrativo da impugnare, e ritiene artificiosa la distinzione, operata dalla giurisprudenza di legittimità, tra interesse alla regolarità delle operazioni elettorali e diritto soggettivo all'eleggibilità: ad avviso della Corte, viceversa, non è condivisibile che in detta materia possano essere fatte valere soltanto situazioni di interesse legittimo, e l'esclusione della presenza di diritti soggettivi non può dipendere dal fatto che viene emanato un provvedimento amministrativo per dichiarare la decadenza dell'amministratore locale, poiché, al contrario, secondo il costante orientamento della Cassazione, «i provvedimenti che dichiarano la decadenza dell'amministratore locale incidono sul diritto di elettorato passivo».

Non convince neppure l'affermazione secondo cui i principi di effettività e pienezza della tutela richiedono che il legislatore devolva tutte le controversie in materia elettorale esclusivamente al giudice amministrativo, vuoi perché detti principi non impongono di attribuire allo stesso giudice controversie così differenti quali quelle relative alle operazioni elettorali e quelle concernenti la decadenza dell'amministratore locale, vuoi perché non vi è una soluzione costituzionalmente obbligata, spettando alla legge la scelta sull'eventuale concentrazione della tutela e sull'individuazione del giudice competente.

Sempre con riferimento alla definizione della funzione giurisdizionale, meritano attenzione tre pronunce rese in sede di ammissibilità di conflitti tra poteri dello Stato.

Con la prima, non hanno superato il preliminare vaglio di ammissibilità del conflitto i ricorsi aventi ad oggetto alcuni provvedimenti giurisdizionali resi dalla Corte di cassazione e dalla Corte d'appello di Milano, da un lato, e dal TAR Lazio e dal Consiglio di Stato, d'altro lato. In particolare, con l'**ordinanza n. 334**, la Corte ha dichiarato inammissibile il conflitto con cui la Camera dei

deputati ed il Senato della Repubblica avevano impugnato la sentenza n. 21748 del 2007 della Corte di cassazione ed il decreto 25 giugno 2008 della Corte di appello di Milano deducendo che esse avrebbero usurpato, e comunque menomato, le attribuzioni legislative del Parlamento, poiché detti provvedimenti, “venendo a stabilire termini e condizioni affinché possa cessare il trattamento di alimentazione ed idratazione artificiale cui è sottoposto un paziente in stato vegetativo permanente, avrebbero utilizzato la funzione giurisdizionale per modificare in realtà il sistema legislativo vigente, così invadendo l’area riservata al legislatore”. La Corte, al contrario, “non rileva la sussistenza nella specie di indici atti a dimostrare che i giudici abbiano utilizzato i provvedimenti censurati – aventi tutte le caratteristiche di atti giurisdizionali loro proprie e, pertanto, spieganti efficacia solo per il caso di specie – come meri schermi formali per esercitare, invece, funzioni di produzione normativa o per menomare l’esercizio del potere legislativo da parte del Parlamento, che ne è sempre e comunque il titolare”. La Corte ritiene altresì che, a dispetto di quanto affermato dalle parti ricorrenti, il ricorso si basa su molteplici critiche “al modo in cui la Cassazione ha selezionato ed utilizzato il materiale normativo rilevante per la decisione o a come lo ha interpretato”, in contrasto con quella costante giurisprudenza costituzionale che ritiene che un conflitto avente ad oggetto atti giurisdizionali sia ammissibile «solo quando sia contestata la riconducibilità della decisione o di statuizioni in essa contenute alla funzione giurisdizionale, o si lamenti il superamento dei limiti, diversi dal generale vincolo del giudice alla legge, anche costituzionale, che essa incontra nell’ordinamento a garanzia di altre attribuzioni costituzionali», e che tale conflitto “non può ridursi alla prospettazione di un percorso logico-giuridico alternativo rispetto a quello censurato, giacché il conflitto di attribuzione «non può essere trasformato in un atipico mezzo di gravame avverso le pronunce dei giudici»”.

Con l’ordinanza n. **284**, la Corte ha ritenuto parimenti inammissibile il conflitto di attribuzione con cui un individuo intendeva impugnare, per asserita violazione degli articoli 6 e 13 della Convenzione europea dei diritti dell’uomo, e degli articoli 24, 103, 111, 113 e 137 della Costituzione, la sentenza del TAR del Lazio – sezione II-*bis*, del 27 febbraio 2008, n. 1855, con la quale era stato dichiarato il difetto di giurisdizione in ordine all’impugnazione di provvedimenti relativi alla consultazione elettorale per il rinnovo del Parlamento, fissata per i giorni 13 e 14 aprile 2008 e la sentenza del Consiglio di Stato – sezione IV, del 13 marzo 2008, n. 1053, che ha rigettato l’appello avverso la suddetta pronuncia del TAR del Lazio. La Corte, oltre a rilevare la mancanza di legittimazione attiva, ha constatato anche il difetto del requisito oggettivo del conflitto, non solo perché, come più volte precisato dalla Corte medesima, “i conflitti aventi ad oggetto atti di natura giurisdizionale non possono risolversi in mezzi impropri di censura del modo di esercizio della funzione giurisdizionale, giacché avverso gli errori *in iudicando* di diritto sostanziale o processuale valgono i rimedi consueti riconosciuti dagli ordinamenti processuali delle diverse giurisdizioni”, ma anche perché “il ricorso risulta rivolto non già a sollevare un conflitto di attribuzione, quanto piuttosto ad ottenere la dichiarazione di illegittimità costituzionale di talune disposizioni legislative, attraverso una sorta di accesso diretto a questa Corte”.

Infine, con l’ordinanza n. **8**, ha superato il preliminare vaglio di ammissibilità il conflitto con cui la Camera dei deputati ha chiesto alla Corte di dichiarare che «non spetta al Tribunale dei ministri di Firenze trasferire al Giudice penale ordinario, competente per territorio, il procedimento instaurato ai sensi dell’art. 96 Cost., senza aver prima richiesto l’autorizzazione camerale e, comunque, senza avere previamente trasmesso alla Camera dei deputati gli atti del procedimento medesimo in modo da consentirle di valutare la sussistenza dei presupposti per l’attivazione della garanzia», e di dichiarare parimenti che non spetta al Tribunale di Livorno, sezione distaccata di Cecina, di proseguire il giudizio senza chiedere l’autorizzazione a procedere, con conseguente annullamento dei provvedimenti giurisdizionali adottati. Nel proporre il ricorso, la Camera ha contestualmente domandato alla Corte di sollevare dinanzi a se stessa la pregiudiziale questione di legittimità costituzionale dell’art. 2 della legge n. 219 del 1989, di cui i provvedimenti impugnati rappresenterebbero fedele applicazione.

Sezione II

Le autonomie territoriali

1. L'organizzazione delle regioni

Nella giurisprudenza costituzionale del 2008, si annoverano alcune rilevanti decisioni concernenti l'organizzazione interna delle Regioni, in ordine alla quale la Corte è stata chiamata ad esaminare la disciplina della forma di governo, le garanzie organiche approntate nei confronti della fonte statutaria, nonché la titolarità e l'esercizio delle funzioni elettive regionali e le prerogative dei consiglieri regionali.

1.1. La disciplina della forma di governo

Nel giudizio definito con la sentenza n. **201**, la Corte riafferma che la legge regionale ordinaria non può disciplinare materie riservate alla fonte statutaria senza con ciò violare l'art.123 della Costituzione.

Nella specie, l'art. 1 della legge della Regione Molise 23 febbraio 2007, n. 4, configura il Sottosegretario alla Presidenza della Regione come una rilevante ed impegnativa carica di tipo politico-istituzionale. Questi è scelto fra i consiglieri regionali in carica; è sostituito nella Commissione consiliare di cui fa parte «da un consigliere dello stesso gruppo politico o di altro gruppo di maggioranza»; partecipa alle sedute della Giunta regionale, seppur senza diritto di voto; dispone di un proprio apparato di collaboratori analogo a quello degli assessori; è titolare di una indennità pari a quella spettante al vicepresidente del Consiglio regionale.

Sul piano delle funzioni, appare particolarmente significativo che egli, nelle sue attività di rappresentanza del Presidente della Regione, mantenga «i rapporti con il Consiglio, con gli assessori, con i direttori generali, con la struttura regionale, con tutte le istituzioni e con organismi pubblici e privati», avvalendosi «delle strutture, delle collaborazioni e del personale che sono nella disponibilità della Presidenza della Regione».

Tutto ciò rende palese che la legge censurata incide sulle aree materiali riservate alla fonte statutaria regionale (tuttora vigente è il testo approvato con la legge 22 maggio 1971, n. 347), quali configurate nel primo comma dell'art. 123 Cost., sia prima («organizzazione interna della Regione»: si veda, al riguardo, la sentenza n. 407 del 1989) che dopo («la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento») la riforma operata dall'art. 3 della legge costituzionale 22 novembre 1999 n. 1 (Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni).

La Costituzione riserva allo statuto la disciplina dei rapporti tra gli organi fondamentali della Regione (sentenze n. 12 del 2006 e n. 313 del 2003), anche in relazione alla loro conformazione (sentenza n. 3 del 2006). Con la sentenza n. 188 del 2007, la Corte ha precisato che «le scelte fondamentali in ordine al riparto delle funzioni tra gli organi regionali, ed in particolare tra il Consiglio e la Giunta, alla loro organizzazione e al loro funzionamento sono riservate dall'art. 123 Cost. alla fonte statutaria. Tale riserva impedisce al legislatore regionale ordinario, in assenza di disposizioni statutarie, di disciplinare la materia».

Le disposizioni relative alla nomina del Sottosegretario ed alla sua sostituzione in seno alla Commissione consiliare di appartenenza (peraltro con una specifica scelta in ordine al sostituto) incidono sui rapporti tra l'esecutivo regionale e l'assemblea legislativa, così invadendo un ambito materiale proprio della fonte statutaria.

Similmente, la riserva di statuto risulta disattesa anche dalle disposizioni afferenti alla partecipazione alle sedute della Giunta. In particolare, l'art. 1, comma 2, pur non alterando formalmente la composizione della Giunta di cui all'art. 20 del vigente statuto, ha per oggetto il funzionamento dell'esecutivo regionale, la cui disciplina spetta alla fonte statutaria. Inoltre, nel

silenzio della disciplina impugnata, la presenza del Sottosegretario deve essere intesa come permanente e non meramente occasionale.

A parte il potere presidenziale di nomina e di revoca (rilevante anche sul piano dei rapporti con il Consiglio regionale), la previsione di cui all'art. 1, comma 3, secondo cui il Sottosegretario «può rappresentare il Presidente della Regione su disposizione dello stesso», afferisce alla rappresentanza regionale, che la stessa Costituzione, all'art. 121, ultimo comma, attribuisce in via esclusiva al Presidente della Regione. A fronte del principio enunciato dalla Carta fondamentale, il suo compiuto svolgimento non può che spettare allo statuto, sempre in ordine alla determinazione dei principi fondamentali di organizzazione e funzionamento.

In considerazione della diversa natura e procedura di adozione della fonte statutaria rispetto a quelle delle ordinarie leggi regionali, la Corte ha più volte affermato la illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 123 Cost., di leggi regionali che adottino discipline difformi dal dettato statutario o comunque regolino materie riservate alla fonte statutaria, allorché sarebbe possibile procedere a innovazioni anche solo parziali dello statuto regionale vigente, tramite la procedura di cui al secondo comma dell'art. 123 Cost. (sentenza n. 304 del 2002).

Il ritardo nella adozione dei nuovi statuti non può legittimare l'assunzione, da parte del legislatore regionale "ordinario", di determinazioni normative riservate alla fonte statutaria. Con la sentenza n. 188 del 2007, la Corte ha affermato che «le Regioni avrebbero dovuto sviluppare, attraverso apposite e complete disposizioni statutarie, le rilevanti innovazioni costituzionali ed istituzionali originate dalle nuove scelte operate a livello nazionale, in tal modo anche riducendo il rischio dell'assenza di normative adeguate alle novità comunque prodottesi, a tutela della necessaria trasparenza e legalità dell'azione regionale». Sicché, «l'adeguamento alle modifiche costituzionali e legislative intervenute non può essere rinviato *sine die* [...], a meno del manifestarsi di rischi particolarmente gravi sul piano della funzionalità e legalità sostanziale di molteplici attività delle Regioni ad autonomia ordinaria».

1.2. La funzione di garanzia statutaria

Nella sentenza n. 200, la Corte si sofferma sui limiti di compatibilità costituzionale nell'ambito dei quali debbono attenersi le competenze attribuibili alla istituzione di un organo di garanzia nell'ordinamento statutario regionale (sentenza n. 12 del 2006).

Per la Corte, non vi è dubbio che sia ammissibile attribuire a tali organi di garanzia un potere consultivo, ancorché il contenuto negativo del parere reso determini l'obbligo di riesame dell'atto (sentenza n. 378 del 2004). Si tratta di stabilire se la previsione, contenuta in disposizioni siffatte, di «decisioni» su oggetti dalla stessa determinati possa ritenersi compatibile con la natura amministrativa dell'organo o se, invece, il carattere vincolante di tali atti li qualifichi come sostanzialmente giurisdizionali e pertanto estranei alla sfera di competenza del legislatore regionale.

Alla luce dei comuni principi che reggono la qualificazione degli atti dei poteri pubblici, si deve ritenere che la competenza ad emanare atti decisori non è riservata agli organi giurisdizionali, giacché l'ordinamento giuridico italiano conosce da lungo tempo molteplici tipi di atti riconducibili alla categoria delle decisioni amministrative. Queste ultime si caratterizzano per essere atti amministrativi di accertamento, volti a risolvere conflitti, decidendo, in un caso concreto, sull'applicabilità di una norma o sulle modalità di applicazione della stessa.

Se si esaminano in modo specifico le competenze decisorie della Consulta statutaria enumerate dall'art. 7, comma 2, della legge reg. Calabria n. 2 del 2007, si vede che esse riguardano: *a*) i conflitti tra organi della Regione; *b*) i conflitti tra gli organi della Regione e gli enti locali; *c*) la compatibilità di proposte di legge o di regolamento con lo statuto; *d*) la regolarità e l'ammissibilità delle richieste di *referendum*.

Come precisato dal successivo art. 8, comma 1, le «decisioni» hanno efficacia vincolante per gli organi regionali e per «gli altri soggetti istituzionali interessati».

Si tratta, pertanto, di decisioni amministrative che tendono ad eliminare dubbi e controversie sull'interpretazione delle disposizioni statutarie e delle leggi regionali riguardanti i rapporti tra la Regione e gli altri enti che operano nell'ambito del suo territorio. Tali decisioni non possono né precludere né, in alcun modo, limitare la competenza degli organi giurisdizionali, ordinari o amministrativi, eventualmente richiesti, nei modi rituali, di pronunciarsi sui medesimi atti già oggetto di valutazioni da parte della Consulta statutaria. Le stesse «decisioni» della suddetta Consulta possono ovviamente diventare oggetto di un giudizio di legittimità dei competenti organi giudiziari.

Inoltre, l'elencazione delle competenze della Consulta statutaria ricalca quella contenuta nell'art. 57, comma 5, dello statuto della Regione Calabria, così come il carattere vincolante delle determinazioni dell'organo di garanzia risulta conforme al comma 7 del medesimo art. 57, che dispone: «Gli organi regionali si attengono alle valutazioni della Consulta. Il Consiglio regionale può comunque deliberare in senso contrario a singole valutazioni, con motivata decisione adottata a maggioranza assoluta». In linea con la norma statutaria da ultima citata, l'art. 8, comma 3, della legge reg. Calabria n. 2 del 2007, dispone, infatti: «Ove la Consulta ritenga leso lo Statuto da una semplice proposta di legge o regolamento del Consiglio regionale, quest'ultimo può comunque deliberare in senso contrario alle decisioni della Consulta, con motivata decisione adottata a maggioranza assoluta».

Da quanto osservato si conclude che le suindicate competenze della Consulta statutaria, quali previste dalle norme censurate, non hanno natura giurisdizionale e risultano conformi, nei termini appena indicati, alle previsioni statutarie.

Se si interpretano le norme censurate in modo conforme allo statuto, si deve ritenere che il carattere vincolante delle «decisioni» della Consulta statutaria debba mantenersi nell'ambito dell'organizzazione regionale, che comprende «tutti gli enti ed organi della Regione», con la conseguenza che tra gli altri «soggetti interessati», menzionati dal comma 2 dell'art. 8, non possano essere inclusi gli enti locali, la cui autonomia è costituzionalmente garantita dall'art. 114, primo e secondo comma, Cost.

Si deve, al contrario, rilevare l'illegittimità costituzionale del comma 4 dell'art. 8 della legge reg. Calabria n. 2 del 2007, giacché ogni valutazione sulle leggi regionali promulgate o sui regolamenti emanati appartiene alla competenza esclusiva rispettivamente della Corte costituzionale e dei giudici comuni, ordinari e amministrativi. Le competenze della Consulta statutaria, per non invadere la sfera di attribuzioni del giudice delle leggi e degli organi giudiziari, devono avere soltanto carattere preventivo ed essere perciò esercitate nel corso dei procedimenti di formazione degli atti. Ogni valutazione sulla legittimità di atti, legislativi o amministrativi, successiva alla loro promulgazione o emanazione è estranea alla sfera delle attribuzioni regionali.

Assieme al comma 4 dell'art. 8, viene dichiarata l'illegittimità costituzionale del comma 3 dell'art. 7, limitatamente alle parole «Ad eccezione del caso di conflitti fra organi della Regione o fra Regione ed Enti locali originati da una legge o da un regolamento, nel quale i soggetti legittimati devono ricorrere alla Consulta entro 30 giorni dalla promulgazione della legge.».

I motivi della declaratoria di illegittimità costituzionale di tale norma sono analoghi a quelli enunciati a proposito del comma 4 dell'art. 8, in quanto la Consulta statutaria non può essere investita di valutazioni di legittimità concernenti leggi regionali promulgate o regolamenti emanati. Nessun ricorso a tale organo è pertanto ammissibile dopo la promulgazione della legge o l'emanazione del regolamento, poiché ogni valutazione di legittimità è riservata, nei termini, nei limiti e con le modalità previsti dalla Costituzione e dalle leggi vigenti, alla Corte costituzionale ed ai giudici ordinari e amministrativi.

1.3. La titolarità e l'esercizio di funzioni elettive

Relativamente alla titolarità ed all'esercizio di funzioni elettive in ambito regionale, nel corso del 2008 sono state affrontate varie problematiche, tra loro piuttosto eterogenee, concernenti la

sospensione dalla carica di presidente della Regione (e di deputato dell'assemblea legislativa) (a), la prerogativa dell'insindacabilità delle opinioni espresse e dei voti dati da parte dei consiglieri regionali (b) e l'estensione di tale ultima prerogativa ad altri soggetti (c).

(a) La Corte, con la sentenza n. **352**, riconosce allo Stato il potere di accertare, a decorrere dal 18 gennaio 2008, la sospensione del sig. Salvatore Cuffaro dalla carica di deputato dell'Assemblea regionale siciliana e di Presidente della Regione siciliana ai sensi dell'art. 15, comma 4-*bis*, della legge 19 marzo 1990, n. 55.

Motiva la Corte che le misure previste da tale disposizione – incandidabilità ad una serie di cariche elettive, decadenza di diritto dalle medesime a seguito di sentenza di condanna, passata in giudicato, per determinati reati, nonché sospensione automatica in caso di condanna non definitiva per gli stessi – intendono essenzialmente contrastare il fenomeno dell'infiltrazione della criminalità organizzata nel tessuto istituzionale locale e, in generale, perseguire l'esclusione dalle amministrazioni locali di coloro che per gravi motivi non possono ritenersi degni della fiducia popolare» (sentenza n. 407 del 1992; dello stesso tenore le sentenze n. 141 del 1996; n. 184 e n. 118 del 1994; n. 218 del 1993). I delitti contemplati dall'art. 15 fanno «sorgere immediatamente il sospetto di un inquinamento dell'apparato pubblico da parte di quelle organizzazioni criminali, la cui pericolosità sociale va al di là della gravità dei singoli delitti che vengono commessi o contestati»: le misure repressive così configurate operano, dunque, «in relazione alla specificità di siffatti rischi di inquinamento degli apparati amministrativi, e alla necessità di troncane anche visibilmente ogni legame che possa far apparire l'amministrazione, agli occhi del pubblico, come non immune da tali infiltrazioni criminali» (sentenza n. 206 del 1999).

Con specifico riferimento alla misura della sospensione obbligatoria dalla carica prevista dal comma 4-*bis* dell'art. 15, la Corte ha ritenuto che il bilanciamento dei valori coinvolti effettuato dal legislatore «non si appalesa irragionevole, essendo esso fondato essenzialmente sul sospetto di inquinamento o, quanto meno, di perdita dell'immagine degli apparati pubblici che può derivare dalla permanenza in carica del consigliere eletto che abbia riportato una condanna, anche se non definitiva, per i delitti indicati e sulla constatazione del venir meno di un requisito soggettivo essenziale per la permanenza dell'eletto nell'organo elettivo» (sentenza n. 25 del 2002; si veda pure la sentenza n. 288 del 1993).

Se, dunque, questa è la finalità della disposizione su cui si fonda il provvedimento censurato dalla ricorrente, non è ravvisabile alcun rapporto di incompatibilità tra l'art. 15 della legge n. 55 del 1990 e la nuova forma di governo introdotta nella Regione Sicilia. Benché la riforma del 2001 abbia sicuramente rafforzato la figura del Presidente, la sua condanna, ancorché non definitiva, per determinati reati, compromette il legame fiduciario tra l'organo politico regionale e la relativa comunità, in quanto mina la credibilità e l'affidabilità che gli amministratori debbono necessariamente dimostrare in vista di una compiuta e corretta tutela degli interessi generali di riferimento.

Né si può desumere tale incompatibilità dal diverso grado di legittimazione che il vicepresidente, chiamato a sostituire il Presidente sospeso, avrebbe rispetto a quest'ultimo. L'intervento di tale organo, infatti, lungi dal risultare incompatibile con l'attuale forma di governo regionale è, anzi, specificamente contemplato dallo statuto siciliano. L'art. 9, come sostituito dalla legge cost. n. 2 del 2001, dopo aver disposto che il Presidente della regione «è eletto a suffragio universale e diretto contestualmente all'elezione dell'Assemblea regionale», prevede espressamente che, in caso di impedimento del Presidente della regione, questi è sostituito dal vicepresidente.

È indubbio che la sospensione obbligatoria e di diritto prevista dall'art. 15, comma 4-*bis*, integra gli estremi di un vero e proprio impedimento del Presidente, che gli preclude l'esercizio delle attribuzioni connesse alla carica.

Del resto, la stessa legislazione siciliana successiva al 2001 prevede l'applicabilità della legge n. 55 del 1990 sia ai deputati regionali, sia al Presidente.

Riguardo ai primi, l'art. 60, comma 6, della legge regionale 20 marzo 1951, n. 29 (Elezione dei

Deputati all'Assemblea regionale siciliana), come modificata dalla legge regionale 3 giugno 2005, n. 7, disciplina il meccanismo di surrogazione dei deputati anche con specifico riguardo all'ipotesi in cui «occorra procedere alla temporanea sostituzione di un deputato sospeso dalla carica ai sensi dell'articolo 15, comma 4-bis», della legge n. 55 del 1990.

Quanto al Presidente della Regione, l'art. 1-*quater* della legge reg. n. 29 del 1951, come modificato dalla legge reg. n. 7 del 2005, stabilisce che questi, all'atto della accettazione della candidatura, deve rendere la dichiarazione di non trovarsi in una delle condizioni previste dal comma 1 dell'art. 15 della legge n. 55 del 1990, e che determina la cancellazione dalla lista dei candidati l'accertamento della sussistenza di taluna di tali condizioni (art. 17-*ter*).

Ma, soprattutto, il citato art. 1-*quater* equipara espressamente il Presidente ai deputati quanto ai requisiti di eleggibilità. Tra questi rientra anche l'assenza di una delle cause di incandidabilità previste dalla legge n. 55 del 1990 il cui accertamento, con sentenza non definitiva, nel corso del mandato determina, ai sensi dell'art. 15, comma 4-*bis*, la sospensione della carica.

Peraltro, se, per le ragioni sopra esposte, la sospensione ai sensi dell'art. 15, comma 4-*bis*, legge n. 55 del 1990, può e deve essere disposta in relazione alla carica di Presidente della regione, per la medesima ragione tale misura trova applicazione anche per la carica di deputato regionale. E ciò tanto più in quanto per i deputati regionali la sospensione è espressamente prevista dall'art. 60, comma 6, legge reg. n. 29 del 1951.

Né è da ritenersi fondata la censura con cui la ricorrente denuncia l'illegittimità del provvedimento impugnato per mancanza di oggetto sul rilievo che l'interessato si sarebbe dimesso irrevocabilmente dall'ufficio di Presidente della regione prima che intervenisse il decreto del Presidente del Consiglio.

In realtà, la sospensione contemplata dall'art. 15, comma 4-*bis*, opera obbligatoriamente (sentenza n. 25 del 2002) e di diritto, così che il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previsto dal comma 4-*ter* dello stesso art. 15, assolve ad una funzione di mero accertamento, e non costitutiva dell'effetto sospensivo («accerta la sospensione» dispone, appunto, la norma da ultimo citata).

Nel caso di specie, la sentenza di condanna pronunciata dal Tribunale di Palermo nei confronti dell'interessato è del 18 gennaio 2008, laddove le dimissioni del medesimo sono state comunicate all'Assemblea regionale siciliana il successivo 26 gennaio. Ne deriva che l'impugnato decreto presidenziale del 29 gennaio 2008 (nel quale si afferma che la condanna è stata comminata anche per il «delitto di cui all'art. 378, comma 1 e 2 c.p., che punisce il favoreggiamento personale “quando il delitto commesso è quello previsto dall'art 416-*bis*”») non ha fatto altro che accertare l'intervenuta, automatica sospensione a partire da una data anteriore rispetto a quella delle dimissioni del Presidente della regione.

Ciò, inoltre, assume rilevanza per le diverse conseguenze che determinano i due atti.

La sospensione di cui all'art. 15, prodromica rispetto all'eventuale decadenza nel caso in cui sopravvenga una condanna definitiva (comma 4-*quinqüies*), determina l'impossibilità per il sospeso di essere computato per la verifica del numero legale o per la «determinazione di qualsivoglia *quorum*» (comma 4-*bis*). Essa, dunque, produce l'effetto dell'immediato allontanamento dalla carica, con conseguente impossibilità di compiere qualunque atto.

Diversamente, le dimissioni del Presidente, determinando, ai sensi dell'art. 10, comma 2, dello statuto, la nuova elezione dell'Assemblea e del Presidente, rendono applicabile nella specie l'art. 8-*bis*, comma 3, dello statuto e dunque consentono lo svolgimento dell'ordinaria amministrazione.

(b) Nel giudizio deciso con la sentenza n. **279**, la Regione Piemonte ha proposto conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, per violazione dell'art. 122, quarto comma, della Costituzione, in relazione al decreto del Giudice per l'udienza preliminare del Tribunale di Torino del 18 settembre 2007, con cui è stato disposto il giudizio a norma dell'art. 429 del codice di procedura penale nei confronti di un consigliere regionale.

In via preliminare, la Corte conferma – con ciò disattendendo una richiesta formulata dalla ricorrente – che, sulla base della diversa posizione dei Consigli regionali e delle Assemblee parlamentari nel sistema costituzionale, debba escludersi che le delibere di insindacabilità regionali abbiano un'efficacia inibitoria nei confronti degli atti dell'autorità giudiziaria.

Nel merito, la Corte passa a valutare se la «Relazione causa bi-alluvionati» avente ad oggetto la critica del comportamento del dirigente amministrativo della «Direzione Commercio e Artigianato» della Regione Piemonte, che ha dato origine al procedimento per reato di diffamazione ascritto al consigliere regionale, possa essere considerata come manifestazione di opinioni espresse nell'esercizio di funzioni consiliari assistite dalla prerogativa costituzionale di insindacabilità prevista dall'art. 122, quarto comma, della Costituzione.

Si osserva, innanzi tutto, che è pacificamente riconosciuto nel ricorso che tale «Relazione», sebbene stilata in modo anonimo, sia atto riconducibile all'imputato, e, inoltre, che la diffusione del documento in sede consiliare suscitò la reazione di due consiglieri regionali, i quali, in data 22 luglio 2003, presentarono l'interrogazione n. 2321 con cui interrogarono la Giunta, tra l'altro, su «quali iniziative abbiano intrapreso su questa materia» e «se quanto riportato dal documento corrisponda al vero».

Tanto osservato, dalla lettura della menzionata Relazione risulta che il locutore si rivolge alla Giunta regionale in prima persona, talvolta con l'appellativo «questo assessore». E che la Relazione ha ad oggetto non soltanto le problematiche attinenti alla permanenza in carica del menzionato dirigente, ma anche e soprattutto i problemi amministrativi relativi alla concessione delle provvidenze connesse agli eventi alluvionali dell'autunno 2000, spettanti a norma della legge di conversione 11 dicembre 2000, n. 365 (Interventi urgenti per le aree a rischio idrogeologico molto elevato e in materia di protezione civile, nonché a favore di zone colpite da calamità naturali).

In ragione delle modalità di diffusione e dei contenuti di tale Relazione, deve ritenersi che tale documento sia atto formato dall'autore in qualità di Assessore agli affari legali della Giunta regionale del Piemonte, qualità rivestita dal consigliere regionale nel luglio 2003, all'epoca dei fatti.

La Relazione non può essere intesa come attività ispettiva o «atto di denuncia politica» compiuta dallo stesso in qualità di consigliere regionale, né come atto riconducibile ad una procedura consiliare di revoca del dirigente in base ai criteri di revoca delle funzioni dirigenziali fissati dalla legge regionale 8 agosto 1997, n. 51 (Norme sull'organizzazione degli uffici e sull'ordinamento del personale regionale).

La diffusione della stessa Relazione, infatti, avvenuta nel luglio 2003, non inerte alla procedura di controllo politico avviata, invece, con l'istituzione di una Commissione di indagine sulle imprese «bi-alluvionate» da parte del Consiglio regionale del Piemonte, avvenuta il 9 dicembre 2003.

Non vi sono state neanche ulteriori attività funzionali compiute dal consigliere regionale su tale tema; difatti, lo stesso, intervenendo nella seduta consiliare n. 490 del 12 ottobre 2004, dedicata alla approvazione della «Relazione finale della Commissione d'indagine imprese bi-alluvionate», non rese alcuna delle affermazioni contenute nella «Relazione causa bi-alluvionati» diffusa nel luglio precedente. Né risulta che il Consiglio regionale abbia posto in essere atti riconducibili a un procedimento ispettivo.

Dalla giurisprudenza costituzionale emerge che la prerogativa costituzionale di cui all'art. 122, quarto comma, Cost., riguarda soltanto gli atti compiuti dal membro del Consiglio regionale (sentenza n. 195 del 2007). Pertanto, la Relazione in esame non può ritenersi assistita dalla predetta prerogativa costituzionale (dell'art. 122, quarto comma, Cost.). Ne discende l'irrelevanza della verifica circa l'esistenza del nesso funzionale tra la Relazione e le interviste giornalistiche e televisive rilasciate dallo stesso consigliere regionale.

Sulla scorta di questi rilievi, si esclude che le dichiarazioni in esame siano state rese nell'esercizio della funzione consiliare regionale e siano, pertanto, coperte dalla immunità di cui all'art. 122, quarto comma, Cost. Da ciò il rigetto del ricorso e la declaratoria di spettanza allo Stato

e, per esso al precitato g.u.p., del potere di emettere il decreto con cui è stato disposto il giudizio.

(c) Una indebita estensione delle guarentigie accordate ai consiglieri regionali viene rinvenuta dalla Corte, nella sentenza n. **190**, nell'art. 3, comma 1 della legge della Regione Calabria 5 gennaio 2007, n. 2 (Istituzione e disciplina della Consulta Statutaria), secondo cui, "nei sei anni dello svolgimento del loro mandato, i componenti della Consulta non possono essere perseguiti, per responsabilità penale, civile o contabile, esclusivamente, per le opinioni espresse (dissenzienti o consenzienti) e per i voti dati nello stretto esercizio delle loro funzioni". Al riguardo, la Corte sottolinea che la speciale guarentigia, di cui all'art. 122, quarto comma, Cost., collegata a quella prevista dall'art. 68, primo comma, Cost., assicura ai consiglieri regionali l'insindacabilità per i voti dati e le opinioni espresse nell'esercizio delle loro funzioni. La *ratio* di tale garanzia costituzionale è stata individuata nel «parallelismo con le guarentigie dei membri del Parlamento [...] in relazione al nucleo essenziale comune e caratterizzante delle funzioni degli organi "rappresentativi" dello Stato e delle Regioni», per finalità di «tutela delle più elevate funzioni di rappresentanza politica, *in primis* la funzione legislativa, volendosi garantire da qualsiasi interferenza di altri poteri il libero processo di formazione della volontà politica» (sentenza n. 69 del 1985).

L'esigenza di rango costituzionale sottesa alla guarentigia in questione giustifica «deroghe eccezionali all'attuazione della funzione giurisdizionale». Con riferimento alle Regioni, l'estensione di tale tipo di immunità a soggetti diversi dai consiglieri regionali «contrasta sia con l'interpretazione letterale dell'art. 122 Cost., sia con la *ratio* dell'istituto» (sentenza n. 81 del 1975: nella specie, si trattava dell'estensione ai componenti della Giunta regionale della garanzia dell'insindacabilità). La norma costituzionale derogatoria, rimasta invariata dopo la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, è quindi di stretta interpretazione. Ogni sua dilatazione al di là dei limiti precisi voluti dalla Costituzione costituisce una violazione dell'integrità della funzione giurisdizionale, posta a presidio dell'uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge.

Esorbiterebbe, altresì, in modo palese dalla sfera di competenze legislative costituzionalmente attribuite alle Regioni la possibilità di introdurre nuove cause di esenzione dalla responsabilità penale, civile o amministrativa, trattandosi di materia riservata alla competenza esclusiva del legislatore statale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

2. La ripartizione delle competenze normative

La maggior parte delle decisioni che la Corte ha reso relativamente al Titolo V della Parte seconda della Costituzione riguarda il riparto di competenze tra lo Stato e le Regioni. Nella giurisprudenza del 2008, sono stati ripresi molti principi già enucleati nel recente passato e se ne sono ricavati, dal sistema, di nuovi.

In linea generale, la Corte ha evidenziato una costante attenzione alla precisazione dei termini del riparto competenziale, attraverso il richiamo alle materie di cui all'art. 117 della Costituzione. Ne è una dimostrazione eloquente – tra le altre – la sentenza n. **168**, nella quale la Corte esclude che il fondo di solidarietà finalizzato a promuovere il finanziamento esclusivo di progetti ed interventi, in ambito nazionale e internazionale, atti a garantire il maggior accesso possibile alle risorse idriche (comma 1284 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006) attenga ad un'asserita «materia dei diritti fondamentali, inviolabili e personalissimi da inquadrare nell'ambito dei principi fondamentali di cui all'art. 2 della Costituzione», che, secondo la difesa erariale, spetterebbe alla competenza esclusiva dello Stato. Viene, infatti, ricordato che «i suddetti diritti, di natura costituzionale, non rappresentano [...] una materia in senso tecnico, come tale riconducibile ad una specifica competenza dello Stato o delle Regioni, ma costituiscono situazioni soggettive le quali possono eventualmente inerire ad ambiti materiali contemplati dall'art. 117, nei commi secondo, terzo e quarto, della Costituzione» (sentenza n. 50 del 2008).

2.1. Le materie di competenza esclusiva statale (art. 117, secondo comma, Cost.)

Attraverso le proprie pronunce, la Corte interviene – più o meno incisivamente – su buona parte

dei titoli competenziali previsti all'art. 117, secondo comma, della Costituzione.

2.1.1. «Politica estera e rapporti internazionali dello Stato» (lettera a)

Con riferimento alla materia «politica estera e rapporti internazionali dello Stato», vengono in rilievo due decisioni.

a) Nella sentenza n. **131**, viene riscontrato dalla Corte un *vulnus* alle competenze esclusive dello Stato in materia di politica estera e rapporti internazionali dello Stato. La pronuncia ha ad oggetto numerose disposizioni della legge della Regione Calabria 10 gennaio 2007, n. 4, che contiene una disciplina generale dell'attività internazionale della Regione. La caducazione viene preceduta da una premessa che rinvia ad un recente precedente giurisprudenziale (sentenza n. 211 del 2006) in cui si è affermato che «l'art. 117, comma secondo, lettera a), nel delineare la competenza legislativa spettante in via esclusiva allo Stato, sottolinea una dicotomia concettuale tra meri “rapporti internazionali” da un lato e “politica estera” dall'altro, che non si ritrova nel terzo comma dello stesso art. 117, il quale individua la competenza regionale concorrente in materia internazionale. La politica estera, pertanto, viene ad essere una componente peculiare e tipica dell'attività dello Stato, che ha un significato al contempo diverso e specifico rispetto al termine “rapporti internazionali”. Mentre i “rapporti internazionali” sono astrattamente riferibili a singole relazioni, dotate di elementi di estraneità rispetto al nostro ordinamento, la “politica estera” concerne l'attività internazionale dello Stato unitariamente considerata in rapporto alle sue finalità ed al suo indirizzo».

In base a quanto affermato nella citata pronuncia, vengono ritenute lesive della competenza statale in materia di politica estera le norme regionali che prevedono, in capo alla Regione, il potere di determinazione degli obiettivi di cooperazione internazionale e di interventi di emergenza nonché dei destinatari dei benefici sulla base di criteri fissati dalla stessa Regione. Tali norme, infatti, implicando l'impiego diretto di risorse, umane e finanziarie, in progetti destinati a offrire vantaggi socio-economici alle popolazioni e agli Stati beneficiari ed entrando in tal modo nella materia della cooperazione internazionale, finiscono con l'autorizzare e disciplinare una serie di attività di politica estera, riservata in modo esclusivo allo Stato.

Più in particolare, sono da considerare invasive della competenza statale le attività elencate alle lettere a), b) e c) del comma 4 dell'art. 5, le quali, riguardando aspetti della cooperazione allo sviluppo analoghi a quelli previsti dalla legge statale in materia, la crescita ed il consolidamento della democrazia e dello Stato di diritto nei Paesi interessati, la promozione e la salvaguardia dei diritti dell'uomo, interferiscono con la politica estera dello Stato.

Analogamente, le competenze elencate nelle lettere i), j), k), l), m), o) e p) dello stesso articolo rientrano tutte nella nozione di cooperazione allo sviluppo, così come definita dalla sentenza n. 211 del 2006. La previsione di cui alla lettera i) (sostegno ai programmi di tutela e di valorizzazione delle risorse paesaggistiche-ambientali e culturali) non avrebbe senso se non riferita a iniziative di cooperazione con paesi esteri; il «supporto ad iniziative per la tutela dei minori e dei diritti dell'infanzia, attuazione delle politiche di genere», di cui alla lettera j), rientra nella predetta nozione di cooperazione, dato che promuovere attività dirette a valorizzare la parità tra uomo e donna e ad eliminare i fattori che la ostacolano in concreto, comporta un'ingerenza nelle politiche sociali di altri paesi con risorse dello Stato italiano; le «attività di studio, di ricerca, di scambi di esperienze, di informazione e di divulgazione, volte a promuovere l'unità e l'identità europea, l'estensione del concetto di cittadinanza e la partecipazione ai processi istituzionali a tutti i livelli», di cui alla lettera k), le «iniziative di informazione, consulenza, predisposizione di progetti di fattibilità e loro realizzazione, al fine di determinare il trasferimento di sistemi e tecnologie appropriate, realizzate da imprese calabresi nell'ambito di programmi di cooperazione finanziati da organismi nazionali ed internazionali», di cui alla lettera l), e «l'impiego, anche attraverso convenzioni con Enti regionali strumentali e territoriali, di personale qualificato con compiti di assistenza tecnica, amministrazione e gestione, valutazione e monitoraggio dell'attività di cooperazione internazionale», di cui alla lettera m), sono tutte direttamente attinenti alla cooperazione allo sviluppo. Anche gli «interventi innovativi e di sperimentazione nel mercato del lavoro, nel settore del credito e del commercio

internazionale, nelle politiche pubbliche per lo sviluppo locale anche ai fini dell'integrazione degli interventi di cooperazione con le attività di sviluppo economico», di cui alla successiva lettera o), in quanto necessariamente coordinati con iniziative di politica estera, non possono che spettare allo Stato. Anche il «miglioramento dei flussi immigratori nel territorio calabrese», da attuare «anche favorendo la selezione positiva, la formazione, l'integrazione e la regolarizzazione degli immigrati, valorizzando le loro rimesse nei paesi di origine e favorendo l'occupazione in tali paesi», di cui alla lettera p), è competenza che interferisce direttamente con le politiche di immigrazione, inderogabilmente riservate allo Stato.

Rientra, altresì, nel concetto di cooperazione allo sviluppo la previsione contenuta nella lettera n) del predetto comma 4 dell'art. 5, poiché la «formazione professionale e promozione sociale di cittadini stranieri da svolgersi in Calabria ed in altri Paesi», rivolte a cittadini dei Paesi in via di sviluppo, sono comunque attività oggettivamente idonee a creare vincoli di riconoscenza e legami con Stati esteri.

Costituzionalmente illegittimo è, inoltre, l'art. 6, relativo alla cooperazione umanitaria e di emergenza, con riferimento alle previsioni di cui alle lettere a), c), e) ed f). Rientrano, infatti, nella politica estera dello Stato, come iniziative di cooperazione, sia la fornitura di materiali di prima necessità e attrezzature alle popolazioni colpite, implicando delle scelte nella individuazione delle popolazioni da aiutare (si pensi al conflitto armato tra due Stati); sia la collaborazione tecnica, anche mediante l'invio di personale regionale, ed eventuale coordinamento delle risorse umane messe a disposizione da associazioni, istituti, Enti pubblici o privati, che presuppone la scelta delle aree geografiche e delle popolazioni cui offrire la collaborazione tecnica; sia il sostegno a Enti che operano per finalità di cooperazione umanitaria e di emergenza; sia, infine, la raccolta e la costituzione di fondi, con la promozione di pubbliche sottoscrizioni di denaro da far affluire su apposito capitolo di bilancio per interventi a favore delle popolazioni colpite da emergenze.

La salvezza delle disposizioni censurate dalla Corte non può essere argomentata facendosi riferimento alla previsione dell'art. 1, comma 2, della legge in base alla quale le attività di promozione devono essere in sintonia con la cooperazione governativa e comunitaria. Né è sufficiente il richiamo più esplicito, contenuto nell'art. 8, comma 7, del meccanismo di raccordo tra l'attività regionale e le determinazioni della politica nazionale, predisposto all'articolo 6 della legge 5 giugno 2003, n. 131, per effetto del quale il documento di programmazione triennale ed il piano operativo annuale sono comunicati al Ministero degli affari esteri ed alla Presidenza del Consiglio dei ministri per la verifica della compatibilità delle iniziative regionali con gli indirizzi di politica estera statale.

Infatti il citato art. 6 della legge n. 131 del 2003, inserito nella legge statale di attuazione della riforma del titolo V della parte II della Costituzione, concerne l'attività di Regioni e Province riguardanti il cosiddetto potere estero delle Regioni, che si concreta esclusivamente nella potestà di attuazione e di esecuzione degli accordi internazionali, nella conclusione di intese con enti territoriali interni a Stati esteri e nella pattuizione, con Stati esteri, di accordi esecutivi ed applicativi di accordi internazionali entrati in vigore o accordi di natura tecnico-amministrativa, o accordi di natura programmatica. Esso, dunque, è norma circoscritta entro il limitato ambito della competenza concorrente in materia di relazioni internazionali delle Regioni e non può trovare applicazione per consentire la ratifica successiva, da parte dello Stato, di un'attività regionale che invade la competenza esclusiva di esso Stato in materia di politica estera.

Come affermato nella sentenza n. 211 del 2006, il menzionato art. 6 è destinato a trovare applicazione solo con riguardo ad attività di stretta competenza internazionale delle Regioni, non potendo fare un riferimento, che sarebbe di per sé contraddittorio, ad iniziative di competenza statale esclusiva: una legge regionale non può estendere il meccanismo di controllo al di fuori del campo di applicazione dettato dalla stessa legge statale che l'ha introdotto nell'ordinamento.

Ne consegue che anche il comma 7 del censurato art. 8, deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo.

Al contrario, non violano le competenze statali le attività indicate nelle lettere *d), e), f), g), h)* del comma 4 dell'art. 5, le quali sono rivolte ai cittadini residenti nella Regione e hanno come unica finalità quella di sensibilizzare la comunità regionale ad una cultura della tolleranza e della cooperazione. Si tratta di iniziative destinate ad esplicarsi all'interno del territorio regionale ed in quanto tali non rientrano nella definizione di cooperazione allo sviluppo adottata dalla Corte nella sentenza n. 211 del 2006.

Un discorso analogo può essere svolto anche per quanto attiene alla previsione contenuta nella lettera *q)* dello stesso comma 4 dell'art. 5 (valorizzazione delle comunità di origine calabrese all'estero), per la quale può ritenersi che la stessa contenga mere attività di promozione e di tutela dell'identità culturale di tali comunità di interesse tipicamente regionalistico.

Immune da censure si rivela anche la lettera *n)* del comma 4 dell'art. 5, in quanto la «formazione di personale residente in Italia destinato a svolgere attività di cooperazione internazionale», può farsi rientrare nella competenza regionale in materia di formazione professionale, essendo destinata a cittadini italiani residenti in Calabria.

Infine, la lettera *b)* del comma 3 dell'art. 6, concernente la «assistenza sanitaria e ospedaliera a cittadini stranieri che, per gli effetti di situazioni umanitarie e di emergenza, sono ospitati nella Regione, e l'accoglienza di eventuali accompagnatori, purché regolarmente autorizzati alla permanenza sul territorio italiano», e la successiva lettera *d)*, che contempla la mera «raccolta e diffusione di informazioni sulle azioni di aiuto e di emergenza organizzate da soggetti regionali nonché azioni finalizzate al loro raccordo con le richieste e le iniziative dell'Amministrazione statale, dell'Unione europea e delle Organizzazioni internazionali» sono legittimi, dato che, quanto al primo, l'assistenza sanitaria e ospedaliera viene predisposta in favore di persone che si trovano legittimamente sul territorio nazionale, quanto al secondo, la previsione ha carattere solo accessorio rispetto alle iniziative umanitarie e di emergenza propriamente dette.

b) In termini di continuità con la sentenza che precede, la Corte dichiara, nella sentenza n. **285**, la incostituzionalità delle disposizioni della legge della Regione Valle d'Aosta 17 aprile 2007, n. 6, che risultano invasive della politica estera riservata alla competenza esclusiva dello Stato.

L'art. 4 della legge regionale disciplina attività di cooperazione internazionale consistenti in progetti che richiedono un intervento, definito nel tempo e nelle risorse impiegate, volti al sostegno di azioni di autosviluppo sostenibile delle popolazioni destinatarie, finalizzati a ricercare la partecipazione attiva e diretta delle popolazioni medesime, allo scopo di valorizzarne le risorse umane, culturali e materiali; ovvero consistenti in programmi che richiedono un intervento complesso e protratto nel tempo che sono volti alla realizzazione di azioni di cooperazione o di iniziative di partenariato territoriale tra le comunità destinatarie e la comunità valdostana oppure sono diretti all'assistenza alle istituzioni pubbliche locali dei Paesi destinatari, al fine di contribuire allo sviluppo delle capacità amministrative e gestionali locali. Tali iniziative rientrano evidentemente nella materia della politica estera di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *a)*, Cost

L'art. 6 della legge reg. Valle d'Aosta n. 6 del 2007 prevede, a sua volta, attività straordinarie di emergenza e di carattere umanitario. La norma stabilisce che, in quest'ambito, la Regione può sia attuare iniziative proprie ai sensi della legge reg. Valle d'Aosta 18 gennaio 2001, n. 5 (Organizzazione delle attività regionali di protezione civile), sia aderire ad iniziative promosse a livello statale o internazionale.

Circa la prima categoria di iniziative, la disposizione impugnata, mediante il richiamo alla legge reg. n. 5 del 2001, abilita la Regione Valle d'Aosta a promuovere ed attuare nel territorio di Stati esteri le attività di protezione civile previste dalla predetta legge regionale. Anche tale disposizione – relativa ad iniziative analoghe a quelle censurate nella sentenza n. **131** – invade la sfera di competenza statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *a)*, della Costituzione.

Passando agli interventi stabiliti dalla Regione Valle d'Aosta in adesione ad attività di protezione civile o di soccorso ed assistenza promosse a livello statale, il comma 3 dell'art. 6 della legge reg. Valle d'Aosta n. 6 del 2007 dispone che restano di competenza regionale le scelte in ordine alle

modalità di attuazione (ad esempio, la scelta dei soggetti destinati ad eseguire concretamente l'intervento, oppure quella del contributo concreto da offrire).

Questo, sia pur limitato, ambito di autonomia attribuito alla Regione invade la sfera che l'art. 117, secondo comma, lettera *a*), Cost., riserva allo Stato, poiché attengono alla politica estera, non solamente la decisione circa l'attuazione o meno di un intervento a favore di un Paese ed il tipo di iniziativa da adottare, ma anche l'individuazione delle concrete modalità di attuazione di una determinata iniziativa in favore di uno Stato estero.

L'art. 6 della legge regionale Valle d'Aosta n. 6 del 2007 prevede, infine, che la Regione possa aderire ad iniziative promosse «a livello internazionale». Anche tale previsione è costituzionalmente illegittima: la circostanza per la quale l'iniziativa di cui di volta in volta si tratti sia stata promossa da singoli Stati esteri ovvero da organizzazioni internazionali non esclude affatto il rischio che essa sia in contrasto con la politica estera dello Stato italiano, il quale ben può avere obiettivi diversi da quelli perseguiti da quegli altri Stati o da quelle organizzazioni internazionali.

Dall'illegittimità degli artt. 4 e 6, discende automaticamente quella dell'art. 2, comma 2, della legge censurata, limitatamente alle lettere *a*) e *c*), le quali prevedono, in generale, rispettivamente, le iniziative di cooperazione internazionale con i Paesi in via di sviluppo e con i Paesi in via di transizione (disciplinate specificatamente dall'art. 4) e quelle in caso di emergenze straordinarie e di carattere umanitario (disciplinate specificatamente dall'art. 6).

L'illegittimità costituzionale degli artt. 2, comma 2, lettere *a*) e *c*), 4 e 6 della legge regionale Valle d'Aosta n. 6 del 2007 non è esclusa per il fatto che l'art. 1, comma 2, della stessa legge regionale stabilisca che le iniziative sono promosse ed attuate dalla Regione «nell'ambito delle proprie competenze e nel rispetto degli indirizzi di politica estera dello Stato». Infatti – come già affermato dalla sentenza n. **131** – una simile clausola non è idonea a salvaguardare le prerogative dello Stato in materia di politica estera.

2.1.2. «Tutela della concorrenza» (lettera e)

Nel corso del 2008, varie sono le pronunce con le quali la Corte ha ulteriormente definito l'ambito della materia «tutela della concorrenza».

a) Sulle procedure di scelta del contraente, la Corte si è pronunciata con le sentenze n. **1**, n. **320** e n. **322**.

Con la prima sentenza, la Corte – dopo avere affermato che l'autoqualificazione di una norma come inerente alla materia della concorrenza non ha carattere precettivo e vincolante, in quanto una previsione di tal fatta è priva di contenuto lesivo per le Regioni ricorrenti –, ritiene che la disciplina statale in tema di espletamento delle gare ad evidenza pubblica (comma 483 dell'art. 1 della legge 23 dicembre 2005, n. 266) impugnata su ricorso regionale rientri nella materia della «tutela della concorrenza», in quanto la gara pubblica costituisce uno strumento indispensabile per tutelare e promuovere la concorrenza.

Con la sentenza n. **320**, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Calabria 20 giugno 2007, n. 12, che dispone la proroga dei contratti per la gestione del servizio di elisoccorso regionale, in quanto detta disposizione regionale va ricondotta alla «tutela della concorrenza».

La disciplina delle procedure di gara e, in particolare, la regolamentazione della qualificazione e selezione dei concorrenti, delle procedure di affidamento e dei criteri di aggiudicazione, in quanto mirano a consentire la piena apertura del mercato nel settore degli appalti, sono ricondotte all'ambito della tutela della concorrenza, di esclusiva competenza del legislatore statale; e l'esclusività di tale competenza si traduce nella legittima adozione, da parte del legislatore statale, di una disciplina integrale e dettagliata delle richiamate procedure e nell'inderogabilità delle relative disposizioni, idonee ad incidere, nei limiti della loro specificità e dei contenuti normativi che di esse sono propri, sulla totalità degli ambiti materiali entro i quali si applicano (sentenza n. 430 del 2007).

Orbene, secondo la Corte, la norma regionale impugnata, disponendo la proroga dei contratti di gestione dei servizi di elisoccorso regionale, disciplina le procedure di affidamento dell'appalto di un servizio pubblico regionale, peraltro in deroga alle procedure di gara. Per ciò stesso, la disposizione invade la sfera di competenza esclusiva del legislatore statale, esercitata con il decreto legislativo n. 163 del 2006, fra le cui disposizioni inderogabili si colloca l'art. 4, il quale espressamente stabilisce, fra l'altro, che «le Regioni, nel rispetto dell'articolo 117, comma secondo, della Costituzione, non possono prevedere una disciplina diversa da quella del presente codice in relazione: alla qualificazione e selezione dei concorrenti; alle procedure di affidamento [...]; ai criteri di aggiudicazione [...]».

Con la successiva sentenza n. **322**, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale degli articoli 6, comma 1, 7, commi 2 e 3, 8, 22, 24, 29, 32, 43, comma 1, della legge della Regione Veneto 20 luglio 2007, n. 17, in tema di affidamento dei servizi relativi all'architettura e all'ingegneria e in tema di criteri di affidamento, forme di pubblicità e bandi tipo.

Secondo la Corte, la normativa regionale censurata dallo Stato contiene una disciplina diversa da quella del Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE per quanto attiene a diversi oggetti: affidamento dei servizi tecnici relativi all'architettura e all'ingegneria riferibile all'ambito della legislazione sulle «procedure di affidamento»; verifica e validazione del progetto, inerente all'ambito della «progettazione»; offerte anomale e procedura negoziata, relative all'ambito delle procedure di affidamento; subappalti, relativi ad analoga materia disciplinata dal codice dei contratti pubblici; *leasing* immobiliare, relativo in parte all'ambito della «progettazione», in parte alla «esecuzione dei contratti» e comunque rientrante, insieme all'istituto del subappalto, nella materia «ordinamento civile»; verifica preventiva dell'interesse archeologico, inerente a «contratti relativi alla tutela dei beni culturali».

Per tutti questi oggetti, la disciplina dettata dalla Regione produce una erosione dell'area coperta da obblighi di gara. Essa, infatti, lascia le stazioni appaltanti libere di scegliere le modalità di affidamento degli incarichi di ingegneria e architettura comportanti un compenso inferiore a 40 mila euro, così riducendo il confronto concorrenziale nell'affidamento di tali servizi; consente che una deliberazione della Giunta regionale detti i criteri e le modalità di affidamento degli incarichi di ingegneria e architettura comportanti un compenso compreso tra 40 mila euro e la soglia comunitaria, nonché sulle forme di pubblicità dei medesimi e sui criteri di verifica e validazione dei progetti, incidendo in tal modo sulle regole di mercato; restringe l'ambito entro cui la stazione appaltante deve verificare la congruità delle offerte anomale; consente il ricorso alla trattativa privata senza necessità di previa pubblicazione di un bando di gara, limitando così il confronto concorrenziale; riduce la sospensione del pagamento alla sola somma non corrisposta al subappaltatore; restringe il numero di soggetti che possono aspirare a vedersi affidare l'esecuzione dei lavori aventi ad oggetto la costruzione degli immobili mediante l'introduzione dell'istituto del *leasing* immobiliare; lascia le stazioni appaltanti libere per quanto concerne l'affidamento degli incarichi aventi ad oggetto le indagini archeologiche, attribuite senza confronto concorrenziale.

La Corte conclude affermando che la normativa regionale detta una disciplina difforme da quella nazionale in materie riservate alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in base all'art. 117, secondo comma, Cost., riducendo, da un lato, l'area alla quale si applicano le regole concorrenziali dirette a consentire la piena esplicazione del mercato nel settore degli appalti pubblici a tutti gli operatori economici («tutela della concorrenza») e alterando, dall'altro, le regole contrattuali che disciplinano i rapporti privati («ordinamento civile»).

b) In relazione ai procedimenti amministrativi, autorizzatori o concessori, per lo svolgimento di determinate attività di impresa, la Corte si è pronunciata con la sentenza n. **350**, con la quale la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, 4, 9, comma 1, lettera c), e comma 2, e 12, della legge della Regione Lombardia 3 marzo 2006, n. 6, che introducono una apposita disciplina autorizzatoria per l'insediamento e la gestione di centri di telefonia in sede fissa.

La Corte, premesso di avere già riconosciuto (sentenza n. 336 del 2005) come il Codice delle comunicazioni elettroniche, al fine di adeguarsi alla normativa comunitaria, intenda perseguire «l'obiettivo della liberalizzazione e semplificazione delle procedure anche al fine di garantire l'attuazione delle regole della concorrenza», ritiene che i principi generali del Codice trovano concretizzazione nella previsione di una «autorizzazione generale» che l'art. 25 dello stesso Codice richiede per lo svolgimento dell'attività di fornitura di servizi di comunicazione elettronica. Tale autorizzazione, prosegue la Corte, «consegue alla presentazione» al Ministero per le comunicazioni da parte degli interessati di una apposita dichiarazione «contenente l'intenzione di iniziare la fornitura di reti o servizi di comunicazione elettronica, unitamente alle informazioni strettamente necessarie per consentire al Ministero di tenere un elenco aggiornato dei fornitori di reti e di servizi di comunicazione elettronica» ed integrata da quanto appositamente richiesto dall'allegato n. 9 del Codice.

Coerente rispetto al principio di libertà nell'attività di fornitura ed all'obiettivo della massima semplificazione dei procedimenti è, secondo la Corte, la circostanza che la dichiarazione costituisca denuncia di inizio attività, di modo che «l'impresa è abilitata ad iniziare la propria attività a decorrere dall'avvenuta presentazione della dichiarazione»; infatti il Ministero può solo disporre, entro il termine di sessanta giorni, «se del caso, con provvedimento motivato da notificare agli interessati entro il medesimo termine, il divieto di prosecuzione dell'attività» laddove verifichi d'ufficio la mancanza dei requisiti richiesti (art. 25, comma 4).

Orbene, rileva la Corte, la censurata legge regionale si pone in palese contrasto rispetto a questo «quadro normativo istituito dallo Stato membro» (si tratta della definizione di «autorizzazione generale» secondo l'art. 2, comma 2, lettera a, della Direttiva 7 marzo 2002, n. 2002/20/CE). Essa, infatti, in nome della propria competenza legislativa in materia di commercio, pretende di disciplinare organicamente «l'insediamento e la gestione di centri di telefonia in sede fissa», prevedendo, all'art. 4, la necessità di uno speciale provvedimento autorizzatorio, diverso ed ulteriore rispetto a quello previsto dall'art. 25 del Codice che il Comune è chiamato a concedere o negare entro novanta giorni dalla presentazione della domanda, e al cui rilascio è subordinato l'esercizio dell'attività.

Inoltre, il conseguimento del provvedimento autorizzatorio è subordinato dal citato art. 4 alla sussistenza di requisiti alquanto eterogenei («moralì» per i titolari ed i gestori – art. 3; di disponibilità dei locali – art. 4; di caratteristiche igienico-sanitarie, di presenza di sufficienti misure di sicurezza dei luoghi di lavoro e di prevenzione degli incendi – art. 8; di natura urbanistica – art. 7; ecc.), i quali si sovrappongono, largamente ed in diversi ambiti, ai requisiti previsti dal Codice e dalle leggi a cui questo rinvia e, soprattutto, contraddicono palesemente l'unicità del procedimento autorizzativo e le collegate esigenze di semplificazione e tempestività dei procedimenti.

La Corte aggiunge che non vi è dubbio che il comma 1 dell'art. 25 del Codice (riproducendo quanto in generale determinato dal comma 3 dell'art. 3 del medesimo testo) prevede che la libertà nella fornitura di servizi di comunicazione elettronica possa essere limitata anche «da specifiche disposizioni» che siano «giustificate da esigenze della difesa e della sicurezza dello Stato e della sanità pubblica, compatibilmente con le esigenze della tutela dell'ambiente e della protezione civile». Tuttavia, queste disposizioni possono solo integrare la procedura autorizzativa prevista dall'art. 25 o temporaneamente ad essa sommarsi in casi di emergenza.

La conclusione è dunque che confligge con le scelte operate dal legislatore statale in tema di liberalizzazione dei servizi di comunicazione elettronica e di semplificazione procedimentale la introduzione, ad opera del legislatore regionale, di un vero e proprio autonomo procedimento autorizzatorio per lo svolgimento dell'attività dei centri di telefonia; ferma restando la possibilità per i Comuni, tramite la loro potestà regolamentare, e le Regioni, tramite la loro potestà legislativa, di disciplinare specifici profili incidenti anche su questo settore.

c) Per quanto riguarda interventi legislativi intesi a porre limiti ad attività di impresa, la Corte si è pronunciata con le sentenze n. 51 e n. 326.

Nella sentenza n. **51**, la Corte ritiene non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 11-*nonies*, 11-*decies*, 11-*undecies*, 11-*duodecies*, 11-*terdecies*, del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248, che disciplinano le modalità di determinazione dei diritti aeroportuali, sollevata in relazione agli artt. 117, comma primo, e 11 Cost. in base all'asserita natura di «aiuti di Stato» delle norme in esame, poiché volte a favorire i vettori aerei.

Secondo la Corte, il *price cap*, previsto dall'art. 11-*nonies*, è un meccanismo di regolazione della dinamica tariffaria, sicché esso non può essere configurato come «aiuto di Stato». Invero, le nuove misure dei diritti aeroportuali sono determinate con una metodologia di calcolo che commisura il prezzo delle prestazioni rese dai gestori a parametri obiettivi, fondati sulla redditività dell'investimento. Di esso si avvantaggiano tutti i vettori, italiani e stranieri; manca, quindi, l'elemento della selettività che è connotato necessario della nozione di aiuto di Stato (Corte di giustizia, sentenza 6 settembre 2006, C-88/03; sentenza 1 dicembre 1998, C-200/97).

La Corte ha aggiunto che la disposizione denunciata assolve ad una funzione di garanzia della concorrenzialità del mercato e, quindi, appartiene alla competenza legislativa esclusiva dello Stato»; sicché essa può essere ricondotta anche all'ambito della tutela della concorrenza, prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., perché risponde alla finalità di evitare che il concessionario estenda abusivamente la propria posizione dominante in mercati contigui.

Con la sentenza n. **326**, la Corte dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13 del decreto-legge n. 223 del 2006, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, che impone alcuni limiti alle società, a capitale interamente pubblico o misto, costituite dalle amministrazioni pubbliche regionali e locali per la produzione di beni e servizi strumentali all'attività di tali enti, nonché, nei casi consentiti dalla legge, per lo svolgimento esternalizzato di funzioni amministrative di loro competenza. È stabilito, in particolare, che esse operino esclusivamente con gli enti costituenti ed affidanti, non svolgano prestazioni a favore di altri soggetti pubblici o privati, non partecipino ad altre società o enti e abbiano oggetto sociale esclusivo. L'articolo contiene anche una disciplina transitoria, che definisce i termini e le modalità della cessazione delle attività non consentite, e commina la nullità ai contratti conclusi in violazione delle nuove norme.

La Corte premette che la titolarità della potestà legislativa in tema di «tutela della concorrenza» consente allo Stato di adottare misure di garanzia del mantenimento di mercati già concorrenziali e misure di liberalizzazione dei mercati stessi; queste misure possono essere volte ad evitare che un operatore estenda la propria posizione dominante in altri mercati; in questo contesto, l'intervento statale può consistere nell'emanazione di una disciplina analitica, la quale può influire su materie attribuite alla competenza legislativa delle Regioni.

Orbene, essendo l'obiettivo delle disposizioni impugnate quello di evitare che soggetti dotati di privilegi operino in mercati concorrenziali, la disciplina delle società con partecipazione pubblica dettata dalla norma statale è rivolta ad impedire che dette società costituiscano fattori di distorsione della concorrenza. Essa rientra, quindi, nella materia – definita prevalentemente in base al fine – della «tutela della concorrenza», oltre che nella competenza legislativa esclusiva in materia di ordinamento civile.

Ai fini della riconducibilità della disciplina contestata alla tutela della concorrenza, la Corte si sofferma altresì a valutare la proporzionalità di tale disciplina e, quindi, la sua idoneità a perseguire finalità inerenti alla tutela della concorrenza. In primo luogo, si prendono in considerazione le disposizioni che impediscono alle società in questione di operare per soggetti diversi dagli enti territoriali soci o affidanti, imponendo di fatto una separazione societaria, e obbligandole ad avere un oggetto sociale esclusivo: dette disposizioni mirano ad assicurare la parità nella competizione, che potrebbe essere alterata dall'accesso di soggetti con posizioni di privilegio in determinati mercati, sicché la Corte ritiene la disciplina censurata non irragionevole e neppure sproporzionata rispetto alle esigenze indicate.

In secondo luogo, si prende in esame il divieto di detenere partecipazioni in altre società o enti, considerato complementare rispetto alle altre disposizioni considerate, essendo volto ad evitare che le società in questione svolgano indirettamente, attraverso proprie partecipazioni o articolazioni, le attività loro precluse. Sicché la disposizione impugnata impone il divieto, non di detenere qualsiasi partecipazione o di aderire a qualsiasi ente, ma solo quello di detenere partecipazioni in società o enti che operino in settori preclusi alle società stesse.

Intesa in questi termini, la norma appare proporzionata rispetto al fine di tutela della concorrenza.

d) Di particolare rilievo è poi la sentenza n. **102**, con cui, affrontando la questione dell'operare nell'ordinamento nazionale delle norme comunitarie riguardanti la concorrenza per il tramite dell'art. 117, primo comma, Cost., la Corte si risolve nel senso di sollevare, ai sensi dell'art. 234 del Trattato CE, questione pregiudiziale di interpretazione delle norme comunitarie evocate, in particolare, degli artt. 49 e 87 del Trattato CE. Questa decisione sarà oggetto di analisi nel quadro dell'esame dei rapporti tra ordinamenti nazionale e sovranazionali.

2.1.3. «Sistema tributario e contabile dello Stato» (lettera e)

Due decisioni rese nel 2008 contribuiscono a chiarire i confini della competenza in materia di «sistema tributario e contabile dello Stato».

Con la sentenza n. **168**, la Corte dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale del comma 1284 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006, in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 Cost., nonché al principio di leale collaborazione, perché detta disposizione avrebbe istituito «un prelievo, senza prevedere, né sull'*an* né sul *quantum*, né sulla destinazione delle risorse, un coinvolgimento forte» della Regione. La Corte ha affermato che, al di là del *nomen juris* utilizzato («contributo»), la norma statale denunciata istituisce un prelievo che ha le caratteristiche essenziali dell'imposizione tributaria, e cioè «la doverosità della prestazione e il collegamento di questa ad una pubblica spesa», sicché detto «contributo» va qualificato come «tributo proprio» dello Stato, con la conseguenza, ha concluso la Corte, che detto comma risulta emanato nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva statale in materia di «sistema tributario dello Stato», prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., senza che sia necessaria alcuna previa intesa con le Regioni.

Con la sentenza n. **442**, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, della legge della Regione Siciliana 3 maggio 2001, n. 6, come modificato dall'art. 11, comma 1, della legge della Regione Siciliana 26 marzo 2002, n. 2, nella parte in cui pone «a carico» delle province «l'onere relativo alla tassa e agli accessori» dovuti per la raccolta e il trasporto dei rifiuti solidi urbani «per quanto riguarda le istituzioni scolastiche statali di istruzione secondaria di secondo grado e gli istituti regionali di cui all'articolo 1 della legge regionale 5 settembre 1990, n. 34 e successive modifiche ed integrazioni».

La norma individua un soggetto passivo della TARSU diverso da quello indicato dall'art. 63, comma 1, del decreto legislativo 15 novembre 1993, n. 507, il quale prevede, invece, che la tassa è dovuta solo «da coloro che occupano o detengono i locali o le aree scoperte di cui all'art. 62», e cioè le aree scoperte a qualsiasi uso adibite, «ad esclusione delle aree scoperte pertinenziali o accessorie di civili abitazioni diverse dalle aree a verde, esistenti nelle zone del territorio comunale in cui il servizio è istituito ed attivato o comunque reso in maniera continuativa»; si modifica, così, il soggetto passivo della TARSU, quale individuato dalla legge statale, senza che questa abbia attribuito alla legge regionale tale potere.

Orbene la tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani non è istituita dalla Regione e, quindi, non è un tributo regionale, ai sensi dello statuto e delle norme di attuazione statutaria (art. 36 dello statuto speciale ed art. 2 del d.lgs. n. 1074 del 1965). È, invece, un tributo erariale, istituito, nell'ambito della competenza legislativa esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., dalla legge dello Stato (art. 58 del citato d.lgs. n. 507 del 1993) e da questa disciplinato (si vedano, *ex plurimis*, a proposito dei tributi erariali in generale, le sentenze n. 168 del 2008 e n. 75 del 2006), salvo quanto espressamente rimesso dalla stessa legge statale all'autonomia dei Comuni.

L'illegittimità costituzionale pronunciata comporta anche la dichiarazione di illegittimità costituzionale consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, del medesimo art. 6, comma 2, nella parte in cui stabilisce che l'«onere» relativo alla stessa tassa «è posto a carico dei comuni per quanto attiene alle scuole materne, elementari e medie statali», data l'evidente analogia tra le due disposizioni.

2.1.4. «Ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali» (lettera g)

Con riferimento alla materia «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali», due decisioni, in particolare, sono da menzionare.

a) Con la sentenza n. **10**, recante una decisione interpretativa di rigetto, la Corte fa salvezza dell'art. 27 della legge della Regione Lombardia 11 dicembre 2006, n. 24 (Norme per la prevenzione e la riduzione delle emissioni in atmosfera a tutela della salute e dell'ambiente), là dove detta la disciplina relativa alle sanzioni da irrogare nell'ipotesi di inosservanza delle prescrizioni contenute nella suddetta legge, individuando, al comma 18, «l'autorità competente, ai sensi degli articoli 17 e 18 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale)», nel «responsabile dell'ente da cui dipende l'organo accertatore», nonché stabilendo che i proventi della riscossione delle sanzioni irrogate spettino «all'ente accertatore». Tale disposizione, secondo lo Stato ricorrente, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., giacché individua in modo non consentito «nel responsabile dell'organo di polizia dipendente dallo Stato», il quale abbia effettuato l'accertamento delle infrazioni contemplate dalla medesima legge regionale, «il soggetto competente a ricevere il rapporto, ad emettere l'ordinanza-ingiunzione e a decidere sull'eventuale ricorso» esperito, in via amministrativa, dal trasgressore.

La Corte, dopo aver riaffermato che «le Regioni non possono porre a carico di organi e amministrazioni dello Stato compiti e attribuzioni ulteriori rispetto a quelli individuati con legge statale» (v., sentenza n. 322 del 2006 e sentenza n. 134 del 2004), atteso che «forme di collaborazione e di coordinamento che coinvolgano compiti e attribuzioni di organi dello Stato non possono essere disciplinate unilateralmente e autoritativamente dalle Regioni, nemmeno nell'esercizio della loro potestà legislativa» (sentenza n. 429 del 2004), ritiene che, nel caso di specie, è possibile pervenire ad un'interpretazione conforme a Costituzione del comma 18 dell'art. 27, idonea a consentire il superamento del prospettato dubbio di costituzionalità.

Ed infatti, proprio il riferimento all'art. 17 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), contenuto nella censurata disposizione regionale, deve essere inteso nel senso che il «responsabile dell'ente da cui dipende l'organo accertatore» sia solo l'autorità preposta a presentare il rapporto relativo all'infrazione «all'ufficio regionale competente» (come prescrive, del resto, il terzo comma del predetto art. 17), ferma restando in capo a quest'ultimo la responsabilità di provvedere «ad emettere l'ordinanza-ingiunzione e a decidere sull'eventuale ricorso» dell'interessato.

Sulla base di tale interpretazione, deve essere escluso che la norma impugnata rechi un *vulnus* a prerogative di organi dello Stato, atteso che «l'acquisizione, l'elaborazione e lo scambio di informazioni non determinano, di regola, alcuna lesione di attribuzioni, rispettivamente statali o regionali, ma rappresentano, in realtà, strumenti con i quali si esplica, ad un livello minimo, la leale cooperazione tra Stato e Regioni» (sentenza n. 42 del 2006).

b) Nella sentenza n. **311**, la Corte annulla il regolamento della Regione Marche 15 novembre 2007, recante la disciplina delle precedenzae tra le cariche pubbliche nelle cerimonie a carattere locale.

Al riguardo, non vale evocare la giurisprudenza della Corte, secondo la quale la determinazione dell'ordine delle precedenzae risale ad epoca precedente alla modifica del titolo V della parte seconda della Costituzione.

Per la Corte, il coinvolgimento di organi statali che, nell'individuazione e coordinamento del

sistema delle precedenze nelle cerimonie pubbliche, viene in rilievo comporta che ad essere implicata sia la materia «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali»; materia che, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera g), della Costituzione, è attribuita alla competenza esclusiva dello Stato, per assicurarne l'esercizio unitario.

Di conseguenza, il regolamento impugnato, introducendo una apposita disciplina in tema di ordine delle precedenze tra le varie cariche pubbliche, ancorché riferita alle cerimonie di carattere locale, risulta invasivo della competenza esclusiva dello Stato.

2.1.5. «*Ordinamento civile*» (lettera l)

Per quel che concerne la materia «ordinamento civile», un particolare rilievo è rivestito da tre decisioni.

a) La prima (sentenza n. **329**) ha ad oggetto l'art. 13 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, che impone alcuni limiti alle società, a capitale interamente pubblico o misto, costituite dalle amministrazioni pubbliche regionali e locali per la produzione di beni e servizi strumentali all'attività di tali enti, nonché, nei casi consentiti dalla legge, per lo svolgimento esternalizzato di funzioni amministrative di loro competenza. È stabilito, in particolare, che esse operino esclusivamente con gli enti costituenti ed affidanti, non svolgano prestazioni a favore di altri soggetti pubblici o privati, non partecipino ad altre società o enti e abbiano oggetto sociale esclusivo. L'articolo contiene anche una disciplina transitoria, che definisce i termini e le modalità della cessazione delle attività non consentite, e commina la nullità ai contratti conclusi in violazione delle nuove norme

Le disposizioni impugnate definiscono il proprio ambito di applicazione in relazione all'oggetto sociale delle società e sono fondate sulla distinzione tra attività amministrativa in forma privatistica e attività d'impresa di enti pubblici. L'una e l'altra possono essere svolte attraverso società di capitali, ma le condizioni di svolgimento sono diverse. Nel primo caso vi è attività amministrativa, di natura finale o strumentale, posta in essere da società di capitali che operano per conto di una pubblica amministrazione. Nel secondo caso, vi è erogazione di servizi rivolta al pubblico (consumatori o utenti), in regime di concorrenza.

Le disposizioni impugnate mirano a separare le due sfere di attività per evitare che un soggetto, che svolge attività amministrativa, eserciti allo stesso tempo attività d'impresa, beneficiando dei privilegi dei quali esso può godere in quanto pubblica amministrazione. Non è negata né limitata la libertà di iniziativa economica degli enti territoriali, ma è imposto loro di esercitarla distintamente dalle proprie funzioni amministrative, rimediando a una frequente commistione, che il legislatore statale ha reputato distorsiva della concorrenza.

Dal primo punto di vista, le disposizioni in esame riguardano l'attività di società partecipate dalle Regioni e dagli enti locali. Si tratta di un oggetto che può rientrare nella materia dell'organizzazione amministrativa, di competenza legislativa regionale, o, al pari delle previsioni in materia di contratti, pure contenute nell'articolo impugnato, nella materia dell'«ordinamento civile», di competenza legislativa esclusiva dello Stato.

L'ambito di tale ultima materia è stato precisato dalla giurisprudenza costituzionale affermandosi che la potestà legislativa dello Stato comprende gli aspetti che ineriscono a rapporti di natura privatistica, per i quali sussista un'esigenza di uniformità a livello nazionale; che essa non è esclusa dalla presenza di aspetti di specialità rispetto alle previsioni codicistiche; che essa comprende la disciplina delle persone giuridiche di diritto privato; che in essa sono inclusi istituti caratterizzati da elementi di matrice pubblicistica, ma che conservano natura privatistica.

La disciplina censurata non rientra nella materia dell'organizzazione amministrativa perché non è rivolta a regolare una forma di svolgimento dell'attività amministrativa. Essa rientra, invece, nella materia – definita prevalentemente in base all'oggetto – «ordinamento civile», perché mira a definire il regime giuridico di soggetti di diritto privato e a tracciare il confine tra attività amministrativa e attività di persone giuridiche private.

b) Con la sentenza n. **369**, si dichiara che l'art. 45, comma 4, della legge della Regione Lombardia 16 luglio 2007, n. 15, nella parte in cui condiziona all'approvazione dell'assemblea condominiale lo svolgimento dell'attività di *bed & breakfast* in appartamenti situati in edifici condominiali, viola l'art. 117, secondo comma, lettera l).

Al riguardo, motiva la Corte di avere più volte affermato che, nelle materie di competenza legislativa regionale residuale o concorrente, la regolamentazione statale, in forza dell'art. 117, secondo comma, lettera l) Cost., pone un limite diretto a evitare che la norma regionale incida su un principio di ordinamento civile. Si è altresì precisato che l'esigenza di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che, nell'ambito dell'ordinamento civile, disciplinano i rapporti giuridici fra privati deve ritenersi una esplicitazione del principio costituzionale di eguaglianza.

Nel caso in esame, la specifica norma censurata incide direttamente sul rapporto civilistico tra condomini e condominio. Essa, infatti, pur inserita in un contesto di norme dettate a presidio di finalità turistiche, è destinata a regolamentare l'interesse, tipicamente privatistico, del decoro e della quiete nel condominio.

A tal fine, la disposizione censurata disciplina la materia condominiale in modo difforme e più severo rispetto a quanto disposto dal codice civile e, in particolare, dagli artt. 1135 e 1138. Tali norme sanciscono che l'assemblea dei condomini non ha altri poteri rispetto a quelli fissati tassativamente dal codice e non può porre limitazioni alla sfera di proprietà dei singoli condomini, a meno che le predette limitazioni non siano specificatamente accettate o nei singoli atti d'acquisto o mediante approvazione del regolamento di condominio.

L'attinenza della norma alla materia condominiale determina, dunque, la lesione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

c) Le disposizioni del codice civile e del codice della navigazione risultano violate – secondo quanto stabilito dalla sentenza n. **370** – dall'art. 3, comma 1, della legge della Regione Molise 5 maggio 2006, n. 5, nella parte in cui dispone che «le aree demaniali marittime della costiera molisana e delle antistanti zone del mare territoriale ricomprese nel comune di Termoli, litorale sud, sono individuate dalla linea di demarcazione determinata con verbale dell'undici dicembre 1984 della Capitaneria di porto di Pescara», e dall'art. 12, comma 6, della legge della Regione Molise 27 settembre 2006, n. 28, nella parte in cui dispone che «le disposizioni di cui al comma 1 dell'articolo 3 della legge regionale 5 maggio 2006, n. 5, si interpretano nel senso di determinare quali sono nella Regione Molise le zone di cui agli articoli 822 del codice civile e 28 del codice della navigazione».

Al riguardo, la Corte ricorda di avere più volte affermato che la titolarità di funzioni legislative e amministrative della Regione in ordine all'utilizzazione di determinati beni non può incidere sulle facoltà che spettano allo Stato in quanto proprietario e che la disciplina degli aspetti dominicali del demanio statale rientra nella materia dell'ordinamento civile di competenza esclusiva dello Stato.

Di recente, con specifico riferimento al demanio marittimo, la Corte ha precisato che «la competenza della Regione nella materia non può incidere sulle facoltà che spettano allo Stato in quanto proprietario. Queste infatti precedono logicamente la ripartizione delle competenze ed ineriscono alla capacità giuridica dell'ente secondo i principi dell'ordinamento civile» (sentenza n. 427 del 2004).

La natura demaniale dei beni è disciplinata dall'art. 822 cod. civ. che include tra i beni che fanno parte del demanio statale il lido del mare e la spiaggia. Inoltre, l'art. 28 cod. nav. attribuisce questa tipologia di beni al demanio marittimo. La legge regionale non può, quindi, derogare ai criteri fissati dal codice civile e dal codice della navigazione stabilendo linee di demarcazione che vengano a sottrarre il lido del mare o la spiaggia di una determinata area dai beni appartenenti al demanio marittimo.

La disciplina relativa alle funzioni di delimitazione delle aree del demanio marittimo, invece, ricade nella sfera di competenza statale ed è disciplinata dal codice della navigazione che, all'art. 32,

prevede un procedimento dettagliato per il loro svolgimento.

Inoltre, secondo la giurisprudenza di legittimità, da considerarsi diritto vivente, il demanio marittimo è demanio cosiddetto naturale derivante direttamente dalle caratteristiche del bene e il provvedimento formale di delimitazione, al contrario di quello di sdemanializzazione, ha solo natura ricognitiva e non costitutiva. Ne consegue che, se un bene presenta le caratteristiche naturali del lido del mare o della spiaggia, deve considerarsi appartenente al demanio marittimo dello Stato anche senza alcun provvedimento formale di delimitazione, mentre va esclusa la possibilità di una sdemanializzazione tacita, atteso che la cessazione della demanialità è possibile soltanto mediante uno specifico provvedimento di carattere costitutivo da parte dell'autorità amministrativa competente o, come si è verificato con l'art. 6, comma 2-bis, del decreto-legge 29 marzo 2004, n. 80 (Disposizioni urgenti in materia di enti locali), convertito con modificazioni dalla legge n. 140 del 2004, da parte del legislatore statale.

2.1.6. L'operare congiunto delle competenze in materia di «tutela della concorrenza» (lettera e) e di «ordinamento civile» (lettera l)

Con la sentenza n. **368**, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 2 ottobre 2007, n. 24 (Attuazione dell'articolo 24, paragrafo 6, dell'Accordo relativo agli aspetti dei diritti di proprietà intellettuale attinenti al commercio-Accordo TRIPs). La norma impugnata stabilisce che, «ai sensi dell'art. 117, quinto comma, della Costituzione, in attuazione dell'art. 24, paragrafo 6, dell'Accordo relativo agli aspetti dei diritti di proprietà intellettuale attinenti al commercio (Accordo TRIPs), ratificato in Italia con legge 29 dicembre 1994, n. 747, la denominazione «Tocai Friulano», patrimonio della vitivinicoltura regionale ormai da secoli, può continuare ad essere utilizzata dai produttori vitivinicoli della Regione Friuli-Venezia Giulia, anche dopo il 31 marzo 2007, per designare il vino, derivante dall'omonimo vitigno, che viene commercializzato all'interno del territorio italiano», vietando, a far data dal 1° aprile 2007, la coesistenza delle denominazioni «Tocai Friulano», per i vini di produzione italiana, e «Tokaj», per i vini di produzione ungherese, stabilendo in tal modo la protezione esclusiva della indicazione geografica ungherese «Tokaj». Siffatta prescrizione, secondo il ricorrente, si sarebbe posta in contrasto con gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in quanto la Comunità europea ha stabilito, con diversi atti normativi, che i produttori vitivinicoli italiani possono utilizzare solo sino al 31 marzo 2007 la denominazione «Tocai Friulano», per i vini prodotti nelle Regioni Veneto e Friuli-Venezia Giulia. La Corte ritiene che la norma impugnata, in considerazione del suo contenuto e del suo obiettivo, incida su molteplici interessi: dei produttori, dei consumatori, della collettività al rispetto del principio di verità, del corretto svolgimento della concorrenza; sicché l'interferenza della norma in una molteplicità di materie viene composta facendo ricorso al criterio della prevalenza (tra le molte, sentenze n. 165/2007; n. 422 e n. 81/2006), applicabile nella specie, risultando evidente l'appartenenza del nucleo essenziale della disciplina a materie diverse dall'agricoltura, precisamente, la «tutela della concorrenza», e l'ordinamento civile, nessuna delle quali è attribuita alla regione resistente. In particolare, la Corte fa richiamo alla pronuncia del giudice comunitario il quale ha avuto occasione di sottolineare che la «normativa comunitaria in materia di designazione e presentazione dei vini ha l'obiettivo di conciliare la necessità di fornire al consumatore finale un'informazione esatta e precisa sui prodotti interessati con quella di proteggere i produttori sul loro territorio contro le distorsioni della concorrenza» (sentenza 12 maggio 2005, C-347/05).

2.1.7. «Ordinamento [...] penale» (lettera l)

Con la sentenza n. **387** viene riscontrata Una indebita interferenza in un ambito di esclusiva spettanza dello Stato nell'art. 22 della legge prov. Bolzano n. 10 del 2007, il quale prevede una serie di sanzioni penali, per illeciti relativi ad attività venatorie, non mediante un mero rinvio alla legge statale, ma con una specifica ed autonoma determinazione delle fattispecie cui sono collegate le pene previste dall'art. 30 della legge n. 157 del 1992. La Corte non accoglie il rilievo della difesa regionale, che invoca l'art. 23 dello Statuto Trentino-Alto Adige/Südtirol, il quale consente alla

Regione e alle Province di utilizzare – a presidio delle norme contenute nelle rispettive leggi – le sanzioni penali che le leggi dello Stato stabiliscono per le stesse fattispecie. Invero, la norma statutaria citata non consente né l'autonoma determinazione delle fattispecie, con un rinvio alla legge statale solo per l'individuazione delle sanzioni, né l'incorporazione delle stesse in una legge regionale o provinciale. Nel caso in esame, infatti, non si verifica una semplice utilizzazione di sanzioni penali stabilite da leggi dello Stato per fattispecie coincidenti, ma un vero e proprio esercizio della potestà legislativa in materia penale, in violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento penale.

2.1.8. «Determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» (lettera m)

Di notevole rilevanza sono state alcune decisioni concernenti la competenza in materia di «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale». La tematica si è collegata, in varie occasioni, alla previsione di stanziamenti di risorse finanziarie, come dimostrano le sentenze successive alla prima che si passano qui in rassegna. Da notare sono le due sentenze che chiudono il presente paragrafo, le quali si occupano della materia in questione sotto il particolare profilo dei livelli essenziali di assistenza e nelle quali le problematiche dei livelli essenziali delle prestazioni si intrecciano alle esigenze di contenimento della spesa pubblica.

a) Nella sentenza n. **166** si dichiara non invasivo di competenze regionali l'art. 5 della legge n. 9 del 2007 (Interventi per la riduzione del disagio abitativo per particolari categorie sociali), che attribuisce al Ministro delle infrastrutture il compito di definire, di concerto con altri Ministri e d'intesa con la Conferenza unificata, le caratteristiche e i requisiti degli alloggi sociali esenti dall'obbligo di notifica degli aiuti di Stato ai sensi degli artt. 87 e 88 del Trattato istitutivo della Comunità europea.

Osserva la Corte che lo Stato, nel determinare le caratteristiche e i requisiti degli alloggi sociali, in sostanza determina i livelli essenziali delle prestazioni concernenti il diritto all'abitazione e ricorda che «la determinazione dell'offerta minima degli alloggi destinati a soddisfare le esigenze dei ceti meno abbienti» appartiene alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost. (sentenza n. 94 del 2007). Tale determinazione ovviamente non può essere solo quantitativa, ma anche qualitativa, nel senso che, nel momento in cui si determina l'offerta minima destinata alle categorie sociali economicamente disagiate, occorre stabilire anche le caratteristiche di questi alloggi.

Si deve aggiungere che, anche ai fini dell'osservanza della normativa comunitaria, la determinazione delle caratteristiche degli alloggi sociali esenti dall'obbligo di notificazione degli aiuti di Stato non può che essere uniforme su tutto il territorio nazionale.

b) Immune da censure si rivela – nella sentenza n. **45** – il comma 808 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006, che prevede lo stanziamento di 20 milioni di euro per l'anno 2007 e di 18 milioni di euro per ciascuno degli anni 2008 e 2009 per la concessione, da parte del Ministero della salute, di finanziamenti finalizzati alle Regioni meridionali e insulari, allo scopo di assicurare il proseguimento dell'intervento speciale per la diffusione degli *screening* oncologici di cui all'art. 2-*bis* del decreto-legge 29 marzo 2004, n. 81, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 26 maggio 2004, n. 138.

La Corte ricorda che la diagnosi precoce in campo oncologico è stata prevista già nel d.P.R. 23 luglio 1998 (Approvazione del Piano sanitario nazionale per il triennio 1998-2000), e dall'Accordo sulle linee guida concernenti la prevenzione, la diagnosi e l'assistenza in oncologia, stipulato l'8 marzo 2001 tra il Ministro della sanità, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano. Con il d.P.C.m. 29 novembre 2001 i programmi di diagnosi precoce vengono inclusi tra i livelli essenziali di assistenza (LEA) e si prevede che apposite linee guida debbano individuare gli *screening* rientranti nell'attività di prevenzione rivolta alle persone; il Piano sanitario nazionale

2003-2005, prevede l'offerta di *test* di provata efficacia alle persone sane; il Consiglio dell'Unione europea, con la Raccomandazione del 2 dicembre 2003, ha invitato gli Stati membri ad attuare il programma di *screening* per il cancro della mammella, della cervice uterina e del colon retto; l'art. 2-bis del decreto-legge n. 81 del 2004 ha destinato risorse aggiuntive per le medesime finalità; con l'Intesa Stato-Regioni del 29 luglio 2004 è stato approvato, tra l'altro, il Piano nazionale di prevenzione attiva 2004-2006, che individua tra le aree di intervento anche gli *screening* raccomandati; l'Intesa Stato-Regioni del 23 marzo 2005 include il Piano nazionale della prevenzione 2005-2007, che prevede, tra gli obiettivi generali, il potenziamento degli *screening* oncologici; infine, il d.P.R. 7 aprile 2006 ribadisce che tra gli obiettivi prioritari di salute sono inclusi gli *screening* di cui sopra.

Dagli atti normativi e dagli accordi Stato-Regioni richiamati emerge che gli interventi previsti dalla disposizione censurata rientrano sicuramente nei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale e ricadono pertanto nella sfera della potestà legislativa esclusiva dello Stato. La censura proposta nel ricorso della Regione Veneto sulla pretesa lesione delle sue competenze legislative è pertanto priva di fondamento, mentre inconferente appare il richiamo al principio di leale collaborazione, sia perché si versa in una materia di competenza esclusiva dello Stato, sia perché – come dimostrano gli atti normativi e convenzionali citati – le Regioni sono state ampiamente coinvolte nel processo decisionale che ha condotto, nel recente passato, alla precisazione degli ambiti e delle modalità di intervento in materia di diagnosi precoce dei tumori.

c) A diverse conclusioni la Corte giunge nella sentenza n. **50**, con cui si evidenzia che i fondi istituiti con la legge 27 dicembre 2007, n. 296, destinati rispettivamente all'abbattimento delle barriere architettoniche negli esercizi commerciali, alle scuole dell'infanzia, alle politiche della famiglia, alle politiche relative ai diritti e alle pari opportunità, all'inclusione sociale degli immigrati, non rinvencono un autonomo titolo di legittimazione nella competenza statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. La Corte ha, infatti, più volte avuto modo di affermare che l'attribuzione allo Stato della competenza esclusiva e trasversale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione si riferisce alla determinazione degli *standard* strutturali e qualitativi di prestazioni che, concernendo il soddisfacimento di diritti civili e sociali, devono essere garantiti, con carattere di genericità, a tutti gli aventi diritto (sentenze n. 387 del 2007 e n. 248 del 2006). Le norme in esame, invece, non determinando alcun livello di prestazione, ma prevedendo soltanto meri finanziamenti di spesa, non potrebbero giammai rinvenire la propria legittimazione nel titolo di competenza in esame (sentenza n. 423 del 2004).

d) Analogamente, nella sentenza n. **168**, si chiarisce che i commi da 362 a 364 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006, che prevedono l'istituzione di un fondo da destinare al finanziamento di una pluralità di interventi (alcuni, di carattere sociale, relativi alla riduzione dei costi delle forniture di energia per usi civili a favore di clienti economicamente disagiati, anziani e disabili; altri, limitatamente alla somma di 11 milioni di euro annui per il biennio 2008-2009, concernenti le specifiche misure di efficienza energetica previste dai commi da 353 a 361 del medesimo art. 1) non possono essere ascritti alla competenza legislativa statale sul presupposto delle finalità sociali dell'intervento legislativo.

Al riguardo la Corte, richiamando la sentenza n. **50**, sottolinea come le norme censurate non determinino alcun livello di prestazione, ma prevedano soltanto meri finanziamenti di spesa, pertanto, esse non possono trovare il loro fondamento costituzionale nella citata lettera *m*) dell'art. 117, secondo comma, Cost.

e) Nella sentenza n. **203**, la Corte dichiara la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale della normativa statale di imposizione di un ticket fisso sulle prestazioni ambulatoriali (art. 1, comma 796, lettera *p*), della legge n. 296 del 2006), poiché, secondo la prospettazione della ricorrente, la norma impugnata avrebbe determinato una significativa compressione dell'autonomia finanziaria regionale, in relazione al reperimento di risorse da destinare alla gestione del settore

sanitario.

La Corte afferma che, per assicurare l'uniformità delle prestazioni che rientrano nei livelli essenziali di assistenza (LEA), spetta allo Stato determinare la ripartizione dei costi relativi a tali prestazioni tra il Servizio sanitario nazionale e gli assistiti, sia prevedendo specifici casi di esenzione a favore di determinate categorie di soggetti, sia stabilendo soglie di compartecipazione ai costi, uguali in tutto il territorio nazionale.

Peraltro, l'esclusione di una determinazione unilaterale ad opera dello Stato delle misure di contenimento della spesa sanitaria ha portato, nella specie, alla stipulazione di un apposito protocollo di intesa tra Governo, Regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano per un patto nazionale sulla salute, condiviso dalla Conferenza Stato-Regioni, cui ha fatto seguito un'intesa.

Tanto premesso, la Corte ritiene che l'esigenza di adottare misure efficaci di contenimento della spesa sanitaria e la necessità di garantire, nello stesso tempo, a tutti i cittadini, a parità di condizioni, una serie di prestazioni che rientrano nei livelli essenziali di assistenza, rendono compatibile con la Costituzione la previsione di un *ticket* fisso, anche se non si tratta dell'unica forma possibile per realizzare gli obiettivi prima indicati. Lo scopo perseguito di tale intervento legislativo è, da una parte, quello di evitare l'aumento incontrollato della spesa sanitaria, derivante dall'inesistenza di ogni forma di compartecipazione ai costi da parte degli assistiti, e, dall'altra, quello di non rendere più o meno onerose nelle diverse Regioni prestazioni che si collocano nella fascia delle prestazioni minime indispensabili per assicurare a tutti i cittadini il godimento del diritto alla salute. Sia la previsione di un *ticket* fisso uguale in tutto il territorio nazionale, sia il ricorso a forme diverse di compartecipazione degli assistiti sono da ritenersi compatibili con i principi costituzionali, nella considerazione bilanciata dell'equilibrio della finanza pubblica e dell'uguaglianza di tutti i cittadini nell'esercizio dei diritti fondamentali, tra cui indubbiamente va ascritto il diritto alla salute. La scelta di un sistema o di un altro appartiene, invero, all'indirizzo politico dello Stato, nel confronto con quello delle Regioni. Nella specie, l'intesa di cui prima s'è fatta menzione stabilisce con chiarezza che i criteri di compartecipazione devono assumere carattere omogeneo. Né potrebbe essere diversamente, giacché non sarebbe ammissibile che l'offerta concreta di una prestazione sanitaria rientrante nei LEA si presenti in modo diverso nelle varie Regioni. La Corte precisa, comunque, che dell'offerta concreta fanno parte non solo la qualità e quantità delle prestazioni che devono essere assicurate sul territorio, ma anche le soglie di accesso, dal punto di vista economico, dei cittadini alla loro fruizione.

f) Secondo quanto stabilito nella sentenza n. **271**, risulta non conforme «alle norme nazionali di determinazione dei livelli essenziali di assistenza e dei principi fondamentali in tema di tutela della salute» l'art. 13) della legge della Regione Liguria 3 aprile 2007, n. 15 secondo cui relativamente agli interventi per il contenimento della spesa farmaceutica, per quanto concerne la categoria terapeutica degli inibitori di pompa protonica, è posto a carico del Servizio sanitario solo il costo del farmaco generico incluso in tale categoria terapeutica, salvo le deroghe previste con provvedimenti amministrativi. La Giunta regionale può altresì derogare dall'applicazione delle disposizioni di cui al presente articolo in presenza di atti nazionali o regionali finalizzati a garantire i medesimi effetti economici».

Motiva la Corte che, ai sensi del d.P.C.m. 29 novembre 2001 (come ora del d.P.C.m. 23 aprile 2008), l'erogazione di farmaci rientra nei livelli essenziali di assistenza (LEA), il cui godimento è assicurato a tutti in condizioni di uguaglianza sul territorio nazionale (sentenza n. 282 del 2002), affinché non si verifichi che in parti di esso, «gli utenti debbano, in ipotesi, assoggettarsi ad un regime di assistenza sanitaria inferiore, per quantità e qualità, a quello ritenuto intangibile dallo Stato» (sentenza n. 387 del 2007).

In particolare, la legislazione statale (art. 8, comma 14, della legge 24 dicembre 1993, n. 537) assicura a tutti la totale rimborsabilità dei farmaci collocati in classe A nel prontuario farmaceutico, ma aggiunge (art. 6 del decreto-legge n. 347 del 2001) che, entro tale categoria, la comprovata equipollenza terapeutica dei farmaci consente, nelle forme ivi previste, che possa essere esclusa in

modo totale o parziale la rimborsabilità dei medicinali più onerosi per le finanze pubbliche alle condizioni fissate dallo stesso legislatore statale.

È evidente che per tale via la legislazione in punto di livelli essenziali delle prestazioni coniuga una necessaria opera di contenimento della spesa farmaceutica (da ultimo, sentenza n. 279 del 2006), con la garanzia che continuino peraltro ad erogarsi a carico del Servizio sanitario nazionale i farmaci reputati, secondo un apprezzamento tecnico-scientifico, idonei a salvaguardare il diritto alla salute degli assistiti.

Nel contempo, l'art. 6 del decreto-legge n. 347 del 2001 non manca di attribuire alle singole Regioni, anche nel rispetto delle rilevanti competenze di cui esse godono nella materia concernente la tutela della salute, una sfera di competenza, esercitabile tramite "provvedimento amministrativo", in punto di esclusione della rimborsabilità del farmaco essenziale, ma terapeuticamente equipollente ad altro più economico, che consente di adeguare il regime vigente di rimborsabilità alla particolare condizione finanziaria di ciascuna Regione.

Il potere previsto dall'art. 6 del decreto-legge n. 347 del 2001 resta pertanto in vigore ed è esercitabile, per espressa volontà del legislatore statale, anche dalla Regione tramite «provvedimento amministrativo».

L'impugnato art. 13 della legge della Regione Liguria n. 15 del 2007 è stato approvato in sostituzione del provvedimento amministrativo di cui al secondo comma dell'art. 6 del decreto-legge n. 347 del 2001, tanto da essere caratterizzato anche da una parte motiva, in evidente analogia con la motivazione che sorregge in linea di principio gli atti amministrativi.

Ciò si pone in espreso contrasto con quanto previsto nel secondo comma dell'art. 6, nell'ambito di una materia, concernente la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni sanitarie, riservata in via esclusiva al legislatore statale, che quindi è pienamente competente anche a determinare le forme tramite le quali la Regione può esercitare le attribuzioni riconosciutele in tale ambito dalla normativa dello Stato, quando esse rispondano in via immediata ad esigenze, connesse al livello di tutela garantito nella fruizione della prestazione, di cui la stessa legge statale si fa carico.

Nel caso di specie, l'esercizio da parte della Regione del potere di escludere in tutto o in parte la rimborsabilità dei farmaci è configurato dal legislatore statale come il punto di arrivo di uno speciale procedimento amministrativo, in particolare caratterizzato dal determinante ruolo valutativo di un apposito organo tecnico nazionale sulla base dei criteri determinati dal legislatore statale. Procedimento che evidentemente garantisce pure i soggetti direttamente interessati, anche attraverso la possibilità di ricorrere agli ordinari strumenti di tutela giurisdizionale, consentendo il soddisfacimento delle tutele richieste fin dalla fase cautelare, ove ne ricorrano i presupposti, e comunque con immediatezza da parte del giudice competente a conoscere della legittimità dell'atto amministrativo (ed ora mediante la sanzione della nullità dei provvedimenti amministrativi regionali difformi da quanto deliberato dall'organo tecnico statale).

Sostituire con un atto legislativo quanto può essere realizzato dalla Regione mediante un apposito provvedimento amministrativo rappresenta quindi una violazione di quanto espressamente determinato dal legislatore statale nell'ambito di una materia di sua esclusiva competenza (nel caso di specie, secondo quanto previsto nel secondo comma, lettera *m*), dell'art. 117 della Costituzione) ed è quindi contrario al dettato costituzionale.

Per tale ragione, la norma impugnata viene dichiarata costituzionalmente illegittima, restando evidentemente possibile alla Regione adottare, per i motivi indicati nel secondo comma dell'art. 6 del decreto-legge n. 347 del 2001, il provvedimento amministrativo ivi previsto, secondo le modalità determinate dal legislatore statale.

2.1.9. L'operare congiunto delle competenze in materia di «sicurezza dello stato» (lettera d), di «ordine pubblico e sicurezza» (lettera h) e di «protezione dei confini nazionali» (lettera l)

Nella sentenza n. **51**, si precisa che il coinvolgimento delle Regioni non è necessario per l'adozione dei decreti ministeriali, previsti dall'art. 11-*duodecies* del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito con modificazioni dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248, che dovranno essere emanati per stabilire le nuove misure in tema di sicurezza aeroportuale.

La norma impugnata rimette a decreti del Ministero dei trasporti, previa istruttoria effettuata dall'Enac, la definizione delle attività necessarie a garantire la sicurezza aeroportuale relativa al controllo bagagli e passeggeri, la ripartizione di tali attività fra gestori aeroportuali e vettori e la determinazione degli importi dovuti all'erario dai concessionari dei servizi di controllo esistenti in ambito aeroportuale e di quelli posti a carico dell'utenza. Questa norma attiene alla materia della sicurezza dei passeggeri e degli operatori in ambito aeroportuale, che ricade nella «sicurezza dello Stato e ordine pubblico» e nella «protezione dei confini nazionali» e rientra, quindi, nella competenza esclusiva dello Stato in base all'art. 117, secondo comma, lettere *d*), *h*) e *q*), Cost. Spetta, quindi, allo Stato, contrariamente a quanto sostenuto dalla Regione ricorrente, di adottare una disciplina applicativa.

2.1.10. «Coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale» (lettera r)

Nel 2008, la Corte è intervenuta ripetutamente anche in materia di «coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale».

a) Con la sentenza n. **133**, la Corte dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dei commi 892 e 895, dell'art. 1, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, che prevedono misure per la realizzazione sul territorio nazionale dei progetti per la «Società dell'informazione», sollevata in relazione agli artt. 117, 118, 119 e 120 Cost., per lamentata ingerenza nella materia dell'organizzazione amministrativa della Regione e degli enti locali, con violazione del principio di leale collaborazione. Secondo la Corte, le disposizioni di cui trattasi si riferiscono, innanzitutto, all'amministrazione dello Stato e degli enti pubblici nazionali e, quindi, rinviengono la loro legittimazione nell'art. 117, secondo comma, lettere *g*) e *r*), della Costituzione, che assegnano alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, rispettivamente, le materie «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali» e «coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale». Con specifico riferimento a quest'ultima materia, le norme in questione, che trovano applicazione anche nei confronti delle Regioni e degli enti locali, si collocano all'interno del confine posto alla competenza esclusiva statale, in quanto dettano regole tecniche funzionali alla comunicabilità dei sistemi ed al loro sviluppo collaborativo, favorendo il riuso dei software elaborati su committenza del Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione con lo scopo di razionalizzare la spesa e, contemporaneamente, favorire l'uniformità degli standard. Né, d'altro canto, può essere evocata una violazione del principio di leale collaborazione, in quanto lo stesso risulta rispettato proprio in base al dettato dell'art. 14 del Codice dell'amministrazione digitale (d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82), che assolve la funzione di superare possibili conflittualità in ordine al contenuto ed ai limiti del coordinamento conferito in via esclusiva allo Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera *r*), Cost.

b) Va segnalata, poi, la sentenza n. **145**, recante declaratoria di infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 54 e 55, della legge n. 296 del 2006. La ricorrente lamenta che le disposizioni impugnate, non coinvolgendo la Regione nel procedimento di approvazione delle modalità tecniche di trasmissione in via telematica dei dati indicati dalle stesse disposizioni – cioè di dati che devono esser comunicati anche alla Regione stessa –, trascurino di considerare «il ruolo, il rilievo e gli interessi» della ricorrente medesima relativamente alla determinazione di dette modalità e, dunque, comportino una lesione del principio di «leale cooperazione». Tale assunto non è condiviso dalla Corte, perché dette disposizioni, in combinato disposto con il comma 53, si limitano a demandare a provvedimenti del direttore dell'Agenzia delle entrate e del direttore dell'Agenzia delle dogane la disciplina delle modalità tecniche di trasmissione telematica di dati dallo Stato alle Regioni ed agli enti locali e, pertanto, sono dirette solo alle

suddette Agenzie statali e, comunque, sono riconducibili alla materia, di competenza legislativa esclusiva dello Stato, del «coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale».

c) Con la successiva sentenza n. **159**, la Corte ritiene non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 735, della legge n. 296 del 2006 (che prevede l'obbligo di pubblicazione degli incarichi di amministratore delle società di totale o parziale capitale pubblico nonché dei relativi compensi). Sul punto la Corte, nel richiamare quanto dalla stessa più volte affermato circa la non lesività rispetto all'autonomia regionale degli «obblighi di trasmissione all'amministrazione centrale di dati ed informazioni a scopo di monitoraggio», afferma che le impugnate prescrizioni sono riconducibili alla materia «coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale», in quanto relative al conferimento di piena pubblicità per alcune categorie di dati, la cui titolarità in capo allo Stato è riferibile anche alle autonomie regionali speciali.

Pertanto, aggiunge la Corte, operando nell'ambito di una competenza esclusiva statale, spetta al legislatore statale prevedere eventualmente sanzioni amministrative, in quanto, secondo il costante orientamento della stessa Corte, la disciplina in tema di sanzioni accede alla disciplina sostanziale.

2.1.11. «Tutela dell'ambiente [e] dell'ecosistema» (lettera s)

Molteplici, e di particolare impatto, sono stati gli interventi della Corte in materia di «tutela dell'ambiente». Le tematiche affrontate vanno dalla gestione dei rifiuti (a) alla protezione di siti e zone di conservazione (b), dalla disciplina di boschi e foreste (c) alla pianificazione territoriale e la tutela paesaggistica (d-f), dalla bonifica dei siti contaminati (g) alla tutela della fauna (h-l).

Si rinvengono anche enunciazioni tese a ricostruire la natura e le caratteristiche della competenza in discorso. In tal senso, è da rimarcare la sentenza n. **104**, nella quale si afferma che la competenza a tutelare l'ambiente e l'ecosistema nella sua interezza è stata affidata in via esclusiva allo Stato dall'art. 117, comma secondo, lettera s), della Costituzione, e per «ambiente ed ecosistema», come affermato dalla Dichiarazione di Stoccolma del 1972, deve intendersi quella parte di «biosfera» che riguarda l'intero territorio nazionale (sentenza n. 378 del 2007).

In base alla Costituzione, «spetta allo Stato disciplinare l'ambiente come un'entità organica, dettare cioè norme di tutela che hanno ad oggetto il tutto e le singole componenti considerate come parte del tutto. A questo proposito, la disciplina unitaria e complessiva del bene ambiente inerisce ad un interesse pubblico di valore costituzionale «primario» (sentenza n. 151 del 1986) ed «assoluto» (sentenza n. 641 del 1987), e deve garantire (come prescrive il diritto comunitario) un elevato livello di tutela, come tale inderogabile dalle altre discipline di settore. Si deve sottolineare, tuttavia, che, accanto al bene giuridico ambiente in senso unitario, possono coesistere altri beni giuridici aventi ad oggetto componenti o aspetti del bene ambiente, ma concernenti interessi diversi, giuridicamente tutelati. Si parla, in proposito, dell'ambiente come «materia trasversale», nel senso che sullo stesso oggetto insistono interessi diversi: quello alla conservazione dell'ambiente e quelli inerenti alle sue utilizzazioni» (sentenza n. 378 del 2007).

In questi casi, la disciplina unitaria di tutela del bene complessivo ambiente, rimessa in via esclusiva allo Stato, viene a prevalere su quella dettata dalle Regioni o dalle Province autonome, in materia di competenza propria, che riguardano l'utilizzazione dell'ambiente, e, quindi, altri interessi.

Ciò comporta che la disciplina statale relativa alla tutela dell'ambiente «viene a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza», salva la facoltà di queste ultime di adottare norme di tutela ambientale più elevata nell'esercizio di competenze, previste dalla Costituzione, che vengano a contatto con quella dell'ambiente.

È dunque in questo senso che può intendersi l'ambiente come una «materia trasversale», e non può certo dirsi che «la materia ambientale non sarebbe una materia in senso tecnico». Al contrario, l'ambiente è un bene giuridico, che, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della

Costituzione, funge anche da discriminare tra la materia esclusiva statale e le altre materie di competenza regionale.

a) Al fine di risolvere diversi dubbi di costituzionalità posti dal Governo avverso la legge della Provincia di Bolzano 26 maggio 2006, n. 4, in tema di gestione dei rifiuti, la Corte, nella sentenza n. 62, argomenta sui rapporti intercorrenti tra Stato e Provincia autonoma in materia di ambiente. Ritiene la Corte che la disciplina dei rifiuti si colloca, per consolidata giurisprudenza, nell'ambito della "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema". Lo statuto speciale conferma questa competenza esclusiva dello Stato, ma riserva alla competenza della Provincia alcuni segmenti della tutela ambientale.

Peraltro, anche nel settore dei rifiuti, accanto ad interessi inerenti in via primaria alla tutela dell'ambiente, possono venire in rilievo interessi sottostanti ad altre materie, per cui la «competenza statale non esclude la concomitante possibilità per le Regioni di intervenire [...], così nell'esercizio delle loro competenze in tema di tutela della salute», ovviamente nel rispetto dei livelli uniformi di tutela apprestati dallo Stato (sentenza n. 62 del 2005). La legge provinciale n. 4 del 2006 esplicita le sue «finalità» nell'art. 2, inserito nel titolo relativo alla gestione dei rifiuti, comprendendovi anche l'esigenza della protezione della salute dell'uomo. Essa ha ad oggetto la cura di una molteplicità di interessi pubblici, in alcuni casi afferenti alla conservazione ed alla fruizione del territorio (si pensi alla localizzazione degli impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti). La competenza legislativa esclusiva in materia di "tutela del paesaggio" e "urbanistica" e la competenza legislativa concorrente in materia di "igiene e sanità" possono costituire un valido fondamento dell'intervento provinciale, ma tali competenze devono essere esercitate nel rispetto dei limiti generali di cui all'art. 4 dello statuto speciale, richiamati dall'art. 5 ed evocati dal ricorrente, limiti che nella specie non risultano osservati.

In applicazione degli enunciati principi, viene rilevato che l'art. 19, comma 3, lettera b), della legge provinciale, stabilendo che «le disposizioni di cui al comma 1 non si applicano ai trasporti di rifiuti speciali che non eccedano la quantità di 30 chilogrammi o di 30 litri al giorno, effettuati dal produttore dei rifiuti speciali stessi», ha introdotto una esenzione per i rifiuti pericolosi dall'obbligo del formulario d'identificazione in contrasto con l'art. 193 del d. lgs. n. 152 del 2006, destinato in ogni caso a prevalere (sentenza n. 378 del 2007), secondo cui «le disposizioni di cui al comma 1 non si applicano [...] ai trasporti di rifiuti non pericolosi effettuati dal produttore dei rifiuti stessi, in modo occasionale e saltuario, che non eccedano la quantità di trenta chilogrammi o di trenta litri» (comma 4). Il legislatore statale, invero, ha istituito un regime più rigoroso di controlli sul trasporto dei rifiuti pericolosi, in ragione della loro specificità (artt. 178, comma 1, e 184 del d.lgs. n. 152 del 2006) e in attuazione degli obblighi assunti in ambito comunitario, in base ai quali «per quanto riguarda i rifiuti pericolosi i controlli concernenti la raccolta ed il trasporto [...] riguardano l'origine e la destinazione dei rifiuti» (art. 5, comma 2, della direttiva 91/689/CEE del 12 dicembre 1991, relativa ai rifiuti pericolosi), poiché «una corretta gestione dei rifiuti pericolosi richiede norme supplementari e più severe che tengano conto della natura di questi rifiuti».

Il formulario d'identificazione, strumento indicato dall'art. 5, comma 3, della citata direttiva 91/689/CEE, in mancanza del quale la legge statale, ove i rifiuti siano pericolosi, commina sanzioni penali (art. 258, comma 4, del d.lgs. n. 152 del 2006), consente di controllare costantemente il trasporto dei rifiuti, onde evitare che questi siano avviati per destinazioni ignote. La relativa disciplina statale, proponendosi come *standard* di tutela uniforme in materia ambientale, si impone nell'intero territorio nazionale e non ammette deroghe quali quelle previste dall'art. 19, comma 3, lettera b), della legge provinciale in esame.

Così risolta la questione di costituzionalità, la Corte passa ad esaminare l'art. 20, comma 2, della legge provinciale n. 4 del 2006, che concerne l'Albo nazionale gestori ambientali, struttura unitaria posta a presidio dell'affidabilità delle singole imprese aspiranti ad esercitare attività nel settore dei rifiuti, che, come tale, presuppone una uniformità di disciplina sul territorio nazionale. Secondo l'art. 212, comma 5, del d. lgs. n. 152 del 2006, nel testo modificato dall'art. 2, comma 30, del d. lgs. n. 4 del 2008, «l'iscrizione all'Albo è requisito per lo svolgimento delle attività di raccolta e

trasporto di rifiuti non pericolosi, di raccolta e trasporto di rifiuti pericolosi, di bonifica dei siti, di bonifica dei beni contenenti amianto, di commercio ed intermediazione dei rifiuti senza detenzione dei rifiuti stessi, nonché di gestione di impianti di smaltimento e di recupero di titolarità di terzi e di gestione di impianti mobili di smaltimento e di recupero di rifiuti, nei limiti di cui all'art. 208, comma 15». L'impugnato art. 20, comma 2, nel disporre che «la Giunta provinciale può, con riguardo all'obbligo e alle modalità d'iscrizione nell'Albo nazionale, emanare ai sensi dell'articolo 32 norme in deroga, onde consentire l'iscrizione con procedure semplificate per determinate attività oppure l'esenzione dall'obbligo di iscrizione», ammette deroghe alla disciplina contenuta nell'art. 212 del citato decreto delegato, mentre l'adozione di norme e condizioni per l'esonero dall'iscrizione ovvero per l'applicazione in proposito di procedure semplificate attiene necessariamente alla competenza statale, nell'osservanza della pertinente normativa comunitaria. Anche l'art. 24, commi 1 e 2, della legge provinciale n. 4 del 2006 interviene in senso riduttivo sulla disciplina uniforme stabilita dal legislatore statale nella materia ambientale, in ordine all'autorizzazione degli impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti, disciplina cui, secondo precedenti affermazioni della Corte, «la legislazione regionale deve attenersi, proprio in considerazione dei valori della salute e dell'ambiente che si intendono tutelare in modo omogeneo sull'intero territorio nazionale» (sentenza n. 173 del 1998; si vedano, altresì, le sentenze n. 194 del 1993, n. 307 del 1992). Le norme impugunate, di cui viene dichiarata l'illegittimità costituzionale, consentono, in effetti, la messa in esercizio di un impianto di smaltimento o recupero di rifiuti prima che la sua regolarità sia valutata, in contrasto con l'opposto principio espresso dall'art. 208 del d. lgs. n. 152 del 2006, il quale, pure nel testo modificato dall'art. 2, comma 29-ter, del d. lgs. n. 4 del 2008, disciplina l'autorizzazione unica per i nuovi impianti senza prevedere alcuna forma di autorizzazione tacita, neppure provvisoria, e ciò in ottemperanza alle prescrizioni delle pertinenti direttive comunitarie, configurando queste ultime un sistema di autorizzazioni previe.

b) La tematica del riparto di competenze in materia di protezione di siti di importanza comunitaria viene affrontata nella sentenza n. **104**. In essa, la Corte si pronuncia nel senso della non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1226, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, censurata, in riferimento al principio di leale collaborazione e agli articoli 117, 118 e 120 della Costituzione, in quanto fa rinvio ad un apposito decreto ministeriale che preveda i criteri ai quali le Regioni debbono uniformarsi nell'imporre le misure di salvaguardia sui siti di importanza comunitaria (SIC) e le misure di protezione sulle zone speciali di conservazione (ZSC) e sulle zone di protezione speciale (ZPS), in esecuzione della direttiva comunitaria, recepita con il decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357 (Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche). Fondandosi sul principio secondo cui l'ambiente è un bene giuridico, che, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, funge anche da discriminare tra la materia esclusiva statale e le altre materie di competenza regionale, la Corte deduce che le Regioni Veneto e Lombardia non possono reclamare un loro coinvolgimento nell'esercizio della potestà legislativa dello Stato in materia di tutela ambientale, trattandosi di una competenza statale esclusiva; né, d'altra parte, contrasta con i parametri evocati dalle ricorrenti, il rinvio, da parte dell'impugnato comma 1226, ad un emanando decreto ministeriale che preveda i criteri ai quali le Regioni debbono uniformarsi nell'imporre le misure di salvaguardia.

c) Nella sentenza n. **105**, la Corte offre una compiuta disamina inerente alla polivalenza del concetto "boschi e foreste", disamina da cui consegue una diversificata allocazione delle competenze.

La Regione Veneto aveva avanzato doglianze avverso l'art. 1, comma 1082, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, laddove si prevede che, «al fine di armonizzare l'attuazione delle disposizioni sovranazionali in materia forestale, in aderenza al Piano d'azione per le foreste dell'Unione europea e nel rispetto delle competenze istituzionali, il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali e il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sulla base degli strumenti di pianificazione regionale esistenti e delle linee guida definite ai sensi dell'articolo 3, comma 1, del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 227, propongono alla

Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, ai fini di un accordo ai sensi dell'articolo 4 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, un programma quadro per il settore forestale finalizzato a favorire la gestione forestale sostenibile e a valorizzare la multifunzionalità degli ecosistemi forestali. Le azioni previste dal programma quadro possono accedere alle risorse di cui all'articolo 61 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, nei limiti definiti dal CIPE nella deliberazione di cui allo stesso articolo 61, comma 3, della citata legge n. 289 del 2002».

In proposito si afferma che su boschi e foreste «insistono due beni giuridici: un bene giuridico ambientale in riferimento alla multifunzionalità ambientale del bosco, ed un bene giuridico patrimoniale, in riferimento alla funzione economico produttiva del bosco stesso. Sotto l'aspetto ambientale, i boschi e le foreste costituiscono un bene giuridico di valore «primario», ed «assoluto», nel senso che la tutela ad essi apprestata dallo Stato, nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, viene a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano nelle materie di loro competenza. Ciò peraltro non toglie che le Regioni, nell'esercizio delle specifiche competenze, loro garantite dalla Costituzione, possano stabilire anche forme di tutela ambientale più elevate. Ne consegue che la competenza regionale in materia di boschi e foreste, la quale si riferisce certamente, come peraltro sembra riconoscere la stessa Regione Veneto, alla sola funzione economico-produttiva, incontra i limiti invalicabili posti dallo Stato a tutela dell'ambiente, e che, pertanto, tale funzione può essere esercitata soltanto nel rispetto della «sostenibilità degli ecosistemi forestali».

I distinti concetti di multifunzionalità ambientale del bosco e di funzione economico produttiva sottoposta ai limiti della ecosostenibilità forestale sono del resto ribaditi a livello internazionale, comunitario e nazionale, mentre sul piano interno il decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 227 pone come strumento fondamentale per la conservazione e l'incremento dei boschi e delle foreste la «selvicoltura» (art. 1), attribuendo al Ministero delle politiche agricole e forestali ed al Ministero dell'ambiente il compito di emanare al riguardo apposite «linee guida» ed alle Regioni quello di definire le «linee di tutela, conservazione, valorizzazione e sviluppo del settore forestale nel territorio di loro competenza attraverso la redazione e la revisione dei propri piani forestali». Attraverso questo coordinamento lo Stato ha inteso assicurare, per un verso, la conservazione e l'incremento del bosco considerato come bene ambientale e, per altro verso, la conservazione e l'incremento del bosco stesso, considerato come bene economico produttivo, nei limiti, tuttavia, della sostenibilità degli ecosistemi forestali. Sulla base di tali presupposti, la Regione Veneto non può vantare alcuna lesione delle proprie competenze per non essere stata coinvolta nella redazione del programma previsto dal citato ed impugnato comma 1082. Tanto premesso, rileva la Corte che, a parte la considerazione che il perseguimento delle finalità ambientali è imposto da obblighi internazionali e comunitari, oltre che dalle norme statali emesse nell'esercizio della competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e degli ecosistemi, sta di fatto che il programma quadro di cui si discute non è imposto alle Regioni, ma costituisce una semplice proposta di accordo presentata dal Ministero per le politiche agricole e forestali e dal Ministero dell'ambiente alla Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, Regioni e Province di Trento e Bolzano, ai sensi dell'art. 4 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. Si tratta, dunque, di una mera «proposta», per sua natura inidonea a violare competenze regionali, e tanto meno il principio di leale collaborazione, in quanto essa può essere accettata in tutto o in parte, o non essere accettata dalle Regioni e dalle Province autonome, come del resto espressamente prevede il secondo comma del citato art. 4 del d.lgs. n. 281 del 1997, il quale inequivocabilmente stabilisce che «gli accordi si perfezionano con l'espressione dell'assenso del Governo e dei Presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano». Conseguentemente, risulta non fondata l'ulteriore censura regionale, secondo la quale il comma in questione avrebbe previsto un fondo vincolato, violando i principi costituzionali. È evidente, infatti, che l'accordo di cui si discute riguarda anche l'accesso a detto fondo e che, di conseguenza, la sua utilizzazione dipende dall'accordo stesso, e quindi anche dalla volontà delle Regioni. Per le stesse ragioni risulta, infine, non fondata anche l'ultima censura della Regione Veneto, secondo la quale le competenze regionali verrebbero lese dal fatto che i limiti

di utilizzabilità di detto fondo sono stabiliti con delibera del CIPE. Infatti, anche detti limiti sono stabiliti con un pieno coinvolgimento delle Regioni, le quali, per un verso, accettando l'accordo di cui sopra si è parlato, accettano anche che i limiti di utilizzabilità del fondo in questione siano stabiliti con delibera del CIPE. Per altro verso il comma 7 del citato art. 61 della legge n. 289 del 2002, sancisce che «partecipano in via ordinaria alle riunioni del CIPE, con diritto di voto, il Ministro per gli affari regionali in qualità di presidente della Conferenza per i rapporti fra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, ed il presidente della Conferenza dei presidenti delle Regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano, o un suo delegato, in rappresentanza della Conferenza stessa».

d) Nella sentenza n. **180**, la Corte sanziona il mancato rispetto del principio della «cogente prevalenza dei piani paesistici sulla pianificazione delle aree naturali protette», annullando l'art. 12, comma 2, della legge della Regione Piemonte 19 febbraio 2007, n. 3 (Istituzione del Parco fluviale Gesso e Stura), il quale così dispone: «Il piano d'area è efficace anche per la tutela del paesaggio ai fini e per gli effetti di cui all'articolo 143 del d.lgs. n. 42/2004 e ai sensi dell'articolo 2 della legge regionale 3 aprile 1989, n. 20 (Norme in materia di tutela di beni culturali, ambientali e paesistici)». Ritiene la Corte che specifico rilievo assumono le norme recate dal d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137). In base all'art. 135, la conoscenza, tutela e valorizzazione del paesaggio è assicurata tramite la pianificazione paesaggistica e «a tale fine le regioni, anche in collaborazione con lo Stato, nelle forme previste dall'articolo 143, sottopongono a specifica normativa d'uso il territorio, approvando piani paesaggistici, ovvero piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici, concernenti l'intero territorio regionale, entrambi di seguito denominati piani paesaggistici». Il piano paesaggistico di cui all'art. 143 del medesimo decreto legislativo, elaborato secondo determinate fasi (comma 1), può anche essere frutto di intesa tra Stato e Regione (commi da 3 a 5); in tal caso, si ottiene una semplificazione dei procedimenti autorizzatori, ma l'entrata in vigore delle disposizioni che consentono ciò (commi 4 e 5) «è subordinata all'approvazione degli strumenti urbanistici adeguati al piano paesaggistico, ai sensi dell'articolo 145» (comma 6). L'art. 145, rubricato «Coordinamento della pianificazione paesaggistica con altri strumenti di pianificazione», affida (comma 1) al Ministero per i beni e le attività culturali, anzitutto, l'individuazione delle «linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale per quanto riguarda la tutela del paesaggio, con finalità di indirizzo della pianificazione», stabilendo, altresì, che (comma 2) «i piani paesaggistici prevedono misure di coordinamento con gli strumenti di pianificazione territoriale e di settore, nonché con i piani, programmi e progetti nazionali e regionali di sviluppo economico». Il medesimo art. 145 contempla, al comma 3, il principio di «prevalenza dei piani paesaggistici» sugli altri strumenti urbanistici, precisando, segnatamente, che, «per quanto attiene alla tutela del paesaggio, le disposizioni dei piani paesaggistici sono comunque prevalenti sulle disposizioni contenute negli atti di pianificazione ad incidenza territoriale previsti dalle normative di settore, ivi compresi quelli degli enti gestori delle aree naturali protette».

La Corte ha modo di ribadire che sul territorio vengono a gravare più interessi pubblici: da un lato, quelli concernenti la conservazione ambientale e paesaggistica, la cui cura spetta in via esclusiva allo Stato, in base all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.; dall'altro, quelli riguardanti il governo del territorio e la valorizzazione dei beni culturali ed ambientali (fruizione del territorio), che sono affidati, in virtù del terzo comma dello stesso art. 117, alla competenza concorrente dello Stato e delle Regioni. Ne consegue, sul piano del riparto di competenze tra Stato e Regione in materia di paesaggio, la «separatezza tra pianificazione territoriale ed urbanistica, da un lato, e tutela paesaggistica dall'altro», prevalendo, comunque, «l'impronta unitaria della pianificazione paesaggistica». È in siffatta più ampia prospettiva che, dunque, si colloca il principio della «gerarchia» degli strumenti di pianificazione dei diversi livelli territoriali, espresso dall'art. 145 del d.lgs. n. 42 del 2004. Alla luce di quanto evidenziato, la disciplina posta dal denunciato art. 12, comma 2, della legge della Regione Piemonte n. 3 del 2007, nel sostituire, pur nel solo ambito del Parco fluviale Gesso e Stura, il piano d'area al piano paesaggistico (giacché il primo è appunto «efficace per la tutela del paesaggio ai fini e per gli effetti di cui all'articolo 143 del d.lgs. n. 42/2004»), altera l'ordine di prevalenza che la normativa statale, alla quale è riservata tale

competenza, detta tra gli strumenti di pianificazione paesaggistica. Sicché, la disposizione censurata viene dichiarata costituzionalmente illegittima.

e) Con la sentenza n. **437** la Corte riafferma la superiorità assiologica della tutela dei piani paesaggistici rispetto alla tutela dei piani urbanistici. Tanto in occasione del vaglio di costituzionalità dell'art. 1 della legge della Regione Basilicata 22 ottobre 2007, n. 17, che recita: «Nelle aree classificate di basso valore paesaggistico, gli interventi di trasformazione a regime ordinario (Modalità C), nelle more della formazione dei Piani Paesistici Esecutivi d'Ambito, sono ammessi nei seguenti casi: a) siano conformi allo strumento urbanistico regionale, ovvero non comportino variante allo stesso secondo le procedure definite dalla legge regionale 7 agosto 1996, n. 37; b) in variante allo strumento urbanistico generale, adottando le procedure della Conferenza di Localizzazione di cui all'art. 27 della legge regionale 11 agosto 1999, n. 23, a condizione che siano riferiti ad «interventi pubblici o di interesse pubblico», siano compatibili con eventuali prescrizioni progettuali delle Schede d'Ambito e siano motivati da oggettive ragioni d'urgenza valutate in sede di Conferenza di Localizzazione».

In proposito la Corte, innanzitutto, chiarisce che le norme regionali, inserendosi nel quadro normativo delineato dalla precedente legge reg. n. 3 del 1990 sui Piani paesaggistici di area vasta (di cui è obbligatorio verificare la conformità alle previsioni dell'art. 143 del d.lgs. n. 42 del 2004 e provvedere all'eventuale adeguamento, ai sensi dell'art. 156 dello stesso decreto) si riferiscono ad «elementi del territorio di particolare interesse ambientale e pertanto di interesse pubblico», tra i quali alcuni di valore eccezionale, la cui tutela richiede scelte progettuali di tipo complesso ed integrato. Per esse i Piani paesaggistici individuano appositi ambiti di progettazione, da definire in sede di Piani paesistici esecutivi (art. 4, ultimo comma, della citata legge regionale n. 3 del 1990).

Per queste zone del territorio, nelle more della formazione di detti Piani, si prevede la possibilità di «trasformazione a regime ordinario (Modalità C)». Si prevede, cioè, il ricorso alla procedura originariamente stabilita dal primo comma dell'art. 6 della legge regionale n. 3 del 1990, secondo la quale l'autorizzazione paesaggistica è rilasciata a seguito di «verifica di conformità alle prescrizioni dei Piani».

Le norme denunciate prevedono, peraltro, che debba trattarsi di trasformazioni conformi «allo strumento urbanistico regionale». Inoltre, per gli interventi pubblici o di pubblico interesse, che siano anch'essi conformi allo strumento urbanistico regionale, si prevede anche la possibilità di varianti allo «strumento urbanistico generale», nel qual caso, però, occorre che gli interventi siano «compatibili con eventuali prescrizioni progettuali delle schede d'ambito e siano motivati da oggettive ragioni di urgenza, valutate in sede di Conferenza di localizzazione», di cui all'art. 27 della legge reg. n. 23 del 1999.

In questo quadro, l'art. 1 della legge regionale n. 17 del 2007, nel far riferimento, attraverso l'espressione «trasformazione a regime ordinario (Modalità C)», alla semplice «verifica di conformità» prevista dal primo alinea dell'art. 6 della legge n. 3 del 1990, nel cui contesto la norma medesima si colloca –, introduce una procedura autorizzatoria semplificata, alla stregua di quanto consentito dall'art. 143, comma 5, lettere *a*) e *b*) (in quest'ultimo caso, per il recupero di «aree gravemente compromesse e degradate») soltanto a seguito di piano elaborato d'intesa tra Regione e Ministero per i beni e le attività culturali e Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio. In sostanza, la normativa censurata degrada la tutela paesaggistica – che è prevalente – in una tutela meramente urbanistica.

Ne consegue, pertanto, il contrasto con l'art. 156, comma 4, che, nella fase di verifica ed adeguamento dei piani paesaggistici, in assenza di intesa tra Stato e Regione per lo svolgimento della verifica e dell'adeguamento predetti, esclude che possa trovare applicazione, tra l'altro, proprio il citato comma 5 dell'art. 143.

f) Nella sentenza n. **232**, la Corte dichiara la incostituzionalità del comma 4-*bis* dell'art. 11 della legge della Regione Puglia 23 giugno 2006, n. 17, introdotto dall'art. 42 della legge della stessa Regione 16 aprile 2007, n. 10, secondo il quale «il mantenimento per l'intero anno delle strutture

precarie e amovibili di facile rimozione, funzionali all'attività turistico-ricreativa e già autorizzate per il mantenimento stagionale, è consentito anche in deroga ai vincoli previsti dalle normative in materia di tutela territoriale, paesaggistica, ambientale e idrogeologica».

Viene evidenziato al riguardo, da un lato, che la disciplina amministrativa dell'uso del territorio, come delineata nei principi generali sanciti dal legislatore statale art. 3, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), nella materia del governo del territorio, prevede il rilascio di titoli abilitativi ad edificare; dall'altro, che l'art. 146 del d.lgs. n. 42 del 2004, ai fini della salvaguardia del paesaggio e dell'ambiente, richiede che intervenga, da parte dell'Amministrazione, la positiva valutazione della compatibilità paesaggistica, mediante il rilascio della relativa autorizzazione. Il suddetto art. 146 prevede che i proprietari, possessori o detentori a qualsiasi titolo di immobili ed aree di interesse paesaggistico, tutelati dalla legge, ai termini del precedente art. 142 (tra i quali rientrano i territori costieri compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia), non possono distruggerli, né introdurre modificazioni che rechino pregiudizio ai valori paesaggistici oggetto di protezione ed hanno l'obbligo di presentare alle amministrazioni competenti il progetto degli interventi che intendono intraprendere al fine di ottenere il rilascio della autorizzazione paesaggistica; quest'ultima costituisce atto autonomo da valere come presupposto rispetto al permesso di costruire e agli altri titoli legittimanti l'intervento urbanistico-edilizio. La norma sottoposta a scrutinio, invece, consente il mantenimento delle opere precarie in questione, oltre il periodo autorizzato in relazione alla durata della stagione balneare, in mancanza della necessaria positiva valutazione di compatibilità paesaggistica.

La tutela ambientale e paesaggistica, la quale ha ad oggetto un bene complesso ed unitario, che costituisce un valore primario ed assoluto, rientra nella competenza legislativa esclusiva dello Stato (sentenze n. 367 del 2007 e n. 182 del 2006). Ciò, se non esclude la possibilità che leggi regionali, emanate nell'esercizio della potestà concorrente o di quella residuale, possano assumere tra i propri scopi anche indirette finalità di tutela ambientale, non consente, tuttavia, che le stesse introducano deroghe agli istituti di protezione ambientale uniformi, validi in tutto il territorio nazionale, nel cui ambito deve essere annoverata l'autorizzazione paesaggistica.

g) Secondo quanto stabilito con la sentenza n. **214**, viola la competenza statale esclusiva in tema di «tutela dell'ambiente» l'art. 5 della legge della Regione Emilia-Romagna 1° giugno 2006, n. 5, nel testo modificato dall'art. 25 della legge della stessa Regione 28 luglio 2006, n. 13, il quale, stabilendo che «restano di competenza dei Comuni i procedimenti di bonifica dei siti contaminati già avviati alla data di entrata in vigore del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, che li concludono sulla base della legislazione vigente alla data del loro avvio», contrasta con l'art. 265, comma 4, del d.lgs. n. 152 del 2006, secondo cui le norme in materia ambientale recate da detto decreto legislativo sono applicabili a tutte le situazioni non irreversibilmente definite alla data della loro entrata in vigore.

Motiva la Corte che il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 – che ha introdotto una nuova disciplina in tema di bonifica dei siti contaminati – ha disposto, all'art. 264, comma 1, lettera i), l'abrogazione espressa del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 e, quindi, dell'art. 17, relativo alla bonifica ed al ripristino dei siti inquinati, basato sui limiti massimi di concentrazione, al superamento dei quali scattava comunque l'obbligo di bonifica. Sono state, inoltre, introdotte, all'art. 240, due distinte soglie: la prima, corrispondente alle «concentrazioni soglia di contaminazione» (CSC), in relazione alla quale i livelli di contaminazione delle matrici ambientali costituiscono valori il cui superamento impone la caratterizzazione del sito e la procedura di analisi di rischio sito specifica; la seconda, corrispondente alle «concentrazioni soglia di rischio» (CSR), che, se oltrepassata, determina il sorgere dell'obbligo di bonifica e di messa in sicurezza.

La portata delle modifiche introdotte in tema di bonifica dei siti inquinati ha indotto il legislatore statale ad agevolare la transizione dal vecchio al nuovo regime, mediante la previsione contenuta nell'art. 265, comma 4, secondo la quale, «fatti salvi gli interventi realizzati alla data di entrata in vigore della parte quarta del presente decreto, entro centottanta giorni da tale data, può essere

presentata all'autorità competente adeguata relazione tecnica al fine di rimodulare gli obiettivi di bonifica già autorizzati sulla base dei criteri definiti dalla parte quarta del presente decreto. L'autorità competente esamina la documentazione e dispone le varianti al progetto necessarie».

Tale previsione esprime chiaramente il *favor* del legislatore statale per l'applicazione della disciplina sopravvenuta in riferimento, non solo ai procedimenti in corso, ma anche ai procedimenti già conclusi, riconoscendo in relazione a questi ultimi – con una formula di non dubbia interpretazione – la facoltà di proporre istanza di rimodulazione degli interventi già autorizzati, ma non realizzati, sia pure nelle forme ed entro i limiti sopra richiamati.

In contrasto con detta previsione, la norma regionale censurata statuisce, in maniera altrettanto chiara, che «i procedimenti di bonifica dei siti contaminati già avviati alla data di entrata in vigore del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152» sono conclusi «sulla base della legislazione vigente alla data del loro avvio», in tal modo escludendo la facoltà che gli interventi di bonifica già autorizzati in forza del regime previgente possano essere rimodulati alla luce della nuova disciplina e rivelando un disfavore per l'applicazione di quest'ultima.

La disciplina ambientale, che scaturisce dall'esercizio di una competenza esclusiva dello Stato, costituisce un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, per cui queste ultime non possono in alcun modo derogare il livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato. Spetta infatti alla disciplina statale tener conto degli altri interessi costituzionalmente rilevanti contrapposti alla tutela dell'ambiente. In tali casi, infatti, una eventuale diversa disciplina regionale, anche più rigorosa in tema di tutela dell'ambiente, rischierebbe di sacrificare in maniera eccessiva e sproporzionata gli altri interessi confliggenti considerati dalla legge statale nel fissare i cosiddetti valori soglia.

Nella specie, la norma censurata ha quale oggetto diretto e specifico la tutela dell'ambiente, imponendo, in violazione di detti principi e in evidente contrasto con quanto statuito dal legislatore statale, l'applicazione ai procedimenti in corso della normativa statale previgente (e dei valori-soglia da essa definiti), in luogo di quella nuova. In tal modo, la disposizione impedisce la rimodulazione, alla luce di quest'ultima, degli interventi già autorizzati, facoltizzata dalla normativa statale.

h) Sulla base di una giurisprudenza consolidata, la Corte sanziona, nella sentenza n. **250**, gli artt. 2 e 3 della legge della Regione Lombardia 5 febbraio 2007, n. 2 per violazione della legge statale, attuativa di prescrizioni comunitarie, in materia di tutela della fauna.

Nella specie, le cennate disposizioni, nello stabilire che ogni anno il Consiglio regionale proceda all'approvazione con legge-provvedimento dei prelievi in deroga, senza verificare la sussistenza di un danno effettivo, introducono un sistema di deroga ordinario, in contrasto con la normativa comunitaria e con gli *standard* minimi ed uniformi di tutela della fauna.

La Corte ricorda di avere già chiarito che il potere di deroga di cui all'art. 9 della direttiva 79/409/CEE è esercitabile dalla Regione in via eccezionale, «per consentire non tanto la caccia, quanto, piuttosto, più in generale, l'abbattimento o la cattura di uccelli selvatici appartenenti alle specie protette dalla direttiva medesima» (sentenza n. 168 del 1999).

Il legislatore statale è intervenuto in materia con l'adozione della legge 3 ottobre 2002, n. 221, recante «Integrazioni alla legge 11 febbraio 1992, n. 157, in materia di protezione della fauna selvatica e di prelievo venatorio, in attuazione della direttiva 79/409/CEE», con la quale è stato introdotto l'art. 19-*bis*, che prevede che le Regioni disciplinano l'esercizio delle deroghe previste dalla cennata direttiva «conformandosi alle prescrizioni, ai principi e alle finalità della stessa direttiva». È previsto, inoltre, che il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per gli affari regionali, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, possa annullare i provvedimenti di deroga adottati, previa delibera del Consiglio dei ministri e dopo aver diffidato la Regione interessata.

Dal raffronto tra la norma statale e le norme regionali impugnate emerge che il legislatore regionale, nello stabilire che l'esercizio delle deroghe avvenga attraverso una legge-provvedimento,

ha introdotto una disciplina in contrasto con quanto previsto dal legislatore statale al cennato art. 19-*bis*.

In particolare, l'autorizzazione del prelievo in deroga con legge preclude l'esercizio del potere di annullamento da parte del Presidente del Consiglio dei ministri dei provvedimenti derogatori adottati dalle Regioni che risultino in contrasto con la direttiva comunitaria 79/409/CEE e con la legge n. 157 del 1992; potere di annullamento finalizzato a garantire una uniforme ed adeguata protezione della fauna selvatica su tutto il territorio nazionale.

Pertanto, viene accolto il ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri e dichiarata l'illegittimità costituzionale della previsione legislativa regionale che consente di approvare mediante legge regionale i prelievi in deroga.

i) Sulla base della sentenza che precede la Corte dichiara, nella sentenza n. **405**, l'illegittimità costituzionale della legge Regione Lombardia 6 agosto 2007, n. 20, contenente l'approvazione di piani di prelievo venatorio in deroga per la stagione venatoria 2007/2008.

Motiva la Corte che dalla declaratoria di incostituzionalità di cui alla sentenza n. **250** non può discendere l'illegittimità costituzionale della legge regionale che, in attuazione delle previsioni caducate, ha autorizzato il prelievo venatorio in deroga.

i) Di particolare importanza è, infine, la sentenza n. **387**. In essa la Corte ribadisce che le soglie "minime" di protezione della fauna non tollerano discipline differenziate da parte delle Regioni e delle Province autonome, dovendosi la materia, per gli interessi ad essa sottesi, ricondurre alla tutela dell'ambiente, di competenza esclusiva dello Stato.

Il principio conduce alla declaratoria di incostituzionalità di diverse disposizioni della legge della Provincia di Bolzano 12 ottobre 2007, n. 10, fra le quali l'art. 3, comma 3, dove si dispone che "l'assessore provinciale competente in materia di caccia, sentito l'Osservatorio faunistico provinciale, determina le deroghe previste dall'articolo 9 della Dir. n. 79/409/CEE del 2 aprile 1979 del Consiglio delle Comunità europee, concernente la conservazione degli uccelli selvatici. Nel relativo provvedimento motivato devono essere menzionate: a) le specie che ne formano oggetto; b) i mezzi, gli impianti e i metodi di cattura e di uccisione autorizzati; c) le condizioni di rischio; d) le circostanze di luogo e di tempo del prelievo, comunque di durata non superiore ad un anno; e) il numero dei capi complessivamente prelevabili nel periodo; f) i controlli e le forme di vigilanza cui il prelievo è soggetto; g) gli organi di sorveglianza e le persone incaricate dell'intervento".

Rileva la Corte che, anche a fronte di una disciplina sulla «caccia», materia rientrante nella competenza legislativa primaria della Provincia autonoma di Bolzano ai sensi dell'art. 8, n. 15, dello Statuto Trentino-Alto Adige/Südtirol, spetta pur sempre allo Stato la determinazione degli *standards* minimi ed uniformi di tutela della fauna, nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema. Il fondamento di tale competenza esclusiva statale si rinviene nell'esigenza insopprimibile di garantire su tutto il territorio nazionale soglie di protezione della fauna che si qualificano come «minime», nel senso che costituiscono un vincolo rigido sia per lo Stato sia per le Regioni – ordinarie e speciali – a non diminuire l'intensità della tutela. Quest'ultima può variare, in considerazione delle specifiche condizioni e necessità dei singoli territori, solo in direzione di un incremento, mentre resta esclusa ogni attenuazione, comunque motivata.

Si osserva pure che la materia «tutela dell'ambiente» non è contemplata nello Statuto Trentino-Alto Adige/Südtirol, con la conseguenza che tutti gli oggetti, che non rientrano nelle specifiche e delimitate competenze attribuite alle Province autonome, rifluiscono nella competenza generale dello Stato nella suddetta materia, la quale implica in primo luogo la conservazione uniforme dell'ambiente naturale, mediante precise disposizioni di salvaguardia non derogabili in alcuna parte del territorio nazionale.

La violazione della materia "tutela dell'ambiente" viene riscontrata anche nell'art. 19-*ter*, comma 1, della legge prov. Bolzano n. 14 del 1987, introdotto dall'art. 13, comma 1, della legge prov. Bolzano n. 10 del 2007, che disciplina i giardini zoologici, i quali, secondo la definizione datane

dalla direttiva del Consiglio dell'Unione europea, del 29 marzo 1999, 1999/22/CE si identificano con «qualsiasi complesso permanente nel quale vengono tenuti a scopo di esposizione, per almeno sette giorni l'anno, animali vivi di specie selvatiche». La determinazione dell'ambito materiale in cui si colloca l'oggetto in questione deve tener conto del fatto che non esiste una materia con questa denominazione né tra quelle elencate dallo Statuto Trentino-Alto Adige/Südtirol né tra quelle di competenza esclusiva statale o di competenza concorrente, elencate dall'art. 117, secondo e terzo comma, Cost.. Tuttavia, pur essendo la finalità primaria di queste strutture l'esposizione degli animali selvatici, non può dubitarsi che tale fine implichi, come necessaria premessa, quello protettivo e conservativo. Quanto appena detto è messo in evidenza dall'art. 3 del decreto legislativo 21 marzo 2005, n. 73, che pone i requisiti minimi per ottenere la licenza di apertura di un giardino zoologico.

La concezione del giardino zoologico accolta dalla legislazione vigente non è legata solo alla finalità espositiva e ludica della tradizione, ma si collega strettamente ad obiettivi di conservazione e protezione più adeguati alla cultura ecologica del tempo presente. Le strutture in questione tendono pertanto ad assimilarsi sempre più a parchi, artificialmente costruiti, che possano unire alla conservazione delle specie animali in condizioni prossime a quelle naturali, fini di istruzione e di svago, nel rispetto del benessere degli esemplari custoditi e delle condizioni idonee alla soddisfazione delle loro esigenze biologiche.

Pertanto, è possibile inquadrare la materia *de qua* nella previsione normativa di cui al n. 16 dell'art. 8 dello Statuto Trentino-Alto Adige/Südtirol, in cui sono indicati, come oggetto di competenza legislativa primaria delle Province autonome, i «parchi per la protezione della flora e della fauna». La portata della norma statutaria è abbastanza ampia da consentire questo inquadramento, anche perché nella stessa non si fa menzione di parchi naturali, ma, più in generale, di «parchi» che abbiano come finalità la protezione della flora e della fauna.

La riconduzione della disciplina dei giardini zoologici – nell'accezione fatta palese dalla normativa vigente – alla materia di cui al n. 16 dell'art. 8 dello Statuto speciale, non comporta tuttavia che la stessa non sia soggetta ai limiti ed ai condizionamenti che derivano dalla competenza statale generale in materia di tutela dell'ambiente. Anche a questo proposito, come per la «caccia», lo Stato detta gli *standards* uniformi per la tutela della fauna selvatica, in quanto parte integrante dell'ambiente naturale, che deve essere preservato con modalità uniformi in tutto il territorio nazionale. Lo stesso d.lgs. n. 73 del 2005, prima citato, nel fissare quelli che significativamente definisce «requisiti minimi», pone i limiti e le condizioni che devono essere osservati in modo inderogabile nella creazione e gestione di strutture del genere. Di conseguenza, la difformità della normativa provinciale rispetto a quella statale, nelle parti in cui possono essere messi a rischio gli standard uniformi, implica l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., rispetto al quale la legge dello Stato opera come norma interposta.

Tanto si può constatare a proposito della disposizione censurata, che esclude dall'applicazione della disciplina sui giardini zoologici i circhi, i negozi di animali da compagnia, i centri di allevamento di fauna selvatica, le strutture per la detenzione di uccelli a scopo ornamentale e amatoriale, nonché la detenzione di specie ittiche non protette. L'art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 73 del 2005 consente invece l'esclusione dei circhi, dei negozi di animali, delle strutture dedite alla cura della fauna selvatica, di quelle che detengono animali appartenenti a specie delle classi Aves e Mammalia allevate per fini zootecnici ed agroalimentari. Sono inoltre escluse le strutture di natura scientifica che detengono animali a scopo di ricerca, nonché quelle che espongono un numero di esemplari o di specie giudicato non significativo ai fini del perseguimento delle finalità proprie dei giardini zoologici e tale da non compromettere dette finalità.

La difformità tra le due discipline è evidente ed incide direttamente sulla tutela degli *standards* uniformi, in quanto l'individuazione delle eccezioni alle regole generali sui giardini zoologici restringe l'area della tutela e non tollera quindi variazioni nelle diverse parti del territorio nazionale.

Parimenti, viene dichiarata fondata la questione avente ad oggetto l'art. 19-ter, comma 2, della

legge prov. Bolzano n. 14 del 1987, introdotto dall'art. 13, comma 1, della legge prov. Bolzano n. 10 del 2007, che attribuisce all'Osservatorio faunistico provinciale il compito di stabilire, per ogni singola specie, i requisiti strutturali ed organizzativi per l'apertura di un giardino zoologico, le modalità e gli obblighi concernenti la sua conduzione e i motivi e le condizioni per la sua chiusura. Tale ampia discrezionalità, conferita all'organo provinciale, si pone in contrasto con la competenza esclusiva statale a determinare gli standard uniformi di tutela della fauna esercitata per mezzo degli artt. 3 e 4, comma 2, lettera *b*), del d.lgs. n. 73 del 2005, che elencano quelli che, nel comma 1 del suddetto art. 3, vengono esplicitamente definiti «requisiti minimi volti a realizzare idonee misure di conservazione», necessari perché un giardino zoologico possa ottenere la licenza di apertura e la cui violazione determina la chiusura dello stesso. Risulta evidente quindi che tali requisiti non possono essere stabiliti dall'autorità provinciale nell'ambito di una previsione generica come quella operata dalla norma impugnata, ma devono essere puntualmente riscontrati in base all'elencazione dettagliata contenuta nelle norme statali prima citate.

Fondata si rivela, inoltre, la questione avente ad oggetto l'art. 21, comma 1, della legge prov. Bolzano n. 10 del 2007, dove si stabilisce che, «se il mancato rispetto del piano di abbattimento degli ungulati provoca danni al bosco o alle colture agrarie, l'assessore provinciale competente in materia di caccia può prescrivere al gestore del comprensorio interessato una riduzione numerica della loro consistenza, fissando all'uopo un termine, ovvero disporre direttamente gli abbattimenti necessari incaricando a tal fine l'ufficio provinciale competente in materia di caccia».

L'intervento previsto dalla norma censurata si basa sul presupposto del mancato rispetto del piano di abbattimento che, ai sensi dell'art. 19 della legge n. 157 del 1992, è autorizzato dalle Regioni e dalle Province autonome qualora l'Istituto nazionale per la fauna selvatica (INFS) ritenga inefficace il ricorso a metodi ecologici. La riduzione del numero degli ungulati, prevista dalla norma impugnata, incide sulla consistenza della fauna in un dato territorio in base ad una decisione unilaterale dell'autorità provinciale, che peraltro si fonda sul mancato rispetto di un regolare piano di abbattimento e prescinde dal parere dell'INFS, il cui ruolo è stato riconosciuto dalla giurisprudenza di questa Corte come quello di organo di consulenza non solo dello Stato, ma anche delle Regioni e delle Province autonome (sentenze n. 210 del 2001 e n. 4 del 2000), proprio nella prospettiva di un controllo efficace degli standard uniformi di tutela della fauna selvatica.

2.2. Le materie di competenza concorrente

Nel corso del 2008, la Corte ha avuto modo di definire i confini di talune competenze concorrenti, anche ribadendo principi già enucleati nella sua precedente giurisprudenza.

2.2.1. «Istruzione»

Nella sentenza n. **50**, la Corte constata l'invasione delle competenze regionali da parte del comma 635 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, il quale dispone un incremento degli stanziamenti iscritti nelle unità previsionali di base «Scuole non statali» del Ministero della pubblica istruzione, «al fine di dare il necessario sostegno alla funzione pubblica svolta dalle scuole paritarie nell'ambito del sistema nazionale di istruzione».

Sul punto, la Corte ricorda di avere già avuto modo di sottolineare che il settore dei contributi relativi alle scuole paritarie «incide sulla materia della “istruzione” attribuita alla competenza legislativa concorrente (art. 117, terzo comma, della Costituzione)» (sentenza n. 423 del 2004.). Con la sentenza citata si è, inoltre, sottolineato come, già prima della riforma del Titolo V, l'art. 138, comma 1, lettera *e*), del d.lgs. n. 112 del 1998 avesse conferito alle Regioni le funzioni amministrative relative ai «contributi alle scuole non statali», nel cui ambito devono essere ricomprese anche le scuole paritarie. Conseguenza da ciò che sarebbe «implausibile che il legislatore costituzionale abbia voluto spogliare le Regioni di una funzione che era già ad esse conferita» nella forma della competenza delegata dal citato art. 138 (stessa sentenza n. 423 del 2004, che richiama, sul punto, la sentenza n. 13 del 2004).

Da quanto esposto discende che la norma, nella parte in cui prevede un finanziamento vincolato

in un ambito materiale di spettanza regionale, si pone in contrasto con gli artt. 117, quarto comma, e 119 della Costituzione. La natura delle prestazioni contemplate dalla norma censurata, le quali ineriscono a diritti fondamentali dei destinatari, impone, però, che si garantisca continuità nella erogazione delle risorse finanziarie. Ne consegue che devono rimanere «salvi gli eventuali procedimenti di spesa in corso, anche se non esauriti» (così anche la citata sentenza n. 423 del 2004).

2.2.2. «Professioni»

a) La legge della Regione Piemonte 18 settembre 2006, n. 32 (Norme in materia di discipline bio-naturali del benessere), viene dichiarata, nella sentenza n. **93**, incostituzionale in quanto eccede i limiti della competenza regionale nella materia, di legislazione concorrente, delle professioni.

Al riguardo, la Corte ricorda di aver precisato che «la potestà legislativa regionale nella materia concorrente delle professioni deve rispettare il principio secondo cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato, rientrando nella competenza delle Regioni la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale. Tale principio, al di là della particolare attuazione ad opera dei singoli precetti normativi, si configura quale limite di ordine generale, invalicabile dalla legge regionale [...]. Da ciò deriva che non è nei poteri delle Regioni dar vita a nuove figure professionali» (sentenze n. 300 e n. 57 del 2007, n. 424 e n. 153 del 2006) non rilevando, a tal fine, che esse rientrino o meno nell'ambito sanitario (sentenza n. 355 del 2005).

A questa considerazione, di carattere generale, si è aggiunto, quale indice sintomatico della istituzione di una nuova professione, quello costituito dalla previsione di appositi elenchi, disciplinati dalla Regione, connessi allo svolgimento dell'attività che la legge regionale veniva a regolamentare. Infatti, «l'istituzione di un registro professionale e la previsione delle condizioni per l'iscrizione ad esso hanno, già di per sé, una funzione individuatrice della professione, preclusa alla competenza regionale» (sentenze n. 300 e n. 57 del 2007 e n. 355 del 2005), anche prescindendo dal fatto che la iscrizione nel suddetto registro si ponga come condizione necessaria ai fini dell'esercizio della attività da esso contemplata.

Applicando tali principi al caso in questione, la legge censurata si caratterizza sia per individuare un determinato percorso di formazione professionale ai fini dell'accesso all'esercizio delle «discipline bio-naturali del benessere» (come dispone l'art. 3), sia per prevedere (all'art. 6) la istituzione di un «elenco regionale delle discipline bio-naturali del benessere», articolato in due sezioni nelle quali possono essere, rispettivamente, iscritti, previa dimostrazione dello svolgimento di documentata attività per almeno un triennio, gli enti preposti alla formazione degli operatori e, a seguito della dimostrazione del possesso di apposito attestato di qualifica, gli operatori stessi suddivisi in «sottosezioni relative ad ogni specializzazione».

Il disposto di tale articolo è, infatti, già sufficiente per evidenziare che viene istituita una nuova professione, nonostante che dai principi fondamentali ricavabili dalla legislazione statale «non si [tragga alcuno] spunto che possa consentire iniziative legislative nell'ambito cui si riferisce la legge impugnata» (sentenza n. 424 del 2005).

Non vi è, quindi, alcun dubbio che la censurata legge regionale n. 32 del 2006 della Regione Piemonte abbia quella funzione individuatrice della nuova professione che, in base ai principi sopra esposti, è, invece, inibita alla potestà legislativa regionale, travalicandone i limiti.

b) Sulla scorta dei medesimi principi ribaditi nella sentenza che precede, altra fattispecie di incostituzionalità è esaminata nella sentenza n. **179**, con la quale viene annullato l'art. 34 della legge della Regione Liguria 5 febbraio 2002, n. 6, che disciplina il percorso di formazione professionale ai fini dell'accesso all'[l'esercizio del]la professione di massaggiatore sportivo.

Nel caso di specie, la Corte richiama l'art. 8 della legge 26 ottobre 1971, n. 1099, che riserva «al Ministro per la Sanità» l'istituzione dei corsi e la disciplina del relativo ordinamento didattico per l'esercizio dell'«arte di massaggiatore sportivo», e l'art. 1 della legge 1 febbraio 2006, n. 43, dove si

prevede che «sono professioni sanitarie infermieristiche, ostetriche, riabilitative, tecnico-sanitarie e della prevenzione, quelle previste ai sensi della legge 10 agosto 2001, n. 251 [...] i cui operatori svolgono, in forza di un titolo abilitante rilasciato dallo Stato, attività di prevenzione, assistenza, cura o riabilitazione».

Pertanto, la legge regionale censurata, istituendo una figura di massaggiatore sportivo regionale e regolando il percorso formativo diretto al conseguimento del relativo attestato, non rispetta il limite imposto dall'art. 117, comma terzo, della Costituzione in materia di professioni; da ciò la declaratoria di illegittimità costituzionale.

c) L'art. 10, comma 4, del decreto-legge 31 gennaio 2007, n. 7, nel testo modificato dalla relativa legge di conversione 2 aprile 2007, n. 40, non viola – secondo quanto stabilito nella sentenza n. **222** – alcuna competenza regionale, nella parte in cui introduce disposizioni volte a liberalizzare l'esercizio dell'attività di guida turistica ed a semplificare alcuni adempimenti connessi.

Al riguardo la Corte ritiene che, quale che sia il settore in cui una determinata professione si espliciti, la determinazione dei principi fondamentali della relativa disciplina spetti sempre allo Stato, nell'esercizio della propria competenza concorrente, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.

L'attribuzione della materia delle «professioni» alla competenza concorrente dello Stato, prevista dalla citata disposizione costituzionale, prescinde, cioè, dal settore nel quale l'attività professionale si esplica e corrisponde all'esigenza di una disciplina uniforme sul piano nazionale che sia coerente anche con i principi dell'ordinamento comunitario.

Nel caso in esame, la norma censurata regola aspetti che sono propri dell'esercizio di una specifica attività professionale, la cui incidenza nel campo turistico risulta ininfluenza ai fini del riparto di competenze delineato dall'art. 117 Cost.

Pertanto, le rilevanti modifiche apportate all'art. 10, comma 4, dalla legge di conversione n. 40 del 2007 sono state anche la conseguenza di alcune procedure di infrazione promosse dalla Commissione CE nei confronti dello Stato italiano, la cui normativa impediva alle guide comunitarie di esercitare liberamente la loro professione sul territorio nazionale (si veda in particolare, la sentenza della Corte di giustizia 26 febbraio 1991, nella causa C-180/89).

Su un piano più generale, deve dirsi ancora che la norma impugnata è coerente con i principi enunciati dal d.lgs. 2 febbraio 2006, n. 30 (Ricognizione dei principi fondamentali in materia di professioni, ai sensi dell'articolo 1 della legge 5 giugno 2003, n. 131) che delineano i ruoli rispettivi dello Stato e delle Regioni riguardo alla disciplina di una attività professionale. Tali principi affermano che la potestà legislativa regionale si esercita sulle professioni individuate e definite dalla normativa statale (art. 1, comma 3); che l'esercizio della professione è espressione della libertà di iniziativa economica costituzionalmente tutelata in tutte le sue forme e applicazioni, purché non contrarie a norme imperative, all'ordine pubblico ed al buon costume e che le Regioni non possono adottare provvedimenti che ostacolano l'esercizio della professione (art. 2, comma 1), perché tale esercizio deve svolgersi nel rispetto della disciplina statale di tutela della concorrenza (art. 3, comma 1).

Infondata è anche la censura della norma impugnata, nella parte in cui – prevedendo la promozione da parte delle Regioni di sistemi di accreditamento per le guide turistiche specializzate in particolari siti, località e settori – non sarebbe rispettosa della competenza regionale in materia di formazione professionale.

In proposito, si osserva che la previsione non è vincolante e che essa si riferisce solo all'eventualità della formazione di guide “specializzate” che resta, comunque, affidata all'iniziativa delle Regioni.

2.2.3. «Tutela della salute»

a) In materia di «tutela della salute», di notevole rilevanza è la sentenza n. **371**, avente ad oggetto questioni di costituzionalità di diverse disposizioni in materia di attività libero-professionale

intramuraria dettate dalla legge 3 agosto 2007, n. 120.

Preliminare allo scrutinio da parte della Corte è il rinvenimento del titolo competenziale nel quale rientra la materia incisa dalle disposizioni *de quibus*.

Al riguardo, la Corte ricorda di avere già sottolineato – nell'esaminare un intervento operato dal legislatore statale proprio sul rapporto di lavoro dei dirigenti sanitari, relativo anche ad aspetti attinenti all'attività libero-professionale da essi svolta – che il «nuovo quadro costituzionale», delineato dalla legge di riforma del titolo V della parte II della Costituzione, recepisce una nozione della materia «tutela della salute» «assai più ampia rispetto alla precedente materia «assistenza sanitaria e ospedaliera»», con la conseguenza che le norme attinenti allo svolgimento dell'attività professionale intramuraria, sebbene si prestino ad incidere contestualmente su una pluralità di materie, vanno «comunque ascritte, con prevalenza, a quella della «tutela della salute»». Rileva, in tale prospettiva, «la stretta inerenza che tutte le norme *de quibus* presentano con l'organizzazione del servizio sanitario regionale e, in definitiva, con le condizioni per la fruizione delle prestazioni rese all'utenza, essendo queste ultime condizionate, sotto molteplici aspetti, dalla capacità, dalla professionalità e dall'impegno di tutti i sanitari addetti ai servizi, e segnatamente di coloro che rivestono una posizione apicale» (sentenze n. 181 del 2006 e n. 50 del 2007).

Alla luce di quanto premesso, risulta non fondata la questione avente ad oggetto i commi 1, 2 e 3 dell'impugnato art. 1.

Tali disposizioni, infatti, non recano pregiudizio alcuno alle competenze regionali, in quanto lasciano alla più ampia discrezionalità delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano l'assunzione delle iniziative che esse reputino più idonee ad assicurare l'effettuazione di quegli interventi di ristrutturazione edilizia, presso le strutture sanitarie pubbliche, occorrenti per la predisposizione dei locali da destinare allo svolgimento dell'attività libero-professionale intramuraria. Esse, pertanto, si pongono l'obiettivo di garantire l'effettività del diritto, spettante ai sanitari che abbiano optato per l'esclusività del rapporto di lavoro, di svolgere la sola tipologia di attività libero-professionale loro consentita, cioè quella intramuraria.

In proposito, si ricorda che, ai sensi dell'art. 15-*quinquies* del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, se gli «incarichi di direzione di struttura, semplice o complessa, implicano il rapporto di lavoro esclusivo» del sanitario, l'opzione per tale tipologia comporta «il diritto all'esercizio di attività libero-professionale individuale, al di fuori dell'impegno di servizio, nell'ambito delle strutture aziendali individuate dal direttore generale d'intesa con il collegio di direzione» (comma 2, lettera *a*).

Nella stessa prospettiva, del resto, deve osservarsi che la «facoltà di scelta tra i due regimi di lavoro dei dirigenti sanitari (esclusivo e non esclusivo)» è essa stessa «espressione di un principio fondamentale, volto a garantire una tendenziale uniformità tra le diverse legislazioni ed i sistemi sanitari delle Regioni e delle Province autonome in ordine ad un profilo qualificante del rapporto tra sanità ed utenti» (sentenza n. 50 del 2007).

Ne consegue, pertanto, che è destinata a partecipare di questo stesso carattere di normativa di principio anche quella volta ad assicurare che non resti priva di conseguenze, in termini di concrete possibilità di svolgimento dell'attività libero-professionale intramuraria, l'opzione compiuta dal sanitario in favore del rapporto di lavoro esclusivo.

Immune da censure risulta, altresì, il comma 4 dell'art. 1, là dove dispone che Regioni e Province autonome devono garantire che tutte le strutture sanitarie «gestiscano, con integrale responsabilità propria, l'attività libero-professionale intramuraria, al fine di assicurarne il corretto esercizio», attenendosi, in particolare, ad una serie di specifiche prescrizioni. Al riguardo, la Corte ritiene che il legislatore statale ha inteso fissare soltanto alcuni criteri di carattere generale attinenti al corretto svolgimento dell'attività libero-professionale intramuraria dei sanitari, nell'ambito della disciplina, ad esso spettante, di questo peculiare aspetto del loro rapporto di lavoro.

La declaratoria di incostituzionalità investe, invece, il comma 4 dell'art. 1, laddove stabilisce che

«può essere prevista» – tra le misure idonee a garantire il reperimento di locali destinati allo svolgimento dell'attività libero-professionale *intra moenia* – anche «l'acquisizione di spazi ambulatoriali esterni, aziendali e pluridisciplinari, per l'esercizio di attività sia istituzionali sia in regime di libera professione intramuraria, i quali corrispondano ai criteri di congruità e idoneità per l'esercizio delle attività medesime, tramite l'acquisto, la locazione, la stipula di convenzioni»; ciò «previo parere vincolante da parte del Collegio di direzione di cui all'articolo 17 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni, o, qualora esso non sia costituito, di una commissione paritetica di sanitari che esercitano l'attività libero-professionale intramuraria, costituita a livello aziendale».

Ad avviso della Corte, si prevede indebitamente un parere «vincolante» (da esprimersi da parte del Collegio di direzione di cui all'art. 17 del d.lgs. n. 502 del 1992, o, in mancanza, della commissione paritetica dei sanitari che esercitano l'attività libero-professionale intramuraria) ai fini dell'acquisto, della locazione o della stipula delle convenzioni finalizzate al reperimento di quegli spazi ambulatoriali esterni, aziendali e pluridisciplinari, da adibire anche allo svolgimento dell'attività libero-professionale intramuraria.

In tal modo è stata posta una prescrizione che, lungi dall'essere espressiva di un principio fondamentale, regola in modo dettagliato ed autoapplicativo l'attività di reperimento dei locali in questione. Così disponendo, però, la norma statale opera una eccessiva compressione della facoltà di scelta spettante alle Regioni e alle Province autonome. Essa è, quindi, lesiva della loro potestà di disciplinare aspetti relativi alle modalità di organizzazione dell'esercizio della libera professione *intra moenia* da parte dei sanitari che abbiano optato per il tempo pieno.

In relazione a quanto sopra, deve ritenersi fondata, e per le medesime ragioni, anche la questione di costituzionalità proposta nei confronti del comma 10, che stabilisce che le «convenzioni di cui al comma 4, primo periodo» debbano essere autorizzate dalle Regioni e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano «per il periodo necessario al completamento, da parte delle aziende, policlinici o istituti interessati, degli interventi strutturali necessari ad assicurare l'esercizio dell'attività libero-professionale intramuraria e comunque non oltre il termine di cui al comma 2, primo periodo» (e cioè, diciotto mesi a decorrere dalla data del 31 luglio 2007).

Anche la fissazione di questo termine, che risulta eguale per tutte le realtà territoriali, senza che sia possibile tenere conto, se del caso, delle peculiarità di ciascuna di esse, costituisce un intervento di dettaglio, essendo tale termine riferito (diversamente da quello previsto dal comma 2, che presenta portata generale) ad un adempimento specifico, l'autorizzazione alla stipula delle convenzioni finalizzate all'acquisizione degli spazi ambulatoriali esterni, aziendali e pluridisciplinari, occorrenti per l'esercizio di attività sia istituzionali, sia in regime di libera professione intramuraria. Esso, pertanto, avrebbe dovuto essere lasciato alla potestà legislativa delle Regioni e delle Province autonome.

Tra le questioni relative ai commi 5 e 6, viene accolta esclusivamente quella concernente il secondo. Il comma 5, infatti, detta una norma di principio, facendo carico a ciascuna «azienda sanitaria locale, azienda ospedaliera, azienda ospedaliera universitaria, policlinico universitario a gestione diretta ed IRCCS di diritto pubblico», di predisporre un piano aziendale, concernente, con riferimento alle singole unità operative, i volumi di attività istituzionale e di attività libero-professionale intramuraria. Il successivo comma 6, invece, nel disciplinare minuziosamente le modalità di approvazione dello stesso, integra un non consentito intervento legislativo di dettaglio; ciò che invece non può ritenersi per le modalità di pubblicazione ed informazione del piano stesso previste dal già citato comma 5. D'altronde, la stessa eccessiva procedimentalizzazione indicata dal comma in esame si presenta incompatibile con la fissazione di un principio fondamentale della materia, appartenendo – per sua stessa natura – all'ambito della disciplina meramente attuativa, come tale rientrando nella sfera di competenza legislativa concorrente delle Regioni e delle Province autonome.

Costituzionalmente illegittimo, *in parte qua*, è anche il successivo comma 7. Può ritenersi esente dall'ipotizzato vizio di costituzionalità il primo periodo del comma, nella parte in cui fa carico alle

Regioni ed alle Province autonome di assicurare il rispetto delle previsioni di cui ai precedenti commi sia attraverso l'esercizio di poteri sostitutivi nei confronti delle strutture di sanità pubblica, sia attraverso l'irrogazione della sanzione della destituzione, per grave inadempienza, dei direttori generali delle aziende, policlinici ed istituti di cui al comma 5. Quanto alla censura che investe la seconda parte del comma, deve rilevarsi che si mantiene nell'ambito dell'enunciazione di un principio fondamentale la scelta del legislatore statale di ricollegare alla «grave inadempienza» dei direttori generali delle strutture sanitarie pubbliche la misura della destituzione. Resta invece ferma, ovviamente, la competenza di Regioni e Province autonome – nell'esercizio della potestà legislativa ad esse spettante – di stabilire i casi in cui sia ravvisabile una «grave inadempienza», di disciplinare il procedimento finalizzato all'applicazione della suddetta misura sanzionatoria, nonché di fissare le altre sanzioni irrogabili in presenza di inadempienze di minore rilievo.

Deve ritenersi, di contro, costituzionalmente illegittima la previsione, contenuta nel medesimo comma 7, secondo cui, in «caso di mancato adempimento degli obblighi a carico delle Regioni e delle Province autonome di cui al presente comma, è precluso l'accesso ai finanziamenti a carico dello Stato integrativi rispetto ai livelli di cui all'accordo sancito l'8 agosto 2001 dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 207 del 6 settembre 2001». Si tratta, infatti, di una disposizione che può essere qualificata come di dettaglio, giacché incide su profili che attengono direttamente all'organizzazione del servizio sanitario; profili che rientrano nella competenza organizzativa delle Regioni e delle Province autonome data la stretta inerenza tra l'organizzazione sanitaria regionale e provinciale ed i flussi finanziari necessari per assicurare il regolare espletamento del servizio sanitario in sede locale.

La declaratoria di illegittimità costituzionale colpisce anche il comma 11. Esso, in primo luogo, investe profili che attengono strettamente all'organizzazione del servizio sanitario, incidendo, così, sull'autonomia delle scelte organizzative delle Regioni e delle Province autonome. Inoltre, anche in ragione delle incertezze che circondano la qualificazione giuridica da riservare all'attività affidata al Collegio di direzione o alla commissione paritetica di sanitari («dirimere le vertenze dei dirigenti sanitari in ordine all'attività libero-professionale intramuraria»), nonché alla natura di tali controversie e dei soggetti «contraddittori» dei dirigenti sanitari, si presenta troppo generica per poter essere ritenuta espressiva di un principio fondamentale della materia «tutela della salute».

Di contro, non fondate devono ritenersi le questioni aventi ad oggetto le restanti disposizioni di cui ai commi 8, 9, 12, 13 e 14. Viene nuovamente in rilievo, al riguardo, l'enunciazione di principi generali, attinenti ora alle informazioni che Regioni e Province autonome dovranno fornire al Ministro della salute in ordine alla piena attuazione del regime dell'*intra moenia* (comma 8), ora alla separazione che dovrà essere assicurata tra l'attività istituzionale espletata presso le strutture sanitarie pubbliche e quella libero-professionale destinata a svolgersi nei loro spazi (comma 9), ora, infine, alla necessità di prevedere un'attività di monitoraggio attraverso l'istituzione di un apposito Osservatorio nazionale (comma 13). Parimenti infondati sono da ritenersi i dubbi di costituzionalità prospettati con riferimento ai restanti commi 12 e 14, dal momento che il primo riconosce a Regioni e Province autonome un'amplissima facoltà di regolamentazione dell'attività libero-professionale dei dirigenti veterinari (senza, invero, dettare prescrizioni di sorta in grado di limitare l'autonomia delle ricorrenti), mentre il secondo si limita a stabilire che dalla costituzione e dal funzionamento delle più volte menzionate commissioni paritetiche di sanitari che esercitano l'attività libero-professionale intramuraria «non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica». Trattandosi di norme che possono essere qualificate come espressive di principi fondamentali della materia, esse non sono suscettibili di apportare alcuna lesione alla potestà spettante alle ricorrenti di intervenire con legislazione di dettaglio nella materia della tutela della salute.

b) In tema di «tutela della salute», da menzionare è poi la sentenza n. **438**, in cui un *vulnus* ai diritti fondamentali della persona unitamente alla violazione della competenza statale a dettare i principi fondamentali in materia di tutela della salute viene riscontrato nell'art. 3 della legge della

Regione Piemonte 6 novembre 2007, n. 21, che, da un lato, prevede che nella Regione Piemonte il trattamento con sostanze psicotrope su bambini e adolescenti può essere praticato solo quando i genitori o tutori nominati esprimano un consenso scritto, libero, consapevole, attuale e manifesto; dall'altro, affida alla Giunta regionale il compito di regolare le modalità per il rilascio del suddetto consenso.

Al riguardo, osserva la Corte che il consenso informato, inteso quale espressione della consapevole adesione al trattamento sanitario proposto dal medico, si configura quale vero e proprio diritto della persona e trova fondamento nei principi espressi nell'art. 2 della Costituzione, che ne tutela e promuove i diritti fondamentali, e negli artt. 13 e 32 della Costituzione, i quali stabiliscono, rispettivamente, che «la libertà personale è inviolabile», e che «nessuno può essere obbligato a un determinato trattamento sanitario se non per disposizione di legge».

Numerose norme internazionali, del resto, prevedono la necessità del consenso informato del paziente nell'ambito dei trattamenti medici fra le quali assumono particolare importanza l'art. 24 della Convenzione sui diritti del fanciullo, firmata a New York il 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva con legge 27 maggio 1991, n. 176, l'art. 5 della Convenzione sui diritti dell'uomo e sulla biomedicina, firmata ad Oviedo il 4 aprile 1997, ratificata dall'Italia con legge 28 marzo 2001, n. 145; l'art. 3 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000, sancisce, poi, che «ogni individuo ha diritto alla propria integrità fisica e psichica» e che nell'ambito della medicina e della biologia deve essere in particolare rispettato, tra gli altri, «il consenso libero e informato della persona interessata, secondo le modalità definite dalla legge».

La necessità che il paziente sia posto in condizione di conoscere il percorso terapeutico si evince, altresì, da diverse leggi nazionali che disciplinano specifiche attività mediche: ad esempio, dall'art. 3 della legge 21 ottobre 2005, n. 219 (Nuova disciplina delle attività trasfusionali e della produzione nazionale degli emoderivati), dall'art. 6 della legge 19 febbraio 2004, n. 40 (Norme in materia di procreazione medicalmente assistita), nonché dall'art. 33 della legge 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del servizio sanitario nazionale), il quale prevede che le cure sono di norma volontarie e nessuno può essere obbligato ad un trattamento sanitario se ciò non è previsto da una legge.

La circostanza che il consenso informato trovi il suo fondamento negli artt. 2, 13 e 32 della Costituzione pone in risalto la sua funzione di sintesi di due diritti fondamentali della persona: quello all'autodeterminazione e quello alla salute, in quanto, se è vero che ogni individuo ha il diritto di essere curato, egli ha, altresì, il diritto di ricevere le opportune informazioni in ordine alla natura e ai possibili sviluppi del percorso terapeutico cui può essere sottoposto, nonché delle eventuali terapie alternative; informazioni che devono essere le più esaurienti possibili, proprio al fine di garantire la libera e consapevole scelta da parte del paziente e, quindi, la sua stessa libertà personale, conformemente all'art. 32, secondo comma, della Costituzione.

Discende da ciò che il consenso informato deve essere considerato un principio fondamentale in materia di tutela della salute, la cui conformazione è rimessa alla legislazione statale. Le norme oggetto di scrutinio devono essere dichiarate pertanto costituzionalmente illegittime, in quanto con esse la Regione Piemonte non si è limitata a fissare una disciplina di dettaglio in ordine alle procedure di rilascio del suddetto consenso. Invero, l'art. 3, comma 1, impugnato, allorché individua i soggetti legittimati al rilascio del consenso informato (genitori o tutori nominati), nonché le modalità con le quali esso deve essere prestato (scritto, libero, consapevole, attuale e manifesto), disciplina aspetti di primario rilievo dell'istituto nell'ambito considerato, sempre in assenza di analogo previsione da parte del legislatore statale.

2.2.4. «Governo del territorio»

Con la sentenza n. 9, viene dichiarata l'incostituzionalità dell'art. 1, comma 88, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, ai sensi del quale «i beni immobili appartenenti a Ferrovie dello Stato Spa ed alle società dalla stessa direttamente o indirettamente integralmente controllate si presumono costruiti in conformità alla legge vigente al momento della loro edificazione. Indipendentemente dalle alienazioni di tali beni, Ferrovie dello Stato Spa e le società dalla stessa direttamente o

indirettamente integralmente controllate, entro tre anni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, possono procedere all'ottenimento di documentazione che tenga luogo di quella attestante la regolarità urbanistica ed edilizia mancante, in continuità d'uso, anche in deroga agli strumenti urbanistici vigenti.[...]. La dichiarazione sostitutiva produce i medesimi effetti di una concessione in sanatoria, a meno che entro sessanta giorni dal suo deposito il Comune non riscontri l'esistenza di un abuso non sanabile ai sensi delle norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia e lo notifichi all'interessato”.

La Corte, dopo aver rilevato che la disposizione impugnata si caratterizza per la netta prevalenza di elementi caratteristici di una procedura di sanatoria edilizia di tipo straordinario, mentre i profili documentativi, finalizzati alla commercializzazione dei beni in parola da parte degli acquirenti, si configurano come meramente conseguenti ed accessori, ricorda che la giurisprudenza successiva alla modificazione del titolo V della seconda parte della Costituzione e formatasi in relazione al recente condono edilizio previsto dal decreto-legge n. 269 del 2003 (sentenze n. 49 del 2006; n. 304, n. 71 e n. 70 del 2005 e n. 196 del 2004), è caratterizzata in primo luogo dalla affermazione secondo cui il legislatore statale può prevedere una sanatoria edilizia straordinaria solo in presenza di gravi situazioni di interesse generale; in secondo luogo, dalla riconduzione della competenza legislativa in tema di condono, salvi i soli profili di ordine penale che sono di esclusiva competenza statale, essenzialmente alla materia «governo del territorio», di cui all'art. 117, comma terzo, Cost. ovvero alla materia “urbanistica” per le Regioni a statuto speciale che hanno tale competenza.

La disposizione nella specie censurata non supera evidentemente quello «stretto esame di costituzionalità» che questa Corte ha ritenuto indispensabile per legittimare un condono edilizio straordinario: anzitutto, perché non sono ravvisabili esigenze che costituiscano un «ragionevole fondamento» alla reiterazione di un istituto «a carattere contingente e del tutto eccezionale» (sentenze n. 196 del 2004 e n. 427 del 1995), che determina la compressione di valori come «quelli del paesaggio, della cultura, della salute, della conformità dell'iniziativa economica privata all'utilità sociale, della funzione sociale della proprietà» (sentenza n. 427 del 1995), tanto più che la disposizione impugnata segue – quasi senza soluzione di continuità – una sanatoria straordinaria di portata generale appena conclusa. In secondo luogo, la sua disciplina del tutto analitica contrasta con la natura della potestà legislativa delle Regioni ad autonomia ordinaria in tema di «governo del territorio» e, a maggior ragione, con quella di una Regione ad autonomia speciale, come il Friuli-Venezia Giulia, dotata in materia di potestà legislativa di tipo primario, e con il conseguente «doveroso riconoscimento alla legislazione regionale di un ruolo specificativo – all'interno delle scelte riservate al legislatore nazionale – delle norme in tema di condono» (sentenza n. 196 del 2004 – punto 23 del diritto).

2.2.5. L'operare congiunto delle competenze in materia di «tutela della salute» e di «governo del territorio»

Nell'esaminare le censure che investono la lettera *n*) dell'art. 1 comma 796 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, che aumenta la cifra destinata ad investimenti nel campo dell'edilizia sanitaria, la Corte, nella sentenza n. 45, ribadisce che le materie di pertinenza delle disposizioni impugnate – riguardanti l'edilizia sanitaria – sono la «tutela della salute» ed il «governo del territorio», entrambe appartenenti alla potestà legislativa concorrente di Stato e Regioni, ai sensi del terzo comma dell'art. 117 Cost. (sentenza n. 105 del 2007). Viene pertanto escluso che tali materie rientrino nella competenza legislativa residuale delle Regioni di cui al quarto comma dell'art. 117 Cost., secondo quanto sostenuto dalla ricorrente, o, al contrario, nella competenza esclusiva dello Stato, e segnatamente nei «rapporti dello Stato con l'Unione europea» (art. 117, secondo comma, lettera *a*, Cost.) e nella «perequazione delle risorse finanziarie» (art. 117, secondo comma, lettera *e*, Cost.), come sostenuto dal resistente.

Osservazione analoga viene fatta a proposito dell'ultima parte della medesima lettera *n*), e precisamente di quella in cui si legge: «Il riparto tra le regioni del maggiore importo di cui alla presente lettera è effettuato con riferimento alla valutazione dei bisogni relativi ai seguenti criteri e

linee prioritarie: 1) innovazione tecnologica delle strutture del Servizio sanitario nazionale, con particolare riferimento alla diagnosi e terapia nel campo dell'oncologia e delle malattie rare; 2) superamento del divario Nord-Sud; 3) possibilità per le regioni che abbiano già realizzato la programmazione pluriennale di attivare una programmazione aggiuntiva; 4) messa a norma delle strutture pubbliche ai sensi dell'atto di indirizzo e coordinamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 14 gennaio 1997, premialità per le regioni sulla base della tempestività e della qualità di interventi di ristrutturazione edilizia e ammodernamento tecnologico già eseguiti per una quota pari al 10 per cento».

Si tratta di principi fondamentali dettati dalla legge statale in ambiti materiali che ricadono nella potestà legislativa concorrente. Tali principi sono peraltro integralmente e letteralmente trascritti dal Protocollo di intesa (punto 4.1), approvato dallo Stato e dalle Regioni e Province autonome. Non si riscontra quindi alcuna lesione dell'autonomia legislativa delle Regioni.

2.2.6. «Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia»

La Corte, chiamata a pronunciarsi sulla disposizione statale dettata dal comma 485 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005, secondo la quale “le grandi concessioni di derivazioni idroelettriche in corso alla data di entrata in vigore della legge sono prorogate di dieci anni rispetto alle date di scadenza, e si sospendono, di conseguenza, per il corrispondente periodo di tempo, le relative gare, mirando al miglioramento delle prestazioni energetiche degli impianti di produzione e ad una più elevata tutela delle condizioni ambientali”, esclude recisamente, nella sentenza n. **1**, la portata pro-competitiva della misura di proroga e quindi la sua riconducibilità alla materia “tutela della concorrenza”. La disposizione deve essere, al contrario, ricondotta alla competenza concorrente in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia»; ed in tale ambito competenziale essa si rivela lesiva delle competenze regionali, in quanto la previsione di una proroga di dieci anni delle concessioni in atto costituisce una norma di dettaglio (*ex multis*, sentenze n. 181 del 2006 e 390 del 2004).

Dalla illegittimità costituzionale del comma 485 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005 discende la illegittimità costituzionale delle previsioni, pure impugnate, che recano la dettagliata disciplina della proroga in questione, e pertanto: del comma 486, il quale introduce a carico dei concessionari un canone aggiuntivo quale corrispettivo della proroga; del successivo comma 487, il quale prevede le condizioni quantitative, qualitative e temporali degli interventi di ammodernamento degli impianti richiesti ai fini dell'ottenimento della proroga; ed, infine, del comma 488, il quale prevede gli adempimenti formali a carico dei concessionari ed il termine entro il quale la Regione deve compiere la verifica dell'esistenza dei presupposti per la proroga. Tali previsioni, infatti, essendo stata dichiarata l'illegittimità della proroga delle concessioni in atto, vengono a perdere il proprio oggetto; ed inoltre, regolando nel dettaglio la procedura finalizzata alla proroga stessa, sono affette dai medesimi vizi di legittimità costituzionale che inficiano quest'ultima.

2.2.7. «Coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario»

La Corte, nella sentenza n. **120**, dopo avere affermato la legittimazione delle Regioni a denunciare una legge statale che introduca limiti di spesa per gli enti del servizio sanitario nazionale, data la stretta connessione sussistente tra la spesa di tali enti e l'equilibrio complessivo della finanza regionale, ritiene non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 565, lettera a), della legge n. 296 del 2006 (il quale stabilisce che le spese per il personale del Servizio sanitario nazionale non devono superare – per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009 – il corrispondente ammontare dell'anno 2004 diminuito dell'1,4 per cento), in quanto detta disposizione risponde ad entrambe le condizioni stabilite dalla Corte (sentenze n. 412 e n. 169 del 2007; n. 88 del 2006) per ritenere la configurabilità quale principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, e cioè, in primo luogo, che la disposizione impugnata si limiti a porre obiettivi di riequilibrio della medesima, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente; in secondo luogo, che non si prevedano, in modo esaustivo, strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi.

La prima condizione viene, nella specie, ritenuta soddisfatta, perché, secondo la Corte, il censurato limite fissato dal legislatore ha natura transitoria, operando solo per il triennio 2007-2009, e riguarda la spesa complessiva per il personale degli enti del Servizio sanitario nazionale, cioè un rilevante aggregato della spesa di parte corrente, che costituisce una delle più frequenti e rilevanti cause del disavanzo pubblico. Il legislatore ha così perseguito generali obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica, incidendo temporaneamente su una complessiva e non minuta voce di spesa. La seconda condizione è anch'essa ritenuta soddisfatta, perché la norma censurata non determina gli strumenti e le modalità per il perseguimento del predetto obiettivo, ma lascia libere le Regioni di individuare le misure necessarie al fine del contenimento della spesa per il personale; difatti, la lettera e) del medesimo comma 565 stabilisce che la Regione «è considerata adempiente» alle prescrizioni della legge anche quando non abbia raggiunto l'obiettivo di contenimento della spesa del personale degli enti del Servizio sanitario nazionale, purché essa «abbia comunque assicurato l'equilibrio economico».

Anche le questioni poste con riferimento alla lettera c) del già citato comma 565 sono ritenute non fondate, in quanto la previsione secondo la quale gli enti del Servizio sanitario nazionale «fanno riferimento, per la determinazione dei fondi per il finanziamento della contrattazione integrativa, alle disposizioni recate dall'articolo 1, commi 189, 191 e 194 della legge 23 dicembre 2005, n. 266, al fine di rendere coerente la consistenza dei fondi stessi con gli obiettivi di riduzione della spesa complessiva di personale e di rideterminazione della consistenza organica» si limita ad indicare agli enti destinatari, quale generico parametro di coerenza per la determinazione della consistenza dei richiamati fondi, il corrispondente regime fissato per le amministrazioni statali ed altri enti pubblici dai commi 189, 191 e 194 dell'art. 1 della legge 23 dicembre 2005, n. 266; e ciò pur sempre «nell'ambito degli indirizzi fissati dalle regioni nella loro autonomia, per il conseguimento degli obiettivi di contenimento della spesa» e, quindi, senza stabilire per tali enti il medesimo vincolo di spesa previsto da detti commi.

Nella medesima sentenza n. **120**, la Corte, dichiarando la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale del comma 565 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006 (il quale detta una complessa disciplina delle spese relative al personale degli enti del Servizio sanitario nazionale al fine precipuo di «garantire il rispetto degli obblighi comunitari e la realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2007-2009»), sollevata in relazione ai principi di ragionevolezza e di leale collaborazione, afferma che le Regioni non possono vantare per il futuro legittime aspettative nella invariabilità della misura dei vincoli di spesa. Questi hanno l'obiettivo di «garantire il rispetto degli obblighi comunitari» (comma 565, alinea, art. 1 della legge n. 296 del 2006) e presuppongono, perciò, la possibilità, per il legislatore statale, di una loro revisione periodica, in relazione all'andamento dei conti pubblici. E ciò anche nel caso in cui un determinato contenimento della spesa medesima sia stato originariamente stabilito per più anni. Il necessario concorso delle Regioni e degli enti locali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, adottati con l'adesione al patto di stabilità e crescita definito in sede di Unione Europea, postula, infatti, che il legislatore statale possa intervenire sui coefficienti di riduzione della spesa già definiti, qualora lo richieda il complessivo andamento del disavanzo dei conti pubblici, con il solo limite della palese arbitrarietà e della manifesta irragionevolezza della variazione. La sostituzione dei vincoli di contenimento per la spesa pubblica, operata dall'impugnato comma 565 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006, non è dunque di per sé irragionevole ed è anzi determinata dalla necessità di rispettare i vincoli alla spesa pubblica derivanti dall'adesione dell'Italia all'Unione Europea.

Di interesse è anche la sentenza n. **159**, con la quale la Corte dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 721 e 722, della legge 27 dicembre 2006, n. 296. In particolare, l'art. 1, comma 721, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (definito come principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, ai fini del rispetto dei parametri stabiliti dal patto di stabilità e crescita dell'Unione europea, dal successivo comma 722 dello stesso articolo, anch'esso impugnato), prescrive che, «ai fini del contenimento della spesa pubblica, le regioni, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, adottano disposizioni, normative o amministrative, finalizzate ad assicurare la riduzione degli oneri degli organismi politici e degli

apparati amministrativi, con particolare riferimento alla diminuzione dell'ammontare dei compensi e delle indennità dei componenti degli organi rappresentativi e del numero di questi ultimi, alla soppressione degli enti inutili, alla fusione delle società partecipate e al ridimensionamento delle strutture organizzative».

In proposito, la Corte rileva che dinanzi ad un intervento legislativo statale di coordinamento della finanza pubblica riferito alle Regioni, e cioè nell'ambito di una materia di tipo concorrente, è naturale una, per quanto parziale, compressione degli spazi entro cui possano esercitarsi le competenze legislative ed amministrative di Regioni e Province autonome (specie in tema di organizzazione amministrativa o di disciplina del personale), nonché della stessa autonomia di spesa loro spettante. Ma l'incidenza delle misure prefigurate dalle norme impugnate sull'autonomia organizzativa e di spesa della Regione ricorrente non può ritenersi – secondo la Corte – risolutiva della questione di legittimità costituzionale, ove le disposizioni impugnate siano state legittimamente poste dallo Stato nell'esercizio della propria competenza a dettare principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica. Sulla base di tale premessa, la Corte ritiene rispettato, nel caso di specie, il limite, da essa costantemente ribadito, secondo il quale le disposizioni statali possono porre solo criteri ed obiettivi cui dovranno attenersi le Regioni e gli enti locali nell'esercizio della propria autonomia finanziaria, senza invece imporre loro precetti specifici e puntuali. Difatti, la normativa censurata non va oltre la individuazione di obiettivi finanziari globali e la indicazione che le Regioni intervengano, entro sei mesi, in via legislativa od anche solo amministrativa, per ridurre le spese nell'area dell'organizzazione regionale individuata dalla disposizione impugnata.

Nella successiva sentenza n. **289**, la Corte si pronuncia nel senso della non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 22, comma 1, dell'art. 22 del decreto-legge n. 223 del 2006, concernente la riduzione degli stanziamenti relativi a spese per consumi intermedi per l'anno 2006.

La Corte premette che, per quanto concerne l'ambito soggettivo di applicazione, la disposizione denunciata fa riferimento agli enti e agli organi pubblici non territoriali individuati ai sensi dell'art. 1, commi 5 e 6, della legge finanziaria per il 2005, ai fini dell'applicazione della regola generale di contenimento dell'incremento della spesa della pubblica amministrazione nel triennio 2005-2007. Si tratta degli enti ed organismi inseriti nel conto economico consolidato delle pubbliche amministrazioni, individuati, a decorrere dal 2006, da un elenco dell'ISTAT, da pubblicare nella *Gazzetta Ufficiale* non oltre il 31 luglio di ogni anno, con esclusione degli organi costituzionali e del Consiglio superiore della magistratura. Passando al merito, la Corte qualifica la norma censurata come principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, principio applicabile anche alle autonomie speciali, in considerazione dell'obbligo generale di tutte le Regioni, ivi comprese quelle a statuto speciale, di contribuire all'azione di risanamento della finanza pubblica. Il necessario concorso degli enti pubblici regionali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, adottati con l'adesione al patto di stabilità e crescita definito in sede di Unione Europea, postula, secondo la Corte, che il legislatore statale possa intervenire anche sugli stanziamenti per l'anno in corso, qualora lo richieda il complessivo andamento dei conti pubblici, con il solo limite della palese arbitrarietà o della manifesta irragionevolezza della variazione. Tale limite non è, nella specie, ritenuto superato, perché la norma denunciata, accanto al tetto del 10 per cento, prevede che in ogni caso la riduzione debba avvenire «nei limiti delle disponibilità non impegnate alla data di entrata in vigore» del decreto-legge.

Con la medesima decisione, non fondata è altresì ritenuta la questione di legittimità costituzionale concernente l'art. 26 del decreto-legge n. 223 del 2006, che introduce un meccanismo sanzionatorio in caso di mancato rispetto del limite all'incremento delle spese degli enti pubblici non territoriali introdotto dall'art. 1, comma 57, della legge finanziaria per il 2005 (legge n. 311 del 2004). In particolare, si dispone che le amministrazioni vigilanti diano comunicazione al Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato – entro un dato termine, delle eccedenze di spese risultanti dai conti consuntivi, riferiti agli enti tenuti al rispetto della indicata regola di contenimento delle spese. La norma prevede anche che i trasferimenti

erariali a qualsiasi titolo erogati in favore dei medesimi enti sono ridotti in misura pari alle eccedenze di spesa risultanti dai predetti conti consuntivi; qualora poi gli enti interessati non risultino destinatari di trasferimenti, essi sono tenuti a versare l'importo corrispondente alle eccedenze stesse all'entrata del bilancio dello Stato entro il 30 settembre dell'anno successivo a quello in cui si è registrata l'eccedenza. Secondo la Corte, la norma denunciata, in modo legittimo, si limita a prevedere, al fine di assicurare il rispetto in concreto di una misura di coordinamento finanziario, una sanzione a carico degli enti che non rispettino il limite all'incremento delle spese degli enti non territoriali. D'altro canto, la Corte ha più volte affermato che costituiscono principi di coordinamento della finanza pubblica le previsioni di sanzioni volte ad assicurare il rispetto di limiti complessivi di spesa, operanti nei confronti degli enti che abbiano superato i predetti limiti.

2.3. La penetrazione delle competenze in materia di «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» e di «governo del territorio»

Immune da censure viene dichiarato, nella sentenza n. 166, l'art. 3, comma 1, della legge 8 febbraio 2007, n. 9, che mira a predisporre interventi per alleviare il disagio abitativo di categorie di soggetti particolarmente deboli, sia mediante la facilitazione del passaggio «da casa a casa» sia mediante una programmazione nazionale di edilizia residenziale pubblica prioritariamente orientata in favore delle suddette categorie sociali.

In proposito, la Corte precisa che, anche dopo la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, continua a spettare allo Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), «la determinazione dell'offerta minima di alloggi destinati a soddisfare le esigenze dei ceti meno abbienti» (sentenza n. 94 del 2007). Del pari, la Corte ha statuito che la programmazione degli insediamenti di edilizia residenziale pubblica, in quanto ricadenti nella materia «governo del territorio», appartiene alla competenza legislativa concorrente di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost. (sentenza n. 451 del 2006).

Alla luce degli indirizzi giurisprudenziali richiamati, si stabilisce che gli spazi normativi coperti dalla potestà legislativa dello Stato sono da una parte la determinazione di quei livelli minimali di fabbisogno abitativo che siano strettamente inerenti al nucleo irrinunciabile della dignità della persona umana e dall'altra parte la fissazione di principi generali, entro i quali le Regioni possono esercitare validamente la loro competenza a programmare e realizzare in concreto insediamenti di edilizia residenziale pubblica o mediante la costruzione di nuovi alloggi o mediante il recupero e il risanamento di immobili esistenti. L'una e l'altra competenza (la prima ricadente nella potestà legislativa esclusiva dello Stato, la seconda in quella concorrente) si integrano e si completano a vicenda, giacché la determinazione dei livelli minimi di offerta abitativa per specifiche categorie di soggetti deboli non può essere disgiunta dalla fissazione su scala nazionale degli interventi, allo scopo di evitare squilibri e disparità nel godimento del diritto alla casa da parte delle categorie sociali disagiate.

La norma censurata rispetta i suddetti confini di intervento della legislazione statale. Infatti essa si limita a richiedere alle Regioni la predisposizione, in base alle proposte dei Comuni interessati, di un piano straordinario, articolato in tre annualità, destinato a soddisfare il fabbisogno di edilizia residenziale pubblica, con particolare riferimento a quello espresso dalle categorie che sono state prima menzionate. Da una parte emerge lo scopo di provvedere al bisogno minimo abitativo di precise categorie di soggetti che si trovano in condizioni disagiate, dall'altra si predispose una procedura a carattere generale perché le Regioni possano esercitare la propria competenza legislativa concorrente in materia di insediamenti di edilizia residenziale pubblica. Lo Stato, per mezzo della norma impugnata, si limita a richiedere un intervento organico, rapido e preferenziale, con riferimento a particolari categorie di soggetti, che si trovano in condizioni oggettivamente deteriori rispetto alla generalità dei cittadini e che possono vantare pertanto un diritto fondamentale, da garantirsi in modo uniforme su tutto il territorio nazionale.

In definitiva, la norma censurata si presenta come la prima fase di un programma generale di

interventi nel settore dell'edilizia residenziale pubblica, nell'ambito del quale lo Stato, da una parte, si riserva il potere di individuare le categorie particolarmente disagiate, da considerare con priorità su tutto il territorio nazionale, dall'altra parte, detta i principi fondamentali che dovranno presiedere all'elaborazione dei piani specifici, di competenza delle Regioni. A queste ultime spetta sia l'individuazione del fabbisogno abitativo, sia l'articolazione degli interventi e delle realizzazioni conseguenti. Per entrambi i profili, l'estensione della competenza statale non supera i limiti di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), e terzo comma, Cost. La determinazione dei livelli minimi di offerta abitativa per categorie di soggetti particolarmente disagiate, da garantire su tutto il territorio nazionale, viene concretamente realizzata attribuendo a tali soggetti una posizione preferenziale, che possa assicurare agli stessi il soddisfacimento del diritto sociale alla casa compatibilmente con la effettiva disponibilità di alloggi nei diversi territori, resa palese dai piani straordinari previsti dalla norma censurata.

2.4. Le materie di competenza residuale delle regioni

In un numero non irrilevante di occasioni, la Corte ha individuato la sussistenza di materie annoverabili – in continuità con la giurisprudenza pregressa – tra quelle che il quarto comma dell'art. 117 della Costituzione attribuisce alla competenza (residuale) delle Regioni.

2.4.1. «Servizi e politiche sociali»

a) Una indebita intromissione nelle competenze regionali viene ravvisata dalla Corte, nella sentenza n. **50**, al comma 389 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, che prevede la istituzione di un Fondo, con una dotazione di 5 milioni di euro, «destinato all'erogazione di contributi ai gestori di attività commerciali» per l'eliminazione delle barriere architettoniche nei locali aperti al pubblico.

In linea di continuità con questione analoga dichiarata fondata con la sentenza n. 423 del 2004, la Corte ribadisce che, anche in questo caso, avendo il legislatore perseguito la finalità di tutelare le persone diversamente abili che si trovino, in quanto tali, in una situazione di «bisogno e di difficoltà», il contenuto della norma impugnata deve essere ricondotto alla materia dei servizi sociali.

Da ciò consegue che il comma in questione, prevedendo un finanziamento vincolato in una materia di spettanza residuale delle Regioni, viola l'autonomia finanziaria e legislativa regionale. Né è idonea ad escludere il suddetto contrasto la circostanza che le somme stanziare (per le relative spese sostenute entro il 31 dicembre 2008) sono attribuite direttamente a soggetti privati, in quanto, le funzioni attribuite alle Regioni «ricomprendono pure la possibilità di erogazione di contributi finanziari a soggetti privati» (sentenza n. 423 del 2004).

Pertanto, la disposizione censurata si pone in contrasto con il riparto delle competenze legislative, nonché con il sistema di autonomia finanziaria delle Regioni, quali configurati dalla riforma del Titolo V.

Nella medesima decisione, si stabilisce che viola le competenze legislative regionali, *ex art.* 117, quarto comma della Costituzione, il comma 1267 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006, che istituisce un Fondo per l'inclusione sociale degli immigrati, e finalizza lo stesso alla realizzazione di un piano per l'accoglienza degli alunni stranieri, anche per favorire il rapporto scuola-famiglia, attraverso «l'utilizzo per fini non didattici di apposite figure professionali madrelingua quali mediatori culturali».

Con tale disposizione, motiva la Corte, il legislatore ha inteso perseguire una chiara finalità di politica sociale, prevedendo uno stanziamento di risorse finanziarie al fine di assicurare l'adozione delle suddette misure di assistenza.

Ne consegue che la norma in esame, non prevedendo un intervento pubblico connesso alla programmazione dei flussi di ingresso ovvero al soggiorno degli stranieri nel territorio nazionale, non rientra nella competenza legislativa esclusiva statale in materia di immigrazione, ma inerisce ad

ambiti materiali regionali, quali quelli dei servizi sociali e dell'istruzione (sentenza n. 300 del 2005). Del resto, lo stesso legislatore statale ha attribuito alle Regioni il compito di adottare misure di «integrazione sociale» nell'ambito «delle proprie competenze» secondo quanto previsto dall'art. 42 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, recante «Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero».

Anche in questo caso, la Corte ritiene che la natura sociale delle provvidenze erogate, le quali ineriscono a diritti fondamentali, richiede che si garantisca, in ossequio ai principi di solidarietà sociale, continuità di erogazione, con conseguente salvezza degli eventuali procedimenti di spesa in corso, anche se non esauriti (sentenze n. 423 del 2004 e n. 370 del 2003).

b) Nella sentenza n. **166**, si dichiara che viola l'art. 117, quarto comma, della Costituzione l'art. 3, comma 2, della legge n. 9 del 2007, che prevede interventi per la riduzione del disagio abitativo, laddove riconosce ai Comuni la possibilità di istituire «apposite commissioni», con durata di diciotto mesi, per l'eventuale graduazione, fatte salve le competenze dell'autorità giudiziaria ordinaria, delle azioni di rilascio, allo scopo di favorire il passaggio «da casa a casa» per le categorie di soggetti particolarmente svantaggiati, nonché per le famiglie collocate utilmente nelle graduatorie comunali per l'accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica.

Attribuire ai Comuni la possibilità di istituire tali commissioni lede la competenza residuale delle Regioni in materia di politiche sociali. Né si può ritenere che la norma censurata si limiti a conferire ai Comuni una semplice facoltà, giacché ciò non è consentito in materie riservate alla competenza regionale. La possibilità di istituire queste commissioni, qualora esercitata dai Comuni, si risolverebbe in una sottrazione di funzioni costituzionalmente spettanti alle Regioni. In altre parole, con la norma censurata, si attribuisce ai Comuni la facoltà, ove lo ritengano, di ledere la sfera di competenza costituzionalmente garantita delle Regioni. Il fatto che gli stessi Comuni non siano obbligati a farlo, d'altro canto, non elimina l'illegittimità di tale previsione.

c) Secondo quanto stabilito nella sentenza n. **168**, la competenza regionale risulta inficiata dal combinato disposto dell'articolo 1, commi 362, 363 e 364, della legge n. 296 del 2006, poiché il fondo istituito con tali disposizioni finanzia interventi, di carattere sociale, relativi alla riduzione dei costi delle forniture di energia per usi civili a favore di clienti economicamente disagiati, anziani e disabili, ed interviene, perciò, nella materia, di potestà legislativa residuale delle Regioni, dei «servizi sociali».

Non sussiste, pertanto, alcun titolo di competenza esclusiva statale che giustifichi il vincolo di destinazione del fondo in tale materia. Da tale pronuncia di illegittimità costituzionale consegue che a ciascuna Regione dovrà essere assegnata genericamente, per il perseguimento di finalità sociali, la quota parte del fondo loro spettante, senza il suindicato vincolo di destinazione specifica (sentenze n. 118 del 2006 e n. 423 del 2004).

2.4.2. «Formazione dei dipendenti pubblici regionali»

Le disposizioni della legge 27 dicembre 2006, n. 296, volte a riformare il sistema di formazione dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, imponendo di servirsi, per la formazione del proprio personale, di organismi accreditati dall'Agenzia nazionale e attribuendo le relative funzioni amministrative a un'amministrazione dello Stato non intervengono – come emerge dalla sentenza n. **75** – in materie riservate alla potestà legislativa esclusiva delle Regioni.

Le censure prospettate dalle Regioni ricorrenti si basano, infatti, sul presupposto che le disposizioni impugnate si applichino anche alle amministrazioni regionali e locali. Esse, invece, possono essere interpretate in modo conforme a Costituzione, intendendo in senso meno ampio l'espressione «pubbliche amministrazioni». La Corte già in precedenti decisioni ha escluso che detta espressione comprendesse le Regioni e gli enti locali (sentenze n. 31 del 2005 e nn. 3 e 390 del 2004). Nel caso in esame, a sostegno di questa interpretazione può essere invocato il fatto che la riforma del sistema di formazione dei dipendenti pubblici, operata con la legge impugnata, si svolge a livello nazionale: le disposizioni dei commi 580-586 menzionano espressamente le

amministrazioni statali e il reclutamento di dirigenti statali (commi 580, 582 e 584) e riordinano le sole scuole di formazione nazionali (commi 580, 582 e 585), ignorando le strutture di formazione delle Regioni. Si può dunque ritenere che il legislatore statale non abbia voluto estendere il sistema di accreditamento all'attività di formazione assicurata dalle Regioni e dagli enti locali.

2.4.3. «Turismo»

a) Nella sentenza n. 94 si stabilisce che non viola alcuna competenza regionale né il principio di leale collaborazione, il comma 251 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, che introduce nuovi criteri di determinazione dei canoni annui per le concessioni di aree e pertinenze demaniali marittime con finalità turistico-ricreative. In proposito, la Corte pur ritenendo pacifica la competenza legislativa residuale delle Regioni in materia di turismo, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, ricorda che, a proposito della attribuzione della potestà di imposizione e riscossione del canone per la concessione di aree del demanio marittimo, ritiene determinante la titolarità del bene anziché la titolarità di funzioni legislative e amministrative spettanti alle Regioni in ordine all'utilizzazione dei beni stessi (sentenza n. 286 del 2004).

Orbene, relativamente al procedimento di determinazione dei canoni d'uso per le concessioni dei beni demaniali marittimi, nella normativa precedente a quella impugnata, l'art. 3 del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494, prevedeva espressamente il coinvolgimento diretto delle Regioni. Queste ultime, chiamate a classificare le aree protette, in ragione della diversa valenza turistica delle stesse, dovevano essere sentite in sede di Conferenza Stato-Regioni. Nel caso di mancata adozione del decreto interministeriale, conseguente alla Conferenza permanente, entro il 30 giugno 2004, l'ammontare dei canoni era fissato unilateralmente dalla legge.

In termini certamente più rispettosi delle prerogative regionali, si è espresso, invece, il comma 251 della legge n. 296 del 2006, il quale riconosce alle Regioni la competenza esclusiva in ordine all'accertamento dei requisiti di alta e normale valenza turistica.

Non è, pertanto, ravvisabile alcuna violazione del principio di leale collaborazione. Il legislatore ha tenuto ben distinte le due competenze, statale e regionale. Allo Stato – quale titolare dei beni demaniali – ha demandato la fissazione e la riscossione dei relativi canoni, nonché la facoltà di destinarne parte alle Regioni (sentenza n. 88 del 2007). Alle Regioni ha riservato, in piena autonomia, e senza alcuna interferenza statale, la classificazione turistica dei terreni.

Viola, invece, il principio di leale collaborazione (sentenza n. 94) il comma 1228 della stessa legge laddove stabilisce che per le finalità di sviluppo del settore del turismo e per il suo posizionamento competitivo quale fattore produttivo di interesse nazionale è autorizzata una spesa straordinaria di 48 milioni di euro annui (per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009) per incrementare l'offerta turistica.

Sostiene la Corte che, anche se l'ascrivibilità della materia "turismo" alla competenza regionale residuale non esclude di per sé la legittimità di un intervento legislativo di carattere finanziario ed aggiuntivo dello Stato giustificato dall'obiettivo di rafforzare le capacità competitive delle strutture turistiche nazionali, l'adozione di un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, «sentita» la Conferenza permanente Stato-Regioni, recante l'individuazione dei criteri, delle procedure e delle modalità di attuazione, è insufficiente.

È bensì vero che nel d.P.C.m. 16 febbraio 2007, adottato con il parere favorevole di tutti i soggetti partecipanti alla Conferenza permanente, si è previsto che «con atti del Capo del Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo adottati in raccordo con le Regioni, sono attuate le misure relative alla tipologia di agevolazione, l'individuazione dei criteri e delle modalità per la presentazione e valutazione delle domande e per l'erogazione delle agevolazioni», e che a questi ultimi adempimenti provvede un apposito comitato paritetico tra la Presidenza del Consiglio dei ministri e le Regioni, ma è altrettanto incontestabile che la previsione, "a regime" di un

coinvolgimento meramente cognitivo delle Regioni lascia aperta la possibilità, per lo Stato, di provvedere, in modo unilaterale negli anni successivi, anche in dissenso con gli orientamenti manifestatisi all'interno della Conferenza permanente Stato-Regioni.

È necessario, quindi, che sia garantita anche per il futuro una partecipazione delle Regioni conforme ai canoni dettati dall'art. 117 Cost.; risultato, questo, che può ottenersi solo attraverso una declaratoria di illegittimità costituzionale del comma 1228, limitata alla parte in cui non prevede una "intesa" con la Conferenza permanente Stato-Regioni.

Su analoga motivazione si fonda l'incostituzionalità del comma 1227 dell'art. 1 della medesima legge, contenente la previsione di una spesa di 10 milioni di euro annui, per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009, per il sostegno del settore turistico, senza prevedere alcun coinvolgimento della Regione nell'adozione dei provvedimenti specifici di riparto ed erogazione degli importi in sede attuativa (sentenza n. 94).

La disposizione censurata, infatti, interferisce con una competenza regionale risultante da un complesso quadro normativo (si vedano: l'art. 56 del d.P.R. 27 luglio 1977, n. 616, concernente le funzioni amministrative relative a «tutti i servizi, le strutture e le attività pubbliche e private riguardanti l'organizzazione e lo sviluppo del turismo regionale»; la legge 17 maggio 1983, n. 217, recante «Legge quadro per il turismo e interventi per il potenziamento e la qualificazione dell'offerta turistica»; l'art. 43 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, recante «Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59»; nonché la legge 29 marzo 2001, n. 135, recante «Riforma della legislazione nazionale del Turismo»).

È vero che, in coerenza con questo quadro normativo, il d.P.R. 24 luglio 2007, n. 158, nell'attuare il comma 1227, ha dato atto dell'acquisizione del parere favorevole della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, ma non è legittimo il silenzio della norma impugnata in ordine ad ogni qualsiasi partecipazione della Regione al procedimento formativo del decreto governativo.

Il ricorso viene pertanto accolto, per la parte in cui la disposizione in esame non prevede l'obbligatorietà dell'intesa con la Conferenza permanente.

b) Con la sentenza n. **412**, la Corte annulla, in sede di conflitto di attribuzione tra enti, la nota del Ministero dei trasporti n. 9194 del 17/9/2007, confermativa della competenza statale in materia di rilascio delle concessioni demaniali marittime nei porti turistici inseriti nel d.P.C.m. 21 dicembre 1995.

In proposito, la Corte ribadisce che il richiamo effettuato nell'art. 105 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, al d.P.C.m. 21 dicembre 1995 (Identificazione delle aree demaniali marittime escluse dalla delega alle regioni ai sensi dell'art. 59 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616) non comporta il conferimento a tale decreto di «efficacia legislativa», né vale a sanare i vizi di legittimità che lo inficino, o comunque ad attribuire ad esso, in quanto tale, una nuova o diversa efficacia. In altri termini, il richiamo del suddetto atto amministrativo vale semplicemente a definire *per relationem* la portata del limite introdotto dal citato decreto legislativo al conferimento di funzioni alle Regioni, ma con riguardo al contenuto dell'atto richiamato quale esiste attualmente nell'ordinamento, e nei limiti in cui l'efficacia di esso tuttora permanga.

La Corte ha ritenuto che «è da escludere, dunque, che il riferimento al suddetto d.P.C.m. nelle norme statali, citate negli atti impugnati, possa cristallizzare nel tempo l'appartenenza di aree portuali di interesse regionale o interregionale al novero di quelle escluse dal conferimento di funzioni alle Regioni in vista del loro "preminente interesse nazionale"» (sentenza n. 89 del 2006).

D'altronde, il nuovo sistema di riparto delle competenze, introdotto dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, impedisce che possa attribuirsi attuale valenza all'inserimento dei porti turistici e commerciali, di rilevanza economica regionale ed interregionale, nel citato d.P.C.m. del 1995, ai fini del riparto delle funzioni amministrative.

A ciò va aggiunto che la materia del turismo è attualmente di competenza legislativa residuale, e dunque piena, delle Regioni, con attribuzione delle funzioni amministrative agli enti territoriali minori, secondo i criteri indicati dall'art. 118 della Costituzione (citare sentenze n. 255 del 2007 e n. 90 del 2006).

Tali considerazioni valgono anche nel caso di specie, atteso che deve ritenersi in contrasto con il delineato riparto delle competenze tra lo Stato e le Regioni in materia portuale la rivendicazione di una generale competenza statale nella materia stessa.

In proposito, deve osservarsi come la circostanza che le suddette pronunce della Corte, per la parte dispositiva, non possano che spiegare effetti in ordine al caso concreto, oggetto della decisione, non esclude affatto che l'Amministrazione statale, in una doverosa prospettiva di leale collaborazione con gli enti territoriali, adotti tutte quelle misure volte a riconoscere agli stessi, ai fini di un effettivo esercizio, la titolarità delle funzioni amministrative in materia, secondo le indicazioni fornite più volte dalla Corte.

Pertanto, in accoglimento del ricorso proposto dalla Regione Molise, si dichiara che non spettava allo Stato affermare la propria competenza nella materia delle concessioni sui beni del demanio marittimo portuale nell'ambito del porto turistico di Termoli.

2.4.4. «Organizzazione amministrativa regionale»

a) Nella sentenza n. **95**, si dichiara che attiene alla materia dell'organizzazione amministrativa delle Regioni e non già, come addotto dallo Stato resistente, ad un principio di coordinamento della finanza pubblica la disposizione di cui all'art. 1, comma 560, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, dove si dispone che, per il triennio 2007-2009, le amministrazioni soggette al patto di stabilità interno che procedono all'assunzione di personale a tempo determinato, nel bandire le relative prove selettive, debbono riservare una quota non inferiore al 60 per cento del totale dei posti programmati ai soggetti con i quali hanno stipulato uno o più contratti di collaborazione coordinata e continuativa, esclusi gli incarichi di nomina politica, per la durata complessiva di almeno un anno raggiunta alla data del 29 settembre 2006.

La norma impugnata, infatti, non impone alle amministrazioni soggette al patto di stabilità interno alcun limite quantitativo o di spesa per le assunzioni di personale o la stipulazione di contratti di collaborazione coordinata e continuativa, né, tantomeno, vieta di instaurare simili rapporti, ma dispone che, se e quando le amministrazioni soggette al patto di stabilità interno decidano, nel triennio 2007-2009, di procedere ad assunzioni di personale a tempo determinato, debbono obbligatoriamente riservare una quota di posti (non inferiore al 60 per cento) a favore di chi abbia già intrattenuto (con l'amministrazione banditrice del concorso) rapporti di collaborazione coordinata e continuativa per la durata complessiva di almeno un anno alla data del 29 settembre 2006.

Tale norma – imponendo che una quota del nuovo personale da assumere a tempo determinato debba possedere certi requisiti – attiene alla disciplina delle modalità di accesso all'impiego presso gli enti soggetti al patto di stabilità interno. Come già affermato (sentenza n. 380 del 2004), la regolamentazione delle modalità di accesso al lavoro pubblico regionale è riconducibile alla materia dell'organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali e rientra nella competenza residuale delle Regioni di cui all'art. 117, quarto comma, della Costituzione. Ciò, ai sensi dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, vale anche per la Provincia ricorrente, perché il menzionato art. 117, quarto comma, prevede una forma di autonomia più ampia rispetto a quella attribuita dallo statuto speciale del Trentino-Alto Adige. Quest'ultimo, infatti, all'alinea dell'art. 8, condiziona al rispetto dei limiti indicati dal precedente art. 4 l'esercizio della potestà legislativa della Provincia autonoma in materia di «ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto».

L'art. 1, comma 560, della legge n. 296 del 2006 è, dunque, illegittimo nella parte in cui si applica anche alle Regioni ed alle Province autonome di Trento e di Bolzano.

b) Di rilievo sono anche le considerazioni svolte dalla Corte nella sentenza n. **159**, in sede di esame delle questioni, sollevate dalla Provincia autonoma di Bolzano, in riferimento a diversi parametri costituzionali e statutari, nei confronti dell'art. 1, comma 734, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, che pone un limite alla possibilità di nominare ad «amministratore di ente, istituzione, azienda pubblica, società a totale o parziale capitale pubblico chi, avendo ricoperto nei cinque anni precedenti incarichi analoghi, abbia chiuso in perdita tre esercizi consecutivi».

Per valutare le censure dedotte, la Corte ritiene di dover preliminarmente considerare il contenuto effettivo della disposizione impugnata: essa è riferita all'intera pubblica amministrazione, statale, regionale e locale e deve essere pertanto valutata in relazione ai diversi titoli di competenza del legislatore nazionale. Al tempo stesso, occorre verificare la legittimazione della Provincia autonoma ad impugnare in via principale i differenziati profili della disposizione.

Non si può evidentemente negare la competenza del legislatore statale in tema di organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali (art. 117, secondo comma, lettera *g*, della Costituzione); per quanto riguarda gli enti locali presenti nelle Regioni ad autonomia ordinaria, viene in rilievo la competenza esclusiva prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera *p*, della Costituzione (ma diverso è il problema nelle Regioni ad autonomia speciale, i cui statuti attribuiscono alle leggi regionali la competenza in tema di ordinamento degli enti locali). Per ciò che concerne, invece, i profili organizzativi delle Regioni e delle Province autonome, sembra evidente che il legislatore statale non dispone in materia di una propria competenza, la quale appartiene, invece, alle stesse Regioni e Province autonome.

Il ricorso della Provincia di Bolzano non si riferisce all'impatto della disposizione sulle nomine che riguardino enti e società a partecipazione statale. Esso non è ammissibile per quanto concerne la sua incidenza sull'ordinamento degli enti locali avendo lo statuto regionale attribuito la competenza in materia alla Regione e non alla Provincia.

Fondata è, invece, la censura riferita alla lesione apportata dal comma 734 alla autonomia organizzativa di Regioni e Province. Tale autonomia è, infatti, garantita non solo dalle loro speciali disposizioni statutarie, ma altresì dall'art. 117, quarto comma, della Costituzione, da intendersi applicabile a tutte le Regioni, ai sensi dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, il quale riserva alla potestà legislativa residuale regionale la disciplina dell'autonomia dell'organizzazione amministrativa. Il comma 734 va quindi dichiarato costituzionalmente illegittimo, nella parte in cui si riferisce alle Regioni e alle Province autonome.

c) Secondo quanto stabilito nella sentenza n. **200**, la disposizione dettata dall'art. 6 della legge della Regione Calabria n. 2 del 2007, secondo cui ai componenti della Consulta statutaria della Regione è accordata la possibilità di depositare, in relazione alle sole decisioni e non ai pareri, «motivazioni aggiuntive firmate, diverse (opinioni concorrenti) o contrarie (opinioni dissenzienti) a quella assunta collegialmente dalla Consulta a sostegno del dispositivo adottato» (comma 2), non è, contrariamente a quanto adduce lo Stato ricorrente, segno rivelatore della pretesa natura giurisdizionale dell'organo, con la conseguenza dell'illegittimità della sua istituzione con legge regionale.

Per la Corte, la semplice previsione della possibilità di far risultare in modo ufficiale, da parte dei componenti, i motivi del proprio consenso o dissenso rispetto alla deliberazione assunta, non caratterizza in senso giurisdizionale l'organo in questione, giacché in tutti i collegi amministrativi tale facoltà è riconosciuta ai relativi membri, con modalità diverse di manifestazione e di registrazione. Nel caso di specie, trattandosi di organo della Regione, la disciplina delle modalità di esercizio di questa facoltà rientra nel potere di autoorganizzazione di cui la stessa Regione dispone ai sensi del quarto comma dell'art. 117 Cost.

Risulta inoltre contraddittorio ritenere la natura giurisdizionale di un organo sulla base di una facoltà riconosciuta dalla legge in via generale ai componenti dei collegi amministrativi e riconosciuta invece soltanto in casi limitati e per specifiche finalità ai membri di collegi giurisdizionali.

2.5. La «concorrenza di competenze»

Come può ricavarsi già da talune decisioni passate in rassegna, non sempre è agevole individuare, per le singole discipline, titoli competenziali unici. In taluni casi, addirittura, una siffatta individuazione risulta impossibile, venendosi a creare una situazione di «concorrenza di competenze» di natura diversa.

a) Nella sentenza n. **1**, la Corte esaminando il comma 483 dell'art. 1 della legge 23 dicembre 2005, n. 266 riconduce la prima parte della disposizione, relativa alla indizione di una gara ad evidenza pubblica per la concessione di grande derivazione d'acqua per uso idroelettrico, alla materia "tutela della concorrenza", ma rinviene una concorrenza di competenze nella seconda parte della disposizione stessa, là dove si prevede che "il Ministero delle attività produttive, di concerto con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, sentito il gestore della rete di trasmissione nazionale, determina, con proprio provvedimento, i requisiti organizzativi e finanziari minimi, i parametri di aumento dell'energia prodotta e della potenza installata concernenti la procedura di gara".

Al riguardo la Corte rileva che il decreto ministeriale è un atto che interferisce su aspetti organizzativi, programmatori e gestori della materia, di competenza concorrente, della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia. In ordine a tale potere, che indirettamente potrebbe coinvolgere, per il suo concreto atteggiarsi (aumento dell'energia prodotta e della potenza installata), anche aspetti di gestione del territorio, deve riconoscersi la necessità di assicurare un potere specifico degli organi dello Stato, chiamati a tutelare la concorrenza nel settore economico di riferimento, nonché interessi unitari alla produzione e gestione di una risorsa strategica qual è l'energia idroelettrica, ma, al contempo, anche la necessità di un coinvolgimento, sul piano amministrativo, delle Regioni (sentenza n. 383 del 2005). Va, quindi, rimessa alla discrezionalità del legislatore la predisposizione di regole che comportino il coinvolgimento regionale nell'adozione del decreto in questione (sentenza n. 231 del 2005).

Conseguentemente, viene dichiarata la illegittimità costituzionale del comma 483, nella parte in cui non prevede alcun coinvolgimento delle Regioni nel procedimento finalizzato all'adozione del decreto ministeriale ivi previsto.

b) Anche nella sentenza n. **50**, la Corte risolve, applicando il principio di leale collaborazione, la questione proposta avverso disposizioni di legge in cui sono compresenti materie ascrivibili sia a competenze statali che regionali.

Nella specie l'impugnativa riguarda i commi 1250, 1251 e 1252 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, che disciplinano le finalità di impiego degli stanziamenti del Fondo per le politiche della famiglia, istituito con l'art. 19, comma 1, del decreto-legge n. 223 del 2006, e volto «a promuovere e realizzare interventi per la tutela della famiglia, in tutte le sue componenti e le sue problematiche generazionali, nonché per supportare l'Osservatorio nazionale sulla famiglia».

La finalità complessiva e unitaria che si è inteso perseguire con i commi impugnati si sostanzia nella previsione di interventi di politica sociale volti a rimuovere o superare le situazioni di bisogno o di difficoltà che la persona incontra nel corso della sua vita. Ne consegue che le norme in questione, sotto questo aspetto, sono riconducibili all'ambito materiale dei servizi sociali di spettanza regionale.

Tuttavia, nelle norme stesse sono presenti ulteriori specifiche finalità, che possono essere ricondotte anche ad ambiti materiali di competenza esclusiva dello Stato.

Sotto tale profilo, viene in rilievo, innanzitutto, il riferimento contenuto nelle suindicate disposizioni all'istituzione e al finanziamento dell'Osservatorio nazionale, la cui disciplina, attenendo alle modalità organizzative della struttura in esame, rientra nella competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost.

Sono, invece, riconducibili sia alla materia dell'ordinamento civile che a quella dell'organizzazione amministrativa dello Stato (art. 117, secondo comma, lettere l e g, Cost.), le

disposizioni che prevedono la finalizzazione dei finanziamenti al sostegno delle adozioni internazionali e a garanzia del pieno funzionamento della relativa Commissione.

Per quanto attiene, infine, alla previsione volta a sostenere l'attività dell'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile si ritiene che – trattandosi di misure finalizzate a prevenire la commissione di gravi fatti di reato – esse rinvercano una specifica legittimazione nella competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia dell'ordine pubblico e sicurezza, nonché in quella dell'ordinamento penale (art. 117, secondo comma, lettere *h* e *l*, Cost.).

Dall'analisi del contenuto complessivo delle disposizioni censurate risulta, pertanto, come la relativa normativa si trovi all'incrocio di materie attribuite dalla Costituzione alla potestà legislativa statale e regionale, senza che sia individuabile un ambito materiale che possa considerarsi nettamente prevalente sugli altri. E in ipotesi di tal genere, secondo la giurisprudenza costante della Corte, la concorrenza di competenze, in assenza di criteri contemplati in Costituzione e avendo riguardo alla natura unitaria e indivisa del Fondo in esame, giustifica l'applicazione del principio di leale collaborazione, che deve, in ogni caso, permeare di sé i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie.

La natura degli interessi implicati impone, nella specie, che tale principio si concretizzi nella previsione dello strumento dell'intesa con la Conferenza unificata, che, peraltro, è stata prevista dal legislatore con la legge ora in esame solo per l'attuazione, comprensiva anche della fase di ripartizione delle suddette risorse, delle finalità contemplate dal comma 1251; mentre il meccanismo dell'intesa deve operare con riferimento anche a quanto disposto dal comma 1250.

Né appare sufficiente, per escludere la lesività delle norme impugnate, che, di fatto, il Ministro delle politiche per la famiglia abbia disposto, con decreto del 2 luglio 2007, la ripartizione degli stanziamenti del Fondo in esame d'intesa con la Conferenza unificata, per un duplice, concorrente, ordine di motivi: innanzitutto, il fatto che il suddetto decreto ministeriale sia stato adottato previa intesa con la richiamata Conferenza unificata non incide in alcun modo sul contenuto precettivo delle disposizioni censurate, che tale meccanismo non prevedono; in secondo luogo, lo stesso decreto ha una valenza temporalmente limitata al solo anno 2007, mentre le norme impugnate proiettano la loro efficacia sul triennio 2007-2009.

Ne consegue che il comma 1252, il quale detta le modalità di distribuzione degli stanziamenti di cui ai due commi che lo precedono, deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui non contiene, dopo le parole «con proprio decreto», le parole «da adottare d'intesa con la Conferenza unificata».

Con analoga motivazione la Corte risolve, sempre nella sentenza n. **50**, la questione avverso il comma 1261 dell'art. 1 della stessa legge n. 296 del 2006, dove si prevede che una quota del Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità di cui all'art. 19, comma 3, del decreto-legge n. 223 del 2006, debba essere destinata al Fondo nazionale contro la violenza sessuale e di genere. Nel prosieguo, tale norma demanda al Ministro per i diritti e le pari opportunità di stabilire con decreto le modalità di ripartizione delle relative risorse finanziarie, «che dovrà prevedere una quota parte da destinare all'istituzione di un Osservatorio nazionale contro la violenza sessuale e di genere e una quota parte da destinare al piano d'azione nazionale contro la violenza sessuale e di genere».

La Corte ritiene che la norma, essendo finalizzata ad assicurare la prevenzione e repressione di reati, è riconducibile sia all'ambito materiale dell'ordine pubblico e sicurezza, sia a quello dell'ordinamento penale, attribuiti entrambi alla competenza legislativa esclusiva statale (art. 117, secondo comma, lettere *h* e *l*, Cost.). Nondimeno, perseguendo il legislatore anche l'obiettivo di proteggere le vittime dei predetti fatti delittuosi, attraverso apposite misure di carattere sociale contenute, in particolare, nel «piano d'azione nazionale contro la violenza sessuale e di genere», deve ritenersi sussistente anche la competenza delle Regioni in materia di servizi sociali.

Non potendo comporsi il concorso di competenze statali e regionali mediante l'applicazione del principio di prevalenza, ne consegue la necessità che debbano essere previste forme di leale collaborazione che, nella specie, avendo riguardo agli interessi implicati e alla peculiare rilevanza di

quelli connessi agli ambiti materiali rimessi alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, possono dirsi adeguatamente attuate mediante la previa acquisizione del parere della Conferenza unificata in sede di adozione del decreto di fissazione dei criteri di ripartizione del Fondo. Da ciò consegue che il comma in esame deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui non prevede che il suddetto decreto sia emanato previa acquisizione del parere della Conferenza unificata.

c) Nella sentenza n. **51**, si evidenzia che la mancata previsione di un adeguato modulo cooperativo tra Stato e Regioni si sostanzia in vizio di costituzionalità quando sulla materia sottoposta al vaglio di costituzionalità convergono plurimi titoli competenziali ascrivibili sia alla competenza legislativa statale sia a quella legislativa regionale. Tanto avviene in occasione dell'esame dell'art. 11 – *nonies* del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito con modificazioni dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248 (Razionalizzazione e incremento dell'efficienza del settore dei gestori aeroportuali), dove si prevede che la misura dei diritti aeroportuali è determinata e successivamente variata – sulla base di una metodologia (cosiddetto *price cap*) stabilita dalla stessa disposizione e di criteri stabiliti dal CIPE – con decreti del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

Osserva la Corte che la disciplina in esame si colloca alla confluenza di un insieme di materie: ha per oggetto i rapporti civilistici che attengono agli aeroporti (e, quindi, rientra nella materia dell'ordinamento civile, di potestà legislativa esclusiva dello Stato), investe profili che ineriscono alla tutela della concorrenza (materia anch'essa di potestà legislativa esclusiva dello Stato), ma riguarda gli aeroporti (che rientrano nell'ambito della potestà legislativa concorrente). In ragione della molteplicità degli oggetti disciplinati e degli interessi perseguiti, la disciplina non è, quindi, riferibile ad un unico ambito materiale.

La determinazione, con metodi necessariamente uniformi, dei criteri per stabilire il *price cap* incide sui meccanismi contrattuali tra concessionario, da un lato, e imprese e utenti, dall'altro, ponendo limiti all'autonomia contrattuale (art. 1322, comma primo, codice civile), ed è, pertanto, riconducibile alla materia dell'ordinamento civile prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera i), Cost. Essa, infatti, evita che il concessionario sfrutti il proprio potere di mercato applicando tariffe ingiustamente gravose, attuando pratiche abusive a danno dei consumatori.

A ciò va aggiunto che sono presenti, in linea generale, nell'ordinamento ipotesi in cui un istituto «sebbene caratterizzato da elementi di sicura matrice pubblicistica, [...] conserva una natura privatistica e rientra nell'ambito materiale dell'ordinamento civile. Nondimeno, esso, per taluni profili non secondari, assolve anche ad una funzione di garanzia della concorrenzialità del mercato e, quindi, anche per questo aspetto appartiene alla competenza legislativa esclusiva dello Stato» (sentenza n. 401 del 2007). Nella specie, la disciplina in esame può essere perciò parzialmente ricondotta anche all'ambito della tutela della concorrenza, prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., perché risponde alla finalità di evitare che il concessionario estenda abusivamente la propria posizione dominante in mercati contigui.

Infine, le disposizioni impugnate, pur riguardando gli aeroporti, non possono essere interamente ricondotte alla relativa materia. Questa, collocata nell'art. 117, terzo comma, Cost. dopo il «governo del territorio» e prima delle «grandi reti di trasporto e navigazione», riguarda principalmente le infrastrutture e la loro collocazione sul territorio. Per la stessa ragione, la disciplina non può essere interamente compresa nella materia delle «comunicazioni e trasporti regionali di qualsiasi genere» (art. 17 Statuto regionale siciliano), come prospettato dalla Regione Siciliana.

Nel caso in esame, però, la disciplina delle relazioni contrattuali incide sulla gestione degli aeroporti civili. Viene, quindi, in rilievo una ipotesi di interferenza di competenze legislative statali e regionali, che rende necessario applicare il principio di leale collaborazione. Questo «si deve sostanziare in momenti di reciproco coinvolgimento istituzionale e di necessario coordinamento dei livelli di governo statale e regionale» (sentenze n. 240 del 2007 e n. 213 del 2006). Tale incidenza rende necessaria l'applicazione di uno dei moduli di concertazione tra organi statali e regionali. Pertanto, considerate le interferenze e le connessioni esistenti fra le diverse materie, è ragionevole

ritenere che, prima della adozione della delibera del CIPE prevista dall'art.11-*nonies*, debba essere acquisito il parere della Conferenza unificata di cui dall'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

Sulla base di analoga motivazione la Corte accoglie, ancora nella sentenza n. **51**, la questione riguardante le modalità di redazione dei piani di intervento infrastrutturale negli aeroporti previsti dall'art. 11-*undecies* del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito con modificazioni dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248.

Nella materia aeroportuale, per il rilascio della concessione per la gestione di aeroporti, la nuova formulazione dell'art. 704 del codice della navigazione prevede che sia sentita la Regione competente nel cui territorio ricade l'aeroporto oggetto di concessione. Inoltre, l'art. 698 del codice della navigazione, prevede che, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, siano individuati gli aeroporti di interesse nazionale.

Considerato che la materia dei piani d'intervento infrastrutturale coinvolge interessi della Regione e degli enti locali, la questione deve essere accolta nella parte in cui l'art. 11-*undecies* non prevede, su tali piani, il parere della Regione interessata.

d) Infine, nella sentenza n. **168**, si ravvisa un errato utilizzo dei moduli cooperativi al comma 1284 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006, che istituisce, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, un fondo di solidarietà «finalizzato a promuovere il finanziamento esclusivo di progetti ed interventi, in ambito nazionale e internazionale, atti a garantire il maggior accesso possibile alle risorse idriche secondo il principio della garanzia dell'accesso all'acqua a livello universale»; demanda l'indicazione delle modalità di funzionamento e di erogazione delle risorse del fondo ad un «decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare di concerto con il Ministro degli affari esteri, sentito il parere delle competenti Commissioni parlamentari e della Conferenza unificata».

Al riguardo, la Corte rileva che il fondo in esame, invece, riguarda una pluralità di materie, tra le quali, in particolare, quelle: a) della «tutela dell'ambiente», di competenza esclusiva statale (art. 117, secondo comma, lettera *s*, Cost.), in quanto, avendo il fine di finanziare progetti diretti a favorire l'accesso alle risorse idriche, incide sulle interazioni e gli equilibri fra le diverse componenti della «biosfera» e, quindi, dell'ambiente, inteso «come “sistema” [...] nel suo aspetto dinamico» (sentenze n. 378 e n. 144 del 2007); b) della «cooperazione internazionale», ricompresa – come ribadito da questa Corte con la sentenza n. 211 del 2006 – nella materia «politica estera nazionale», di competenza esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lettera *a*, Cost.), in quanto è diretto a finanziare progetti destinati a offrire vantaggi socio-economici alle popolazioni e agli Stati beneficiari e, quindi, anche in ambito internazionale; c) della «tutela della salute», dell'«alimentazione» e del «governo del territorio», tutte di competenza regionale concorrente (art. 117, terzo comma, Cost.), in quanto finanzia progetti che incidono sia sulla qualità e quantità delle acque destinate al consumo umano, al fine di proteggere la salute e di consentire un'adeguata alimentazione delle popolazioni, sia sulla corretta programmazione degli insediamenti nel territorio e di opere finalizzate alla fruizione delle risorse idriche.

Le disposizioni censurate, dunque, istituiscono un fondo di natura unitaria ed indivisa, la cui disciplina si pone all'incrocio di materie attribuite dalla Costituzione alla potestà legislativa statale e regionale, senza che nessuna di tali materie possa considerarsi nettamente prevalente sulle altre. Poiché, secondo la giurisprudenza della Corte, in tale ipotesi la concorrenza di competenze giustifica l'applicazione del principio di leale collaborazione, ne consegue che il denunciato comma 1284 deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui prevede che le modalità di funzionamento e di erogazione delle risorse del fondo sono indicate «Con decreto del Ministro dell'ambiente [...] sentito il parere della Conferenza unificata anziché con decreto del Ministro dell'ambiente da adottare d'intesa con la Conferenza unificata».

2.6. L'attrazione in sussidiarietà di competenze normative da parte dello Stato

Oltre che come criterio di allocazione delle funzioni amministrative, anche nel corso del 2008 il principio di sussidiarietà – uno dei cardini su cui si fonda l'attuale assetto autonomistico della Repubblica – è stato applicato come titolo giustificativo dell'intervento statale in materie formalmente attribuite alla competenza legislativa concorrente o residuale delle Regioni in diverse occasioni.

a) La necessità di attrarre in via sussidiaria allo Stato competenze spettanti alle regioni si rinviene, con la sentenza n. **63**, nel corso dell'esame delle impugnazioni aventi ad oggetto l'art. 1, comma 853, della legge n. 296 del 2006, là dove si stabilisce che gli interventi del «Fondo per il finanziamento degli interventi consentiti dagli Orientamenti UE sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione delle imprese in difficoltà» sono disposti sulla base di criteri e modalità fissati dal CIPE, con propria delibera, su proposta del Ministro dello sviluppo economico, e che per la loro attuazione il Ministro dello sviluppo economico può avvalersi di Sviluppo Italia S.p.a.

Osserva la Corte che la norma impugnata non identifica i settori nei quali operano le imprese in difficoltà che, eventualmente, sono beneficiarie di detti aiuti. Gli Orientamenti comunitari ai quali la medesima norma rinvia (Comunicazione della Commissione 2004/C244/02, adottata il 7 luglio 2004) prevedono che i finanziamenti in questione riguardino «tutti i settori di attività, esclusi i settori del carbone e dell'acciaio, ma compresa la pesca e l'acquacoltura» e, nel rispetto delle relative disposizioni specifiche, l'agricoltura; contengono anche «norme specifiche per le piccole e medie imprese e per il settore agricolo».

Pertanto, la disposizione in esame disciplina finanziamenti riferibili ad una pluralità di materie, in relazione ai molteplici settori nei quali le imprese in difficoltà, cui detti finanziamenti sono destinati, si trovino ad operare.

Contrariamente a quanto sostenuto dalla regione ricorrente, non è, infatti, configurabile una materia «impresa», disgiunta dai settori (riconducibili, tra l'altro, esemplificativamente, all'agricoltura, al commercio, al turismo, all'industria) nei quali le imprese operano, non espressamente richiamata negli elenchi dell'art. 117 della Costituzione e che, per ciò solo, possa ritenersi attribuita alla competenza residuale delle Regioni.

Inoltre, la disciplina dei finanziamenti in esame neppure può essere ricondotta allo «sviluppo economico e produttivo», dato che lo «sviluppo economico» non è configurabile quale materia spettante alla competenza legislativa regionale di tipo residuale, ma è piuttosto «una espressione di sintesi che rinvia ad una pluralità di materie» attribuite sia alla competenza statale che a quella regionale (sentenze n. 430 del 2007 e n. 165 del 2007).

Nella specie, i settori nei quali operano le imprese in difficoltà, in favore delle quali possono essere erogati i finanziamenti – come risulta dai citati Orientamenti comunitari – sono i più vari (agricoltura, commercio, industria, pesca, turismo etc.) e ad essi corrispondono altrettante materie, tutte essenzialmente di competenza regionale.

La norma impugnata, disciplinando le modalità di gestione ed erogazione del Fondo per il finanziamento degli interventi consentiti dagli Orientamenti UE sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione delle imprese in difficoltà, è strumentale rispetto al conseguimento di obiettivi che sono quelli delineati dalla stessa Comunicazione della Commissione UE. Siffatti obiettivi corrispondono a «ragioni di politica sociale o regionale» connesse ai «positivi effetti economici dell'attività delle piccole e medie imprese», o anche, in via eccezionale, alla opportunità di «conservare una struttura di mercato concorrenziale nel caso in cui la scomparsa di imprese possa determinare una situazione di monopolio o di oligopolio ristretto».

Pertanto, il Fondo in esame risulta diretto a perseguire finalità di politica economica – costituite dal sostegno alle imprese in difficoltà, la cui scomparsa dal mercato potrebbe danneggiare il sistema economico produttivo nazionale – che, almeno in parte, sfuggono alla sola dimensione regionale e che sono, perciò, tali da giustificare la deroga al normale riparto di competenze fra lo Stato e le Regioni e la conseguente «attrazione in sussidiarietà» allo Stato della relativa disciplina, in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

Tuttavia, «l'attrazione in sussidiarietà» comporta la necessità che lo Stato coinvolga le Regioni stesse «poiché l'esigenza di esercizio unitario che consente di attrarre, insieme alla funzione amministrativa, anche quella legislativa, può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un iter in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverosia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà» (sentenza n. 303 del 2003).

Peraltro, nel caso in esame, la norma impugnata, in violazione di detti parametri, attribuisce invece al CIPE il potere di stabilire criteri e modalità di realizzazione degli interventi del Fondo, senza prevedere un coinvolgimento delle Regioni idoneo ad equilibrare le esigenze di leale collaborazione con quelle di esercizio unitario delle funzioni attratte in sussidiarietà al livello statale.

b) Da segnalare è, altresì, la sentenza n. **166**, in cui la Corte stabilisce che non viola alcuna competenza regionale l'art. 4, comma 2, della legge n. 9 del 2007, dove si prevede che «il Ministro delle infrastrutture, di concerto con i Ministri della solidarietà sociale, dell'economia e delle finanze, per le politiche giovanili e le attività sportive e delle politiche per la famiglia, d'intesa con la Conferenza unificata predisporre, entro tre mesi, un programma nazionale contenente fra l'altro gli obiettivi e gli indirizzi di carattere generale per la programmazione regionale di edilizia residenziale pubblica.

Al riguardo, la Corte ricorda che gli artt. 59 e 60 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 stabiliscono che sono mantenute allo Stato le funzioni e i compiti relativi al concorso, unitamente alle Regioni ed agli enti locali interessati, all'elaborazione di programmi di edilizia residenziale pubblica aventi interesse a livello nazionale (art. 59, comma 1, lettera c) ed alla definizione dei criteri per favorire l'accesso al mercato delle locazioni dei nuclei familiari meno abbienti e agli interventi concernenti il sostegno finanziario al reddito (art. 59, comma 1, lettera e). Sono invece conferite alle Regioni e agli enti locali tutte le funzioni amministrative non espressamente elencate tra quelle trattenute dallo Stato.

Dalle norme citate emerge l'esigenza di un momento unitario, che deve precedere la programmazione regionale in materia di edilizia residenziale pubblica. In tale momento unitario devono essere coinvolti tutti i soggetti istituzionali interessati (Stato, Regioni, enti locali).

In base a quanto detto, si ritiene che sussistano tutte le condizioni ritenute necessarie da questa Corte (sentenze n. 303 del 2003 e n. 6 del 2004) perché possa verificarsi la «attrazione in sussidiarietà» da parte dello Stato della competenza legislativa in tema di «programmi di edilizia residenziale pubblica aventi interesse a livello nazionale». Esiste infatti l'interesse unitario, stante la necessità del coordinamento, allo scopo di individuare le linee generali della programmazione regionale e di evitare forti squilibri territoriali nella politica sociale della casa. La deroga al riparto delle competenze legislative risulta proporzionata, giacché lo Stato non interferisce nella predisposizione dei programmi regionali, ma si limita a fissare le linee generali indispensabili per l'armonizzazione dei programmi su scala nazionale. Infine, la norma censurata prevede che il programma nazionale sia predisposto dal Ministro delle infrastrutture, di concerto con altri Ministri, «d'intesa con la Conferenza unificata», entro due mesi dalla conclusione dei lavori del tavolo di concertazione generale sulle politiche abitative, previsto nel comma 1 del medesimo art. 4, al quale partecipano, tra gli altri, anche i rappresentanti delle Regioni e dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI). Le Regioni sono dunque coinvolte in due distinte fasi del procedimento: in sede di concertazione generale e nel momento della predisposizione del programma nazionale, tramite l'intesa necessaria con la Conferenza unificata.

3. Il principio cooperativo

Il principio di leale cooperazione connota fortemente il regionalismo italiano: nella disamina relativa al riparto delle competenze normative se ne sono avute molteplici conferme. Rinviando a quanto sin qui detto per l'analisi dell'incidenza del principio sulla ripartizione delle funzioni tra i livelli territoriali, possono qui menzionarsi alcune statuizioni indicative della funzione che il

principio svolge in senso conformativo del sistema dei rapporti tra i livelli di governo.

a) Il principio cooperativo viene sovente collegato alle modalità attraverso le quali si esercitano, da parte di Stato e Regioni, le rispettive competenze normative. Così, se il principio di leale collaborazione non opera nelle fattispecie in cui la norma nazionale detta principi fondamentali in una materia di legislazione concorrente (sentenze n. 159 e n. 222), il medesimo principio si pone come una significativa tutela a favore degli enti regionali in quei settori in cui la competenza normativa statale incida (ché non può non farlo) su settori di loro competenza. A tal proposito, viene in rilievo la sentenza n. 142, nella quale la Corte evidenzia che i commi 1121, 1122 e 1123 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, relativi alla istituzione di un Fondo per la mobilità sostenibile allo scopo di finanziare interventi finalizzati al miglioramento della qualità dell'aria nelle aree urbane nonché al potenziamento del trasporto pubblico e alle determinazioni delle relative destinazioni, perseguono la finalità, non già di incidere direttamente sulla materia residuale del traffico locale, ma quella di allargare i limiti della sostenibilità ambientale entro i quali detta materia può svolgersi, concedendo alle Regioni un più ampio raggio di azione nello svolgimento delle loro potestà. Detta normativa ricade pertanto nella materia della tutela dell'ambiente, di esclusiva competenza statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

A tal proposito, la Corte sottolinea che la previsione del Fondo, istituito nello stato di previsione del Ministero dell'ambiente, persegue espressamente la finalità del miglioramento della qualità dell'aria nelle aree urbane attraverso una serie convergente di misure, tutte rivolte alla promozione e alla salvaguardia del bene giuridico ambiente nella sua completezza ed unitarietà ed anche nell'equilibrio delle sue singole componenti. Esse vanno dalla realizzazione di servizi e infrastrutture che favoriscano l'uso del mezzo pubblico e riducano l'uso dei veicoli privati al potenziamento ed alla sostituzione con veicoli a basso impatto ambientale dei mezzi di trasporto pubblico locale, al potenziamento di interventi di razionalizzazione e miglioramento del processo di distribuzione delle merci in ambito urbano, alla promozione della mobilità ciclistica, alla diffusione dell'utilizzo dei carburanti a basso impatto ambientale, al potenziamento dei servizi integrativi al trasporto pubblico locale e di quelli complementari, allo sviluppo e alla diffusione dei sistemi di utilizzo comune di autovetture, alla realizzazione, ancora, di percorsi vigilati protetti casa-scuola.

Se si tiene presente che le Regioni devono esercitare le proprie attribuzioni nei limiti posti dalla legislazione statale a tutela dell'ambiente, appare evidente che il Fondo si risolve in uno strumento di aiuto offerto alle Regioni stesse perché possano svolgere la loro azione nei limiti del rispetto dell'ambiente (cfr. sentenza n. 378 del 2007).

Tuttavia, poiché il Fondo in esame produce effetti anche sull'esercizio delle attribuzioni regionali in materia di trasporto pubblico locale affinché esso si svolga nei limiti della sostenibilità ambientale, si giustifica l'applicazione del principio di leale collaborazione (sentenze n. 63 del 2008; n. 201 del 2007; n. 285 del 2005), che deve, in ogni caso, permeare di sé i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie (sentenza n. 50 del 2008).

Nel caso in esame, invece, i commi 1122 e 1123 dell'art. 1 non tengono conto di detto parametro, attribuendo al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, senza alcun coinvolgimento regionale, il potere di stabilire, di concerto con il Ministro dei trasporti, la destinazione delle risorse del Fondo, e di prevedere la quota, non inferiore al cinque per cento, da destinare agli interventi per la valorizzazione e lo sviluppo della mobilità ciclistica.

Le necessarie forme di leale collaborazione, avendo riguardo agli interessi implicati e alla peculiare rilevanza di quelli connessi all'ambito materiale rimesso alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, possono, d'altro canto, dirsi adeguatamente attuate mediante la previa acquisizione del parere della Conferenza unificata, competente in materia secondo la legislazione vigente, in sede di adozione del decreto ministeriale di destinazione delle risorse del Fondo.

Da ciò consegue che i predetti commi devono essere dichiarati costituzionalmente illegittimi nella parte in cui non prevedono che il decreto ministeriale sia emanato previa acquisizione del parere della Conferenza unificata.

Il principio cooperativo funge, dunque, da tutela nei confronti delle Regioni per il caso in cui lo Stato esercita proprie competenze normative. Il principio, peraltro, può essere invocato anche «a parti invertite». In tal senso, nella sentenza n. **412**, la Corte avverte che, nonostante la materia “turismo” vada ascritta, in via di principio, alla competenza residuale regionale, non può escludersi che lo Stato possa procedere, con la necessaria partecipazione delle Regioni interessate in ossequio al principio di leale collaborazione, a riconoscere a taluni porti turistici e commerciali per la loro dimensione ed importanza, quel carattere di rilevanza economica internazionale o di preminente interesse nazionale, che sia idoneo a giustificare la competenza legislativa ed amministrativa dello Stato sul porto stesso e sulle connesse aree portuali.

b) Sul piano più prettamente procedimentale, come rilevato nella sentenza n. **51**, si constata che la giurisprudenza costituzionale rimarca che «il principale strumento che consente alle Regioni di avere un ruolo nella determinazione del contenuto di taluni atti legislativi statali che incidono su materie di competenza regionale è costituito dal sistema delle Conferenze. Esso [...] realizza una forma di cooperazione di tipo organizzativo e costituisce una delle sedi più qualificate per l'elaborazione di regole destinate ad integrare il parametro della leale collaborazione» (sentenze nn. 401 e 201 del 2007, nonché sentenza n. 242 del 2005).

In proposito, è da segnalare, peraltro, la sentenza n. **168**, nella quale la Corte non ravvisa una violazione del principio di leale collaborazione in relazione al comma 365 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006, ai sensi del quale, per dare efficace attuazione al Fondo da destinare al finanziamento di interventi di carattere sociale, da parte dei comuni, per la riduzione dei costi delle forniture di energia per usi civili a favore di clienti economicamente disagiati, anziani e disabili, sono stipulati accordi tra il Governo, le regioni e gli enti locali che garantiscano la individuazione o la creazione di strutture amministrative, almeno presso ciascun comune capoluogo di provincia, per la gestione degli interventi.

Rileva la Corte che il denunciato comma 365 già contempla un “accordo” tra i soggetti coinvolti nella gestione dei suddetti interventi, tale da soddisfare pienamente le esigenze della leale collaborazione prospettate dalla ricorrente. L'accordo interviene, infatti, in un contesto caratterizzato dalla coesistenza di materie di competenza dello Stato e delle Regioni, nonché da un forte impatto della disciplina statale su specifiche funzioni regionali e locali. Situazione questa che impone di interpretare detto accordo come “intesa forte”, in quanto solo questa modalità di partecipazione collaborativa consente un'adeguata composizione dei rilevanti e diversificati interessi sottesi alla suddetta pluralità di materie.

4. L'allocazione delle funzioni amministrative (rinvio)

Per quel che concerne l'allocazione delle funzioni amministrative ed il relativo riparto tra i diversi livelli di governo, sono emerse, nella rassegna sin qui condotta, significative affermazioni connesse alla ripartizione delle competenze normative.

Rinviando, per un quadro più ampio, alle pronunce già esaminate, giova, in questa sede, brevemente soffermarsi sulla sentenza n. **133**. In essa, la Corte stabilisce che i commi 893 e 894, dell'art. 1, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, che istituiscono il «Fondo per il sostegno agli investimenti per l'innovazione negli enti locali» e ne determinano le modalità di realizzazione degli interventi e di erogazione dei finanziamenti con atti ministeriali, oltre a rientrare nella competenza esclusiva dello Stato, di cui alla lettera r), secondo comma, dell'art. 117 della Costituzione, trovano fondamento nella lettera p) dello stesso secondo comma che attribuisce alla legislazione esclusiva dello Stato la materia delle «funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane». Il Fondo, infatti, ha la finalità di finanziare «progetti degli enti locali relativi agli interventi di digitalizzazione dell'attività amministrativa, in particolare per quanto riguarda i procedimenti di diretto interesse dei cittadini e delle imprese».

Esso costituisce, quindi, uno strumento per agevolare lo svolgimento, da parte degli enti territoriali, di quelle «funzioni fondamentali» che la Costituzione afferma costituiscano una loro

ineliminabile attribuzione. Né risulta contraddittorio che il successivo comma 894 conferisca ad un decreto del Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione e del Ministro per gli affari regionali e le autonomie locali il potere di stabilire «i criteri di distribuzione ed erogazione del Fondo», dato che, avendo questi interventi la finalità di sviluppare le più idonee tecnologie che permettano all'intero sistema degli enti locali di svolgere al meglio le suddette funzioni fondamentali, vi è la necessità che sia assicurato un esercizio unitario della sperimentazione. Da ciò la giustificazione dell'intervento in sussidiarietà da parte dello Stato.

L'intervento in sussidiarietà delle funzioni amministrative viene, in questa fattispecie, effettuato con riferimento a materie – quelle di cui alle già ricordate lettere *p*) e *r*) del secondo comma dell'art. 117 Cost. – rientranti nella competenza legislativa esclusiva dello Stato. In ogni caso, il censurato comma 894 prevede – richiamando specificamente il comma 3-*bis* dell'art. 14 del decreto legislativo n. 82 del 2005 – che debba essere sentito il parere della Commissione permanente per l'innovazione tecnologica nelle Regioni e negli enti locali oltre che quello della Conferenza unificata Stato-Regioni-Città ed Autonomie locali, provvedendo, quindi, a coinvolgere i soggetti interessati ai progetti.

L'individuazione, infine, con decreto ministeriale dei criteri con cui determinare le priorità tra i progetti di digitalizzazione che dovranno essere finanziati dal Fondo istituito dal comma 893 della legge n. 296 del 2006 assolve la funzione di realizzare, anche nella fase progettuale, un coordinamento informatico idoneo ad assicurare uniformità dei procedimenti su tutto il territorio nazionale.

5. L'autonomia finanziaria

Con riguardo alla disciplina dell'autonomia finanziaria, la Corte ha reso importanti decisioni concernenti le funzioni normative in tema di «sistema tributario e contabile dello Stato» (di competenza esclusiva statale) ed in tema di «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario» (di competenza concorrente), che sono state analizzate in precedenza. Altre decisioni, che verranno prese in esame in seguito, hanno riguardato specificamente taluni aspetti dell'autonomia finanziaria (e delle competenze normative ad essa connesse) delle regioni speciali.

In questa sede, si passeranno in rassegna alcune rilevanti affermazioni concernenti la disciplina degli stanziamenti di risorse, con precipuo riferimento ai fondi statali a destinazione vincolata ed agli interventi finanziari dello Stato contemplati all'art. 119, quinto comma, della Costituzione.

5.1. I fondi statali a destinazione vincolata

a) In tema di fondi statali a destinazione vincolata, significativa è la sentenza n. **50**, nella quale la Corte coglie l'occasione per ribadire, in tema di fondi statali con destinazione vincolata, il proprio consolidato orientamento in materia. Dopo aver sottolineato come, nella perdurante mancata attuazione dell'art. 119 della Costituzione, tale disposizione pone comunque precisi limiti al legislatore statale nella disciplina delle modalità di finanziamento delle funzioni spettanti al sistema delle autonomie, la Corte riafferma che non sono consentiti finanziamenti a destinazione vincolata in materie di competenza regionale residuale ovvero concorrente, in quanto ciò si risolverebbe in uno strumento indiretto, ma pervasivo, di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni delle Regioni e degli enti locali, nonché di sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle Regioni negli ambiti materiali di propria competenza. La Corte, inoltre, puntualizza che le funzioni attribuite alle Regioni ricomprendono pure la possibilità di erogazione di contributi finanziari a soggetti privati, dal momento che in numerose materie di competenza regionale le politiche pubbliche consistono appunto nella determinazione di incentivi economici ai diversi soggetti che vi operano e nella disciplina delle modalità per la loro erogazione ed aggiunge che la disciplina di fondi vincolati, che ha normalmente anche un contenuto dettagliato, in ambiti materiali di pertinenza regionale si pone pure in contrasto con il sistema di riparto delle competenze normative delineato dall'art. 117 della Costituzione.

Analoghe argomentazioni sono contenute nella sentenza n. **142**, nella quale la Corte afferma che il legislatore statale non può porsi in contrasto con i criteri e i limiti che presiedono all'attuale sistema di autonomia finanziaria regionale, delineato dal nuovo art. 119 della Costituzione, i quali non consentono finanziamenti di scopo per finalità non riconducibili a funzioni di spettanza statale. Nell'ambito del nuovo titolo V della parte seconda della Costituzione non è quindi di norma consentito allo Stato prevedere finanziamenti in materie di competenza residuale ovvero concorrente delle Regioni, né istituire fondi settoriali di finanziamento delle attività regionali, in quanto ciò si risolverebbe in uno strumento indiretto, ma pervasivo, di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni delle Regioni e degli enti locali, nonché di sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle Regioni negli ambiti materiali di propria competenza, con violazione anche dell'art. 117 della Costituzione.

In linea con le richiamate pronunce, si pone anche la sentenza n. **63**, là dove la Corte ribadisce che la medesima esigenza di garantire la non alterazione del normale riparto di competenze fra lo Stato e le Regioni vale anche nel caso dell'attrazione in sussidiarietà di competenze legislative allo Stato, in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

Analogamente la Corte si esprime nella sentenza n. **168**. In essa, si precisa, inoltre, che il titolo di competenza statale che permette l'istituzione di un fondo con vincolo di destinazione non deve necessariamente identificarsi con una delle materie espressamente elencate nel secondo comma dell'art. 117 Cost., ma può consistere anche nel fatto che detto fondo incida su materie oggetto di "chiamata in sussidiarietà" da parte dello Stato, ai sensi dell'art. 118, primo comma, Cost.; il che si verifica quando sia necessario attribuire con legge funzioni amministrative a livello centrale, per esigenze di carattere unitario, e regolare al tempo stesso l'esercizio di tali funzioni – nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza – mediante una disciplina «che sia logicamente pertinente e che risulti limitata a quanto strettamente indispensabile a tali fini» (sentenza n. 6 del 2004, nonché, *ex plurimis*, sentenze n. 155 e n. 31 del 2005; n. 303 del 2003).

La suesposta linea argomentativa, sia pure indirettamente, si trova riaffermata anche nella sentenza n. **216**, in cui la Corte dichiara inammissibili alcune questioni di legittimità sollevate per asserita lesione dell'autonomia normativa e finanziaria, in quanto le ricorrenti si erano limitate a contestare la scelta legislativa di destinare, ad altre Regioni, determinate risorse finanziarie, sul presupposto che tale scelta avrebbe pregiudicato la «qualità e quantità delle prestazioni» rese dalle ricorrenti nel settore sanitario, chiamandole, inoltre, «alla sopportazione degli oneri generali di una spesa inefficiente ed eccessiva» alla quale non avevano concorso. La Corte chiarisce, infatti, che non spetta ad essa effettuare valutazioni diverse da quelle afferenti, sul piano costituzionale, al corretto riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni.

b) Passando ad esaminare le questioni di maggior rilievo affrontate in materia dalla Corte, va citata, innanzi tutto, la sentenza n. **45**, nella quale la Corte – mentre non rinviene alcuna violazione dell'autonomia regionale nella impugnata disposizione di incremento delle disponibilità finanziarie destinate all'edilizia sanitaria (riconducibile alle materie «tutela della salute» ed il «governo del territorio», entrambe appartenenti alla potestà legislativa concorrente di Stato e Regioni) e al riparto delle stesse essendo in proposito intervenuto un atto formale di intesa tra Stato e Regioni – dichiara costituzionalmente illegittima la parte centrale della lettera n) dell'art. 1, comma 796, della legge n. 296 del 2006 (la quale dispone finalizzazioni specifiche delle risorse stanziato), in quanto la proposizione normativa censurata pone vincoli puntuali di destinazione di fondi in ambiti materiali appartenenti alla potestà legislativa concorrente, con ciò violando l'art. 119, terzo comma, e l'art. 117, terzo comma, Cost.

c) Incostituzionale è poi dichiarato, nella sentenza n. **50**, il comma 635 della legge n. 296 del 2006, il quale dispone un incremento degli stanziamenti iscritti nelle unità previsionali di base «Scuole non statali» del Ministero della pubblica istruzione, «al fine di dare il necessario sostegno alla funzione pubblica svolta dalle scuole paritarie nell'ambito del sistema nazionale di istruzione». Sul punto, la Corte sottolinea che il settore dei contributi relativi alle scuole paritarie «incide sulla materia della "istruzione" attribuita alla competenza legislativa concorrente (art. 117, terzo comma,

della Costituzione)». Pertanto, la norma, nella parte in cui prevede un finanziamento vincolato in un ambito materiale di spettanza regionale, è da ritenersi in contrasto con gli artt. 117, quarto comma, e 119 della Costituzione. Peraltro, la natura delle prestazioni contemplate dalla norma censurata, le quali ineriscono a diritti fondamentali dei destinatari, impone che si garantisca continuità nella erogazione delle risorse finanziarie; sicché la Corte fa «salvi gli eventuali procedimenti di spesa in corso, anche se non esauriti».

Nella medesima sentenza, si dichiara costituzionalmente illegittimo il comma 1252 della legge n. 296 del 2006, il quale detta le modalità di distribuzione degli stanziamenti di cui ai due commi che lo precedono, nella parte in cui non contiene, dopo le parole «con proprio decreto», le parole «da adottare d'intesa con la Conferenza unificata». Difatti, la normativa è riconosciuta trovarsi all'incrocio di materie attribuite dalla Costituzione alla potestà legislativa sia statale che regionale (risultano coinvolti ambiti materiali quali l'ordinamento civile, l'organizzazione amministrativa dello Stato, l'ordine pubblico, la sicurezza e l'ordinamento penale, di competenza esclusiva dello Stato, art. 117, secondo comma, lettere *h*, *l* e *g*, Cost., nonché i servizi sociali di spettanza regionale), senza che sia individuabile un ambito materiale da considerare nettamente prevalente sugli altri. E in ipotesi di tal genere, secondo quanto già espresso, la concorrenza di competenze, in assenza di criteri contemplati in Costituzione e avendo riguardo alla natura unitaria e indivisa del Fondo in esame, giustifica l'applicazione del principio di leale collaborazione.

Ancora, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1261, della legge n. 296 del 2006, nella parte in cui non contiene, dopo le parole «il Ministro per i diritti e le pari opportunità» le parole «previa acquisizione del parere della Conferenza unificata». La Corte ritiene che, non potendo comporsi il concorso di competenze statali e regionali mediante l'applicazione del principio di prevalenza (risultando nella specie implicati sia l'ambito materiale dell'ordine pubblico e sicurezza, sia quello dell'ordinamento penale, attribuiti entrambi alla competenza legislativa esclusiva statale, sia la materia dei servizi sociali di competenza regionale), debba imporsi come necessaria la previsione di forme di leale collaborazione che, nelle specie, avendo riguardo agli interessi implicati e alla peculiare rilevanza di quelli connessi agli ambiti materiali rimessi alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, possono dirsi adeguatamente attuate solo mediante la previa acquisizione del parere della Conferenza unificata in sede di adozione del decreto di fissazione dei criteri di ripartizione del Fondo.

Infine, incostituzionale per violazione degli artt. 117, quarto comma, e 119 Cost. è ritenuto anche il comma 1267 della legge n. 296 del 2006, che istituisce un Fondo per l'inclusione sociale degli immigrati, e finalizza lo stesso alla realizzazione di un piano per l'accoglienza degli alunni stranieri, anche per favorire il rapporto scuola-famiglia, attraverso «l'utilizzo per fini non didattici di apposite figure professionali madrelingua quali mediatori culturali», inerendo ad ambiti materiali regionali, quali quelli dei servizi sociali e dell'istruzione. Peraltro la Corte, in ossequio ai principi di solidarietà sociale e a garanzia della continuità di erogazione, analogamente a quanto rilevato con riferimento alla questione relativa alle scuole paritarie, fa salvi gli eventuali procedimenti di spesa in corso, anche se non esauriti.

d) Nella successiva sentenza n. **63**, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 853, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, nella parte in cui non prevede che i poteri del CIPE di determinazione dei criteri e delle modalità di attuazione degli interventi di cui al Fondo per il finanziamento degli interventi consentiti dagli Orientamenti UE sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione delle imprese in difficoltà siano esercitati d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano.

Nella motivazione della pronuncia, la Corte pone in evidenza che la norma impugnata non identifica i settori nei quali operano le imprese in difficoltà beneficiarie di detti aiuti, in quanto la disposizione in questione disciplina finanziamenti riferibili ad una pluralità di materie (agricoltura, commercio, industria, pesca, turismo etc. cui corrispondono altrettante materie, tutte essenzialmente di competenza regionale), in relazione ai molteplici settori nei quali le imprese in difficoltà, cui detti finanziamenti sono destinati, si trovavano ad operare. Secondo la Corte, il Fondo in esame risulta

diretto a perseguire finalità di politica economica che vanno oltre la sola dimensione regionale, con conseguente deroga al normale riparto di competenze fra lo Stato e le Regioni per «attrazione in sussidiarietà» allo Stato della relativa disciplina, in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

Poiché l'attrazione in sussidiarietà allo Stato di funzioni spettanti alle Regioni comporta la necessità che lo Stato coinvolga le Regioni, la norma impugnata risulta incostituzionale, in ragione del fatto che attribuisce al CIPE il potere di stabilire, su proposta del Ministro dello sviluppo economico, criteri e modalità di realizzazione degli interventi del Fondo, senza prevedere un coinvolgimento delle Regioni idoneo ad equilibrare le esigenze di leale collaborazione con quelle di esercizio unitario delle funzioni attratte in sussidiarietà al livello statale.

e) Nella sentenza n. **142**, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 389, della legge n. 296 del 2006 (che prevede l'istituzione di un Fondo, con una dotazione di 5 milioni di euro, destinato all'erogazione di contributi ai gestori di attività commerciali per l'eliminazione delle barriere architettoniche nei locali aperti al pubblico), in quanto il legislatore, perseguendo la finalità di tutelare le persone diversamente abili che si trovino in una situazione di bisogno e di difficoltà, ha disciplinato un ambito legislativo riconducibile alla materia dei servizi sociali. Da ciò consegue che il comma in questione, prevedendo un finanziamento vincolato in una materia di spettanza residuale delle Regioni, viola l'autonomia finanziaria e legislativa regionale. Né è idonea ad escludere il suddetto contrasto la circostanza che le somme stanziare sono attribuite direttamente a soggetti privati, in quanto le funzioni attribuite alle Regioni ricomprendono anche la possibilità di erogazione di contributi finanziari a soggetti privati.

Nella stessa sentenza, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1122 (in base al quale le risorse del Fondo per la mobilità sostenibile sono destinate, con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro dei trasporti) e 1123 (il quale dispone infine la destinazione di una quota non inferiore al 5 per cento del Fondo in favore di uno specifico fondo preesistente, e cioè del Fondo per la mobilità ciclistica) della legge n. 296 del 2006, nella parte in cui non prevedono che il decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro dei trasporti, sia emanato previa acquisizione del parere della Conferenza unificata. Difatti, poiché il Fondo in esame produce effetti anche sull'esercizio delle attribuzioni regionali in materia di trasporto pubblico locale, affinché esso si svolga nei limiti della sostenibilità ambientale, si giustifica l'applicazione del principio di leale collaborazione. Nel caso di specie, conclude la Corte, i commi 1122 e 1123 dell'art. 1 non tengono conto di detto parametro, attribuendo al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, senza alcun coinvolgimento regionale, il potere di stabilire, di concerto con il Ministro dei trasporti, la destinazione delle risorse del Fondo, e di prevedere la quota, non inferiore al cinque per cento, da destinare agli interventi per la valorizzazione e lo sviluppo della mobilità ciclistica.

f) Particolarmente articolata è la sentenza n. **168**, nella quale la Corte dichiara il censurato combinato disposto dell'articolo 1, commi 362, 363 e 364, della legge n. 296 del 2006 lesivo dell'autonomia finanziaria e legislativa delle Regioni, nella parte in cui, per l'anno 2007, pone il vincolo di destinazione specifica del fondo per interventi di riduzione dei costi della fornitura energetica per finalità sociali e dispone che, per il medesimo anno, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, vengano stabiliti le condizioni, le modalità e i termini per l'utilizzo della dotazione del fondo stesso. La Corte specifica comunque che, in conseguenza di tale pronuncia di illegittimità costituzionale, debba conseguire che la quota parte del fondo spettante a ciascuna Regione sia assegnata genericamente, per il perseguimento di finalità sociali, senza, perciò, il suindicato vincolo di destinazione specifica.

La Corte ritiene poi che, nella misura in cui il fondo di cui all'art. 1, comma 364, della legge n. 296 del 2006 finanzia riduzioni dei costi della fornitura energetica per finalità sociali, esso viene ad incidere nella materia dei "servizi sociali", di potestà legislativa residuale delle Regioni. Per la parte in cui il fondo finanzia, invece, interventi concernenti le specifiche misure di efficienza energetica previste dai citati commi 353, 354, 358 e 359 (e dalle strumentali previsioni attuative di cui ai

commi 355, 356 e 360) del medesimo art. 1 della legge n. 296 del 2006, si interviene nella materia, di potestà legislativa concorrente, della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», che deve essere interpretata in senso ampio e, dunque, anche nel senso di ricomprendere interventi di efficienza energetica. Nella misura in cui il medesimo fondo finanzia interventi concernenti l'acquisto di apparecchi televisivi dotati di *decoder* in vista del passaggio alla trasmissione con tecnica "digitale terrestre" (commi 357 e 361), viene coinvolto un ambito nel quale viene in rilievo una pluralità di materie e interessi particolarmente qualificati, riconducibili alla competenza legislativa esclusiva o concorrente dello Stato. In tale situazione, l'evidente esigenza di un esercizio unitario delle funzioni amministrative relative alla diffusione, in tutto il territorio nazionale, della suddetta tecnica di trasmissione televisiva giustifica l'assunzione diretta di dette funzioni da parte dello Stato, nella forma dell'erogazione di un contributo economico in favore degli utenti. Individuati gli ambiti di competenza per materia su cui il fondo interviene, la Corte non riscontrando una competenza legislativa statale o regionale sicuramente prevalente sulle altre, ritiene che nella specie si configuri un'ipotesi in cui era necessario fare applicazione del principio di leale collaborazione, che impone alla legge statale di predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni, a salvaguardia delle loro competenze.

Su queste premesse, il fondo unitario disciplinato dalle norme censurate, pur essendo destinato a soddisfare anche l'interesse dello Stato all'attuazione del pluralismo informativo esterno, ha tuttavia un forte impatto sulle competenze legislative regionali nelle materie dei servizi sociali e della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia». La rilevanza di questo impatto è tale da imporre al legislatore statale di stabilire la destinazione ed effettuare il riparto delle risorse tra i diversi interventi adottando, quale adeguato strumento di coinvolgimento delle Regioni, l'intesa "forte". In particolare, dovrà essere oggetto di intesa anche la determinazione della quota del fondo da utilizzare per finalità sociali e di quella da utilizzare per finalità di efficienza energetica, senza che possano valere i limiti, rispettivamente di 39 milioni di euro e di 11 milioni di euro annui, unilateralmente posti dal legislatore statale con le norme censurate.

Ne consegue, che il comma 364 – il quale prevede che «con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, da adottare entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono stabiliti le condizioni, le modalità e i termini per l'utilizzo della dotazione del Fondo di cui al comma 362, da destinare al finanziamento di interventi di carattere sociale, da parte dei comuni, per la riduzione dei costi delle forniture di energia per usi civili a favore di clienti economicamente disagiati, anziani e disabili e, per una somma di 11 milioni di euro annui per il biennio 2008-2009, agli interventi di efficienza energetica di cui ai commi da 353 a 361» – deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo: a) nella parte in cui non contiene, dopo le parole «da adottare», le parole «d'intesa con la Conferenza unificata» (attualmente disciplinata dall'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281); b) nella parte in cui contiene l'inciso: «per una somma di 11 milioni di euro annui per il biennio 2008-2009».

Ad analoga conclusione di illegittimità costituzionale *in parte qua* la Corte perviene in relazione all'art. 1, comma 1284, della legge n. 296 del 2006, in quanto anche in questo caso le disposizioni censurate istituiscono un fondo di natura unitaria ed indivisa, la cui disciplina si pone all'incrocio di materie attribuite dalla Costituzione alla potestà legislativa statale e regionale, senza che nessuna di tali materie possa considerarsi nettamente prevalente sulle altre. La concorrenza di competenze giustifica l'applicazione del principio di leale collaborazione; ne consegue che il denunciato comma 1284, nel testo originario, deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui prevede che le modalità di funzionamento e di erogazione delle risorse del fondo sono indicate «Con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare di concerto con il Ministro degli affari esteri, sentito il parere delle competenti Commissioni parlamentari e della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281», anziché «Con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare di concerto con il Ministro degli affari esteri, da adottare d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sentito il parere delle competenti Commissioni parlamentari».

L'impugnato comma 1284 è stato poi sostituito, con effetto dal 1° gennaio 2008, dai commi

1284, 1284-*bis* e 1284-*ter*, introdotti dal comma 334 dell'art. 2 della legge n. 244 del 2007, recanti una disciplina sostanzialmente identica a quella sostituita. In proposito, la Corte, in ossequio al principio di effettività della tutela costituzionale delle parti nei giudizi in via di azione, estende la questione alla norma posta sì da un atto legislativo diverso da quello oggetto di impugnazione, ma che sopravvive nel suo sostanzialmente immutato contenuto precettivo e in conseguenza estende anche alla sopravvenuta normativa la pronuncia di illegittimità costituzionale dell'originario testo del comma 1284, per le stesse ragioni e negli stessi limiti sopra visti, anche al nuovo testo dello stesso comma.

5.2. Gli interventi speciali dello Stato

Nella sentenza n. **45**, la Corte dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 808, della legge n. 296 del 2006 (il quale stabilisce che «Per il proseguimento dell'intervento speciale per la diffusione degli *screening* oncologici di cui all'articolo 2-*bis* del decreto-legge 29 marzo 2004, n. 81, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 maggio 2004, n. 138, è autorizzata la spesa di 20 milioni di euro per l'anno 2007 e 18 milioni di euro per ciascuno degli anni 2008 e 2009, per la concessione da parte del Ministero della salute di finanziamenti finalizzati alle regioni meridionali ed insulari») concernente la finalizzazione dei finanziamenti alle Regioni meridionali ed insulari. La norma in questione viene, infatti, ricondotta tra gli interventi speciali di cui all'art. 119, quinto comma, Cost., poiché, nel caso esaminato, la Corte ritiene che vengano in rilievo il principio di solidarietà sociale e l'obiettivo di favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, indicati, tra gli altri, dalla norma costituzionale citata come condizioni e finalità che giustificano interventi speciali di perequazione in favore di Regioni ritenute dal legislatore meno dotate, per differenti situazioni di reddito e di sviluppo, di strumenti atti a garantire un'adeguata fruizione di servizi indispensabili alla tutela della salute.

6. La libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni

Una palese violazione alla libertà di iniziativa economica, nonché un ostacolo alla libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni viene riscontrata, con la sentenza n. **391**, nell'articolo 47, comma 2, della legge della Regione Puglia 20 febbraio 1995, n. 3, nella parte in cui esige, per l'accesso agli incentivi agli investimenti nel settore turistico, che il richiedente abbia la sede legale, amministrativa ed operativa, nel territorio regionale.

Per la Corte, la *ratio* dei finanziamenti pubblici, finalizzati alla incentivazione di attività economiche, è certamente quella di agevolare lo sviluppo sociale ed economico del territorio regionale. Rispetto a questa finalità, la necessità dell'esistenza nel territorio regionale di tutte e tre le sedi dell'impresa non è funzionale, risultando sufficiente la sola presenza *in loco* di una sede operativa.

Al riguardo, si riafferma che «discriminare le imprese sulla base di un elemento di localizzazione territoriale» contrasta con il principio di eguaglianza, nonché con il principio di cui all'art 120, comma 1, Cost., in base al quale la regione «non può adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose fra le regioni» e «non può limitare il diritto dei cittadini di esercitare in qualunque parte del territorio nazionale la loro professione, impiego o lavoro» (sentenza n. 207 del 2001).

Tale ultimo principio è stato più volte applicato all'esercizio di attività professionali ed economiche (sentenze n. 6 del 1956, n. 13 del 1961, n. 168 del 1987, n. 372 del 1989, n. 362 del 1998) affermandosi, infatti, «il divieto per i legislatori regionali di frapporre ostacoli di carattere protezionistico alla prestazione, nel proprio ambito territoriale, di servizi di carattere imprenditoriale da parte di soggetti ubicati in qualsiasi parte del territorio nazionale (nonché, in base ai principi comunitari sulla libertà di prestazione dei servizi, in qualsiasi Paese dell'Unione europea)» (sentenze n. 64 del 2007 e n. 440 del 2006).

La norma denunciata si traduce, quindi, nella imposizione di barriere “protezionistiche” di natura

territoriale e, dunque, in una limitazione della libertà di iniziativa economica, nonché in un ostacolo alla libera circolazione delle persone e delle cose tra le regioni.

7. Il potere sostitutivo

Con riferimento al potere sostitutivo dello Stato di cui all'art. 120, secondo comma, della Costituzione, merita una segnalazione la sentenza n. **371**, con la quale la Corte ha evidenziato come esso trovi applicazione anche nei confronti della Provincia autonoma di Trento, giacché è «da respingere la tesi secondo la quale i principi dell'art. 120 Cost. non sarebbero in astratto applicabili alla Regioni speciali» (o alla Province autonome), dovendo invece «concludersi che un potere sostitutivo potrà trovare applicazione anche nei loro confronti», giacché la sua previsione è diretta a fare «sistema con le norme costituzionali di allocazione delle competenze» (sentenza n. 236 del 2004).

8. Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome

Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano hanno avuto una parte consistente nel contenzioso costituzionale tra i livelli di governo. Rinviando a quanto si è avuto già occasione di esporre in ordine alle questioni che coinvolgevano precipuamente parametri costituzionali, l'attenzione deve, adesso, essere appuntata sulle questioni che hanno avuto riguardo (essenzialmente) a parametri statutari. Di particolare rilievo, nella giurisprudenza costituzionale del 2008, sono state alcune prese di posizione della Corte in merito alla titolarità di funzioni normative ed alla estensione dell'autonomia finanziaria.

8.1. Le funzioni normative

Sovente accomunate, per il tramite dell'applicazione dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, a quelle regioni ordinarie, le funzioni normative delle regioni ad autonomia differenziata sono state in talune occasioni oggetto di scrutinio specifico, in certe occasioni veicolato dall'esistenza di una clausola di salvaguardia, tale per cui una normativa statale viene espressamente estesa alle autonomie differenziate nei limiti di compatibilità con i rispettivi statuti. La Corte ha peraltro sottolineato che una clausola siffatta non sempre può essere ritenuta sufficiente ad evitare un *vulnus* alle disposizioni di rango costituzionale. Così, nella sentenza n. **95**, la Corte precisa che la dichiarazione di illegittimità costituzionale non può essere evitata facendo leva sull'art. 3, comma 1363, della legge n. 296 del 2006, a norma del quale «le disposizioni della presente legge sono applicabili nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con le norme dei rispettivi statuti e delle relative norme d'attuazione». Infatti, tali clausole di salvaguardia, per la loro genericità e per il loro riferirsi ad una serie eterogenea di disposizioni comprese nello stesso atto legislativo, non sono idonee ad escludere il sindacato di legittimità costituzionale sulle norme ritenute da Regioni e Province autonome pienamente applicabili nel loro territorio (analogamente, la Corte si è espressa nella sentenza n. **329**).

Per quanto specificamente attiene al citato art. 10, è da segnalare la sentenza n. **145**. In essa, la Corte dichiara di non condividere l'assunto secondo cui il comma 661 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 determina una violazione dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, perché la norma censurata – prevedendo misure dirette a produrre un risparmio per il bilancio dello Stato, finalizzato al riequilibrio della finanza pubblica, da realizzarsi «anche mediante l'assunzione dell'esercizio di funzioni statali» non accompagnate da un simmetrico trasferimento di risorse – incide sull'equilibrio finanziario e sull'autonomia regionale «al di fuori degli strumenti pattizi [...] individuati [negli Statuti], od anche liberamente convenuti» e, perciò, lede il medesimo art. 10, «mirante a garantire alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome di Trento e Bolzano quelle forme di autonomia più ampie contemplate dalle norme del nuovo Titolo V».

Ad avviso della Corte, l'evocato art. 10, infatti, non trova applicazione riguardo alle previsioni

degli statuti speciali che disciplinano detti strumenti pattizi, perché si limita ad attribuire alle Regioni a statuto speciale le forme di maggiore autonomia che il nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione riconosce alle Regioni a statuto ordinario (sentenza n. 175 del 2006; si vedano anche, *ex plurimis*, le sentenze n. 102 del 2008, n. 238 del 2004 e n. 314 del 2003). Esso, dunque, non disciplina né l'effettivo ambito di applicazione degli «strumenti pattizi» previsti dallo statuto, né la garanzia costituzionale di cui detti strumenti beneficiano nell'ordinamento; di conseguenza, non può costituire nemmeno il fondamento costituzionale della censura prospettata dalla ricorrente.

a) Nella sentenza n. **73**, si stabilisce che non viola alcun parametro costituzionale o statutario l'art. 13 della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 7 del 2005, dove si prevede che: «La concessione delle acque minerali, da derivarsi esclusivamente da corpi idrici sotterranei e superficiali per i quali sono realizzate aree di tutela, è rilasciata secondo le modalità previste dalla disciplina concernente le acque pubbliche, previo riconoscimento del carattere minerale delle acque medesime da parte dell'Agenzia provinciale per l'ambiente e previa iscrizione nell'apposito elenco delle acque minerali tenuto presso l'amministrazione provinciale».

Al riguardo, la Corte rileva che l'art. 8, n. 14, dello Statuto di autonomia attribuisce alla competenza legislativa primaria della Provincia autonoma la materia «miniere, comprese le acque minerali e termali» e che l'art. 4 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, prevede, a sua volta, che, per garantire l'uniformità delle condizioni di salute sul territorio nazionale, la legge statale detti norme, assistite anche da sanzione penale, in materia di «tutela igienica degli alimenti e delle bevande». Inoltre, in base all'art. 6 della stessa legge n. 833 del 1978, sono state attribuite allo Stato le funzioni amministrative relative al «riconoscimento delle proprietà terapeutiche delle acque minerali e termali e la pubblicità relativa alla loro utilizzazione a scopo sanitario». Gli artt. 1 e 2 del d.lgs. n. 105 del 1992 forniscono poi la definizione di acque minerali e stabiliscono quali debbano essere le loro caratteristiche e i criteri di valutazione da tenere presente all'atto del riconoscimento.

La disciplina richiamata pone, nel suo complesso, i requisiti minimi, validi per tutto il territorio nazionale, per il riconoscimento del carattere di mineralità delle acque e, come tale, costituisce principio dell'ordinamento giuridico che funge da limite alla potestà legislativa primaria della Provincia autonoma di Bolzano *ex art.* 8, n. 14, dello Statuto.

Limite che non è superato dalla norma censurata, la quale non detta alcuna prescrizione in ordine ai requisiti di mineralità delle acque ai fini del riconoscimento di siffatto carattere, ma soltanto individua un determinato soggetto (nella specie, l'Agenzia provinciale per l'ambiente, di concerto con l'ASL) deputato al predetto riconoscimento, ma in base ai criteri ed ai protocolli fissati dalla legislazione statale (d.lgs. n. 105 del 1992), in attuazione del diritto comunitario (direttiva 80/777/CEE e successive modificazioni). Non può pertanto ravvisarsi la lesione dei parametri evocati dal ricorrente, giacché la Provincia ha esercitato la propria competenza legislativa primaria, rispettando le esigenze di uniformità sottese al riconoscimento delle acque minerali, da ravvisare proprio nei requisiti di mineralità delle acque imposti dalla normativa statale innanzi richiamata.

b) In occasione dell'esame di una questione di legittimità costituzionale che riguarda una legge della Regione Sardegna, la Corte – con la sentenza n. **102** – affronta il preliminare problema dell'individuazione del parametro applicabile in tema di competenza legislativa tributaria della Regione Sardegna: se, cioè, essa debba essere esaminata alla stregua dell'art. 8, lettera *h*) –, dello statuto speciale o alla stregua degli artt. 117 e 119 Cost.

La Corte ritenendo corretta la prima ipotesi, afferma che non può essere presa in considerazione, nella specie, la disciplina del Titolo V della Parte II della Costituzione, non garantendo essa, rispetto allo statuto speciale, quelle «forme di autonomia più ampie» che, sole, ne consentirebbero l'applicazione alle Regioni a statuto speciale ai sensi dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001. Secondo la Corte, la maggiore autonomia assicurata dallo statuto risulta dal fatto che la condizione cui deve sottostare la Regione Sardegna nell'istituire tributi propri è solo quella – prevista dall'art. 8, lettera *h*), dello statuto – dell'armonia con i principi del sistema tributario statale, mentre le Regioni a statuto ordinario sono assoggettate al duplice limite costituito dall'obbligo di

esercitare il proprio potere di imposizione in coerenza con i principi fondamentali di coordinamento e dal divieto di istituire o disciplinare tributi già istituiti da legge statale o di stabilirne altri aventi lo stesso presupposto, almeno fino all'emanazione della legislazione statale di coordinamento.

Per giungere a tale conclusione, occorre muovere dalla premessa che il nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione prevede che: a) lo Stato ha competenza legislativa esclusiva in materia di «sistema tributario dello Stato» (art. 117, secondo comma, lettera *e*, Cost.); b) le Regioni hanno potestà legislativa esclusiva nella materia tributaria non espressamente riservata alla legislazione dello Stato, con riguardo, beninteso, ai presupposti d'imposta collegati al territorio di ciascuna Regione e sempre che l'esercizio di tale facoltà non si traduca in un dazio o in un ostacolo alla libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni (artt. 117, quarto comma, e 120, primo comma, Cost.); c) le Regioni e gli enti locali «stabiliscono e applicano tributi e entrate propri in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento del sistema tributario» (art. 119, secondo comma, Cost.); d) lo Stato e le Regioni hanno competenza legislativa concorrente nella materia del «coordinamento del sistema tributario», nella quale è riservata alla competenza legislativa dello Stato la determinazione dei principi fondamentali. Tale riserva di competenza legislativa nella materia del coordinamento del sistema tributario non può tuttavia comportare, secondo la Corte, alcuna riduzione del potere impositivo già spettante alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome, perché, ai sensi dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, la nuova disciplina costituzionale si applica ad esse (fino all'adeguamento dei rispettivi statuti) solo per la parte in cui prevede «forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite» e, pertanto, non può mai avere l'effetto di restringere l'ambito di autonomia garantito dagli statuti speciali anteriormente alla riforma del Titolo V della Parte II Cost.

Invero, il quadro normativo risultante dalla riforma costituzionale è interpretato dalla Corte, da una parte, nel senso che lo spazio riservato a detta potestà dipende prevalentemente dalle scelte di fondo operate dallo Stato in sede di fissazione dei principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario e, dall'altra, nel senso che l'esercizio del potere esclusivo delle Regioni di autodeterminazione del prelievo è ristretto a quelle limitate ipotesi di tributi, per la maggior parte “di scopo” o “corrispettivi”, aventi presupposti diversi da quelli degli esistenti tributi statali. Indicativa di questo indirizzo è, secondo la Corte, la sentenza n. 37 del 2004, la quale ha espressamente affermato che, in forza del combinato disposto del secondo comma, lettera *e*), del terzo comma e del quarto comma dell'art. 117 Cost., nonché dell'art. 119 Cost., «non è ammissibile, in materia tributaria, una piena esplicazione di potestà regionali autonome in carenza della fondamentale legislazione di coordinamento dettata dal Parlamento nazionale». In altri termini, lo Stato – nell'esercizio della propria competenza legislativa nella determinazione dei “principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario” – ha il potere di fissare, con propria legge, non solo a) i principi cui i legislatori regionali dovranno attenersi, ma anche b) determinare le grandi linee del sistema tributario, e definire gli spazi e i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente, di Stato, regioni ed enti locali. Da tale affermazione la stessa sentenza e le altre che le hanno fatto seguito hanno tratto l'ulteriore conseguenza che, fino a quando l'indicata legge statale non sarà emanata, è vietato alle Regioni di istituire e disciplinare tributi propri aventi gli stessi presupposti dei tributi dello Stato o di legiferare sui tributi esistenti istituiti e regolati da leggi statali. Solo per quanto riguarda le suddette limitate ipotesi di tributi propri aventi presupposti diversi da quelli dei tributi statali, la Corte riconosce sussistere il potere delle Regioni di stabilirli, in forza del quarto comma dell'art. 117 Cost., anche in mancanza di un'apposita legge statale di coordinamento, a condizione, però, che essi, oltre ad essere in armonia con la Costituzione, rispettino ugualmente i principi dell'ordinamento tributario, ancorché solo «“incorporati”, per così dire, in un sistema di tributi sostanzialmente governati dallo Stato».

Al fine poi di individuare, alla luce di quanto sopra, la disciplina costituzionale applicabile nel caso di specie, la Corte valuta se il suddetto duplice limite fissato al legislatore tributario regionale dagli artt. 117 e 119 Cost., come interpretati dalla giurisprudenza costituzionale, sia più stringente rispetto al limite fissato dallo statuto speciale. La Corte deve, cioè, verificare se l'«armonia con i principi del sistema tributario dello Stato» – che è l'unica specifica condizione richiesta dallo statuto

per legittimamente istituire e disciplinare i tributi propri della Regione Sardegna – si differenzi complessivamente, in termini di maggiore autonomia, dall’osservanza dei “principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario”.

Al riguardo, la Corte preliminarmente sottolinea la differenza che intercorre tra i principi del sistema tributario dello Stato ed i principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario nel suo complesso. I primi attengono specificamente alla tipologia e alla struttura degli istituti tributari statali, nonché alle *rationes* ispiratrici di detti istituti. L’armonia con tali principi dei tributi regionali va, perciò, intesa come rispetto, da parte del legislatore regionale, dello “spirito” del sistema tributario dello Stato e, perciò, come coerenza e omogeneità con tale sistema nel suo complesso e con i singoli istituti che lo compongono. I secondi attengono agli elementi informativi delle regole che presiedono i rapporti e i collegamenti tra il sistema tributario dello Stato, quello delle Regioni a statuto ordinario e quello degli enti locali e presuppongono una legge statale che li fissi espressamente.

Sia l’«armonia con i principi del sistema tributario dello Stato» che l’osservanza dei “principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario” realizzano, dunque, secondo la Corte, una funzione di coordinamento in senso lato tra i diversi sottosistemi del complessivo sistema tributario. Con la differenza, però, che mentre l’armonia con i «principi del sistema tributario dello Stato» richiede solo che la Regione, nell’istituire i tributi propri, valuti essa stessa la coerenza del sistema regionale con quello statale e conformi, di conseguenza, i propri tributi agli elementi essenziali del sistema statale e alle *rationes* dei singoli istituti tributari, invece, i “principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario”, in quanto realizzano un coordinamento in senso stretto, hanno per oggetto la delimitazione delle sfere di competenza legislativa tributaria e presuppongono – salvi i pochi casi di cui si è sopra detto – l’esistenza di un’apposita legge che li stabilisca. Esempio di quest’ultimo tipo di coordinamento è quello realizzato attraverso principi che fissino un determinato rapporto percentuale (in termini di base imponibile o di gettito) tra tributi statali e tributi regionali o locali; oppure ripartiscano tra i diversi livelli di governo i presupposti di imposta.

Ciò posto, mentre la normativa risultante dalla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione – come interpretata dalle richiamate sentenze della Corte – vieta alle Regioni a statuto ordinario, in difetto di una legislazione statale sui principi fondamentali di coordinamento, di disciplinare tributi già istituiti da legge statale o di istituire altri aventi lo stesso presupposto dei preesistenti tributi statali, un simile divieto non è, invece, desumibile dallo statuto speciale della Regione Sardegna, il quale si limita ad esigere che i tributi propri regionali siano in armonia con i principi del sistema tributario dello Stato. Né può ritenersi che il suddetto divieto costituisca uno dei principi con i quali la legislazione della Regione Sardegna deve armonizzarsi. Infatti, secondo la Corte, esso costituisce un principio di coordinamento in senso stretto – individuato in via interpretativa dalla giurisprudenza costituzionale e transitoriamente applicabile fino all’emanazione di un’apposita legge statale in materia – che attiene solo alla ripartizione tra i diversi livelli di governo dei presupposti di imposta, secondo un criterio temporale di priorità nell’esercizio della potestà legislativa tributaria.

Ne deriva che il Titolo V della Parte II della Costituzione non prevede un’autonomia legislativa tributaria più ampia di quella complessivamente attribuita alla Regione Sardegna dal suo statuto di autonomia: quest’ultimo è l’unico parametro applicabile nella specie e, pertanto, secondo la Corte, le censure del ricorrente basate sulla violazione del Titolo V della Parte II della Costituzione non possono essere prese in considerazione, con le conseguenze, sul tipo di pronuncia da adottare, che da esaminare caso per caso, in relazione al contenuto delle singole censure.

Tale esito interpretativo non esclude che lo Stato possa contenere o ampliare la potestà normativa di autodeterminazione dei tributi propri attribuita alla Regione dallo statuto speciale. Significa solo che tale possibilità passa non già attraverso l’emanazione di una legge statale che fissi i principi fondamentali previsti dall’art. 117 Cost., ma attraverso la modificazione statutaria realizzata attivando lo speciale procedimento di collaborazione previsto dall’art. 54 dello statuto di autonomia, a tenore del quale le disposizioni statutarie in materia di autonomia finanziaria «possono essere

modificate con leggi ordinarie della Repubblica su proposta del Governo o della Regione, in ogni caso sentita la Regione».

Né osta a tale conclusione l'orientamento della stessa Corte secondo cui sono applicabili alle Regioni a statuto speciale, come alle Regioni a statuto ordinario, vincoli complessivi e temporanei alla spesa corrente fissati dalla legislazione statale. Infatti, in base a detto orientamento, tali vincoli, riconducibili ai “principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica”, si impongono alle autonomie speciali solo in ragione dell'imprescindibile esigenza di assicurare l'unitarietà delle politiche complessive di spesa che lo Stato deve realizzare – sul versante sia interno che comunitario e internazionale – attraverso la «partecipazione di tutte le Regioni [...] all'azione di risanamento della finanza pubblica» e al rispetto del cosiddetto “patto di stabilità”. Una tale esigenza, in quanto relativa al contenimento della spesa pubblica, non attiene al sistema tributario della Regione Sardegna – la cui coerenza con il sistema statale è garantita dalla menzionata «armonia con il sistema tributario dello Stato» – e rende, perciò, non pertinente al caso di specie la richiamata giurisprudenza costituzionale.

In considerazione del caso esaminato, la Corte precisa poi che il testo dell'art. 8, lettera *h*) (già lettera *i*), dello statuto speciale della Regione Sardegna (secondo cui le entrate della Regione sono costituite «da imposte e tasse sul turismo e da altri tributi propri che la regione ha facoltà di istituire con legge in armonia con i principi del sistema tributario dello Stato») va interpretato nel senso che non v'è alcuna distinzione tra tributi «sul turismo» e «altri tributi propri», quanto alla necessità di rispettare l'«armonia con i principi del sistema tributario dello Stato». Per tutti i «tributi propri» della Regione – riguardino o no la materia turistica – vale, infatti, l'identica esigenza di non creare disarmonie o incoerenze con il sistema tributario statale. Una diversa interpretazione, sostenuta da entrambe le parti, Governo e Regione sarda, non solo non è imposta dalla lettera della suddetta disposizione statutaria (come chiarito dalla sentenza n. 62 del 1987, a proposito dell'analoga formulazione contenuta nello statuto speciale per il Trentino Alto-Adige), ma creerebbe un'ingiustificata disparità di trattamento tra i tributi sul turismo e gli altri tributi propri.

Sulla base di tale premessa la Corte ritiene che l'esame delle questioni sottoposte sia da condursi alla stregua sia degli artt. 3, 53 e 117, primo comma, Cost., sia dell'evocato parametro statutario. In particolare, è da accertare se la normativa regionale impugnata sia coerente con i principi di uguaglianza e di capacità contributiva, sia in armonia con lo “spirito” del sistema tributario – più specificamente, con le *rationes* cui sono ispirati i tributi statali gravanti sulle stesse o analoghe materie imponibili – e non contrasti con gli articoli del Trattato CE indicati dal ricorrente.

Dopo questa ampia motivazione circa i parametri da prendere nella specie in considerazione, la Corte passa all'esame delle singole questioni sollevate con il ricorso del Governo avverso la normativa della Regione Sardegna istitutiva di diverse imposte regionali.

Costituzionalmente illegittimo è ritenuto l'art. 2 della legge della Regione Sardegna 11 maggio 2006, n. 4 (nella versione originaria), istitutivo dell'«imposta regionale sulle plusvalenze dei fabbricati adibiti a seconde case», siti in Sardegna entro tre chilometri dalla battigia marina e destinati ad uso abitativo, applicabile – nei confronti dell'alienante avente domicilio fiscale fuori dal territorio regionale o avente domicilio fiscale in Sardegna da meno di ventiquattro mesi, con l'esclusione dei soggetti nati in Sardegna e dei loro coniugi – alle cessioni a titolo oneroso: 1) dei suddetti fabbricati, escluse le unità immobiliari che per la maggior parte del periodo intercorso tra l'acquisto o la costruzione e la cessione sono state adibite ad abitazione principale del cedente o del coniuge; 2) di quote o azioni non negoziate sui mercati regolamentati di società titolari della proprietà o di altro diritto reale su detti fabbricati, per la parte ascrivibile ai fabbricati medesimi.

La Corte, dopo avere rilevato che il prelievo regionale censurato poteva considerarsi un tributo proprio della Regione, istituito ai sensi dell'art. 8, lettera *h*) [già *i*]), dello statuto speciale, delimita il proprio sindacato ad accertare se detto prelievo possa considerarsi «in armonia» con il principio del sistema tributario statale espresso dall'art. 67, comma 1, lettera *b*), del d.P.R. n. 917 del 1986, di cui il ricorrente lamenta la violazione.

Passando al merito, la Corte ritiene che l'imposta statale e quella regionale, pur riguardando lo stesso tipo di reddito, siano ispirate a diverse *rationes*: mentre la *ratio* posta a base dell'art. 67 del d.P.R. n. 917 del 1986 risponde al principio generale di tassare il "reddito diverso" costituito dalla plusvalenza in considerazione delle caratteristiche oggettive dell'operazione di acquisto *inter vivos* e di successiva cessione del bene (caratteristiche che si risolvono essenzialmente nell'inizio e nella conclusione nel quinquennio dell'operazione stessa); invece, la *ratio* su cui si fonda la norma censurata astrae da tali caratteristiche e, perciò, comporta, oltre all'indicata sovrapposizione, l'assoggettamento a tassazione, in un'ottica di "reddito-entrata", di tutte le plusvalenze, in qualsiasi tempo realizzate, per il solo fatto dell'esistenza di una differenza positiva tra il corrispettivo di cessione e il prezzo o costo iniziale. È evidente, secondo la Corte, la disarmonia che si crea tra le due normative, derivante dalla diversità ed incompatibilità delle *rationes* impositive e, in particolare, dalla coesistenza dei due menzionati contraddittori indirizzi di politica fiscale: quello statale, che limita la tassazione alle plusvalenze in ragione del verificarsi delle condizioni previste dal citato art. 67, comma 1, lettera *b*), del d.P.R. n. 917 del 1986 e, pertanto, in funzione di un concetto economico di "reddito-prodotto"; quello regionale, che non solo aggrava l'imposizione sulle plusvalenze realizzate nel quinquennio, ma – nella suddetta ottica di "reddito-entrata" – la estende per un tempo indeterminato ad altre ipotesi, non collegate alle suddette condizioni.

L'imposizione delle plusvalenze realizzate attraverso la cessione di partecipazioni di società titolari di diritti reali sui fabbricati, «per la parte ascrivibile ai predetti fabbricati», è ugualmente ritenuta in contrasto con la *ratio* della disciplina erariale, perché, nell'intento del legislatore regionale, si giustifica esclusivamente come rimedio antielusivo ed è, quindi, riconducibile – al pari dell'imposizione riguardante direttamente i fabbricati adibiti a seconde case – all'indicata divergente *ratio* della tassazione.

Ad analoga declaratoria di incostituzionalità perviene la Corte quanto alla vigente formulazione della norma denunciata (introdotta dall'art. 3, comma 1, della legge regionale n. 2 del 2007), istitutivo dell'«imposta regionale sulle plusvalenze delle seconde case ad uso turistico», applicabile – nei confronti dell'alienante a titolo oneroso avente domicilio fiscale, «ai sensi dell'articolo 58 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600», o in Sardegna da meno di ventiquattro mesi o fuori dal territorio regionale – alle cessioni a titolo oneroso: 1) delle unità immobiliari acquisite o costruite da più di cinque anni, site in Sardegna entro tre chilometri dalla battigia marina, adibite ad uso abitativo e diverse dall'abitazione principale da parte del proprietario o del titolare di altro diritto reale sulle stesse; 2) di quote o azioni non negoziate sui mercati regolamentati di società titolari della proprietà o di altro diritto reale su detti fabbricati, per la parte ascrivibile ai fabbricati medesimi. Infatti, secondo la Corte, la norma censurata si pone in contrasto con il principio sopra indicato desumibile dall'art. 67, comma 1, lettera *b*), del d.P.R. n. 917 del 1986. La fondatezza di tale censura deriva anche in questo caso dal fatto che la norma denunciata mantiene la rilevata differenza qualitativa fra i due tipi di imposizione, disattendendo la scelta del legislatore statale diretta a sottoporre a tassazione le sole plusvalenze derivanti da cessioni effettuate nel quinquennio. In particolare, la nuova norma denunciata, pur avendo eliminato la sovrapposizione delle imposte relativamente alle plusvalenze realizzate nel quinquennio, non ha risolto l'evidente contraddizione fra la *ratio* che l'ha ispirata e la scelta di politica fiscale generale che il legislatore statale ha operato con l'esclusione da tassazione delle plusvalenze ultraquinquennali derivanti sia da cessioni di fabbricati (per le quali non si applica la più volte richiamata valutazione legale tipica) sia da cessioni di partecipazioni in società aventi nel loro patrimonio detti fabbricati.

L'evidenziata contraddizione fra la *ratio* ispiratrice del tributo regionale censurato e la scelta di politica fiscale del legislatore statale di limitare la tassazione alle sole plusvalenze realizzate nel quinquennio è, secondo la Corte, accentuata dal rilievo che la norma denunciata, in entrambe le sue formulazioni, realizza un'ingiustificata discriminazione tra i soggetti aventi residenza anagrafica all'estero e i soggetti fiscalmente non domiciliati in Sardegna aventi residenza anagrafica in Italia, violando così gli artt. 3 e 53 Cost.

La Corte dichiara, poi, l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Sardegna n. 4 del 2006, sia nel testo originario, sia in quello sostituito dall'art. 3, comma 2, della legge reg. n. 2 del 2007 (istitutivo dell'«imposta regionale sulle seconde case ad uso turistico»), in quanto la norma censurata, smentendo il dichiarato intento del legislatore regionale di introdurre un'imposta sull'uso turistico delle seconde case di abitazione, istituisce un'imposta patrimoniale sui fabbricati ubicati nella fascia costiera sarda e non adibiti ad abitazione principale, che non si applica alla generalità dei «possessori» di tali immobili, creando così ingiustificate disparità di trattamento. Il legislatore regionale – adottando l'identica tecnica legislativa e le identiche formulazioni letterali usate dal legislatore statale a proposito dell'ICI – impiega, secondo la Corte, una nozione di «possesso di fabbricati» che va messa in relazione con la successiva tassativa indicazione dei soggetti passivi di imposta, individuati dalla norma denunciata, appunto, nei titolari di determinate situazioni giuridiche soggettive sull'immobile oggetto di tassazione (comma 3 del medesimo art. 3 della legge regionale). Ne consegue che tale «possesso» non va inteso, secondo la Corte, nel senso civilistico (art. 1140 del codice civile), ma esclusivamente nel peculiare senso di titolarità, da parte del soggetto passivo dell'imposta, delle suddette situazioni giuridiche soggettive sul fabbricato. Questa precisazione rende evidente che la disciplina positiva del tributo prescinde dall'«uso turistico» (effettivo o potenziale) dei «fabbricati» (intesi come «case»). Sicché, la norma impugnata non introduce un'imposta sull'uso turistico delle seconde case di abitazione, ma un'imposta patrimoniale sui fabbricati ubicati nella fascia costiera e non adibiti ad abitazione principale, che non si applica alla generalità dei «possessori» di tali immobili – come invece richiesto dai principi generali del sistema tributario statale per tale tipo di imposte – e, pertanto, crea le ingiustificate disparità di trattamento.

Non fondata è invece ritenuta la questione di legittimità dell'art. 4 della legge della Regione Sardegna n. 4 del 2006, sia nel testo originario, istitutiva dell'«imposta regionale su aeromobili ed unità da diporto», (che ha avuto effetto dal 13 maggio 2006 al 30 maggio 2007), sia in quello sostituito dall'art. 3, comma 3, della legge reg. n. 2 del 2007. La Corte rileva che: a) non sussistono due diverse imposte, una statale (i diritti aeroportuali) ed una regionale (l'imposta sull'aeromobile), ma soltanto l'imposta regionale; b) il presupposto dell'imposta regionale (lo scalo nel territorio sardo) è diverso dal fatto costitutivo dell'obbligo di corrispondere i diritti aeroportuali (godimento dei servizi aeroportuali); c) in ogni caso, un tributo proprio stabilito dalla Regione Sardegna non sarebbe illegittimo per il solo fatto di avere un presupposto identico o simile a quello di un tributo statale.

Infondata è anche dichiarata la asserita violazione degli artt. 1, 3, 8, lettera *h*), dello statuto della Regione Sardegna, poiché, secondo la Corte, l'imposta regionale, applicandosi anche nel caso di scalo delle unità da diporto nei campi di ormeggio attrezzati ubicati nel mare territoriale lungo le coste della Sardegna, si porrebbe in contrasto con il principio secondo cui i presupposti delle imposte regionali non possono «essere individuati fuori del territorio» della Regione (limitato dall'art. 1 dello statuto alla «Sardegna con le sue isole»). La Corte ritiene che la riconducibilità dei campi di ormeggio rientrano nel demanio marittimo non comporta che la Regione sia incompetente a stabilire un'imposta regionale sullo scalo in detti campi di ormeggio.

Secondo la Corte, il mare territoriale, nel quale sono ubicati i suddetti campi di ormeggio, viene pertanto in rilievo come mero ambito spaziale in relazione al quale la legge regionale è legittimata a prevedere fattispecie ed effetti giuridici, nei limiti in cui ciò sia consentito dalle attribuzioni legislative della Regione. In generale, non v'è dubbio che la Regione Sardegna, in forza sia dello statuto e del decreto attuativo di cui al d.P.R. 24 novembre 1965, n. 1627, riguardante il demanio marittimo e il mare territoriale, sia delle norme con le quali si è disposto il trasferimento delle funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni in materia (articolo 105, comma 2, lettera 1, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 e successive modificazioni), è legittimata ad esercitare un complesso di poteri sullo stesso mare territoriale, che coesistono con quelli spettanti allo Stato: poteri, quindi, che prescindono da ogni problema relativo all'appartenenza del mare territoriale e che sono suscettibili di essere regolati anche dalla legge regionale.

In particolare, non v'è parimenti dubbio che, con riferimento al mare territoriale, lo statuto di

autonomia e i principi del sistema tributario statale richiamati dall'art. 8, lettera *h*), dello statuto medesimo non pongono alcun limite alla potestà impositiva della Regione. Orbene, tenuto conto che il potere di istituire può esplicarsi anche con riferimento al mare territoriale, a condizione che la Regione resistente lo eserciti per tutelare interessi di rilevanza regionale, come l'interesse a regolare l'afflusso turistico anche attraverso lo strumento fiscale, la norma impugnata soddisfa pienamente tale condizione, perché individua quale presupposto di imposta lo scalo in campi di ormeggio «ubicati nel mare territoriale lungo le coste della Sardegna», e cioè in luoghi attrezzati che, pur non essendo materialmente e stabilmente connessi con la terraferma, tuttavia consentono di collegare il presupposto medesimo con la realtà turistico-ambientale regionale. Nella specie, questo collegamento è dato dal fatto che i menzionati campi di ormeggio, consentendo gli scali nel periodo di maggiore afflusso turistico da parte di imbarcazioni aventi una spiccata utilizzazione turistica (unità «da diporto» o comunque «utilizzate a scopo di diporto»), non solo rendono possibile l'immediata fruizione di beni turistico-ambientali, ma rappresentano anche la base per l'accesso di persone fisiche nelle isole sarde, con la conseguenza che la norma censurata, in quanto diretta a perseguire interessi tipicamente regionali e come tali espressamente valorizzati dallo statuto di autonomia, non è in contrasto con l'evocato parametro costituzionale.

Con riferimento poi alla censura riferita agli artt. 3 e 53 Cost. per violazione del principio di ragionevolezza, la Corte, in relazione al rilievo secondo cui «una attività esercitata nella stessa forma non può essere considerata espressione di capacità contributiva diversa a seconda del periodo in cui viene svolta», afferma che l'effettuazione dello scalo nel periodo di maggior afflusso turistico costituisce un indice adeguato della capacità contributiva dei soggetti passivi dell'imposta, non arbitrariamente prescelto dal legislatore.

Quanto ad un secondo rilievo, concernente l'asserita regressività dell'imposta sullo scalo turistico degli aeromobili e delle unità da diporto, la Corte ribadisce che tale caratteristica è di per sé irrilevante ai fini della dedotta illegittimità costituzionale della norma denunciata, in quanto «i criteri di progressività» debbono informare il «sistema tributario» nel suo complesso e non i singoli tributi.

Infine, la Corte afferma che il prelievo previsto dalla norma censurata ha natura non di tassa (in quanto non è collegato alla fruizione di servizi aeroportuali), ma di imposta, perché costituisce un prelievo coattivo che è finalizzato al concorso alle pubbliche spese ed è posto a carico di un soggetto passivo in base ad uno specifico indice di capacità contributiva (cioè l'effettuazione di uno scalo in un aerodromo, nell'ambito di un «trasporto privato di persone»). Il tributo in esame costituisce un'imposta sul reddito d'impresa, per la quale soltanto potrebbe porsi un problema di valutazione del «risultato utile complessivo», come si esprime il ricorrente. Ed il tributo denunciato non presuppone necessariamente l'esercizio di un'attività di impresa di trasporti aerei: difatti, il «trasporto aereo privato di persone», da parte di aeromobili dell'aviazione generale, menzionato dalla norma censurata è solo quello effettuato con un aeromobile mediante operazioni di «aviazione generale», cioè mediante operazioni prestate senza compenso e diverse dal «lavoro aereo». Costituisce, perciò, «trasporto aereo privato di persone», soggetto all'imposta regionale, anche il trasporto effettuato senza compenso da un'impresa di trasporti aerei. Ne deriva che l'applicazione della denunciata imposta regionale non presuppone mai l'esercizio dell'attività di impresa di trasporti, salvo che nella sopra indicata eccezionale ipotesi di trasporto effettuato senza compenso da parte di una impresa di trasporti aerei, rientrante nel più generale caso, previsto dalla normativa comunitaria, di «aviazione generale di affari».

Sempre con riferimento alla questione di legittimità della citata normativa regionale istitutiva dell'«imposta regionale su aeromobili ed unità da diporto», la Corte esamina la censura riferita ai soggetti che esercitano attività d'impresa, per asserita violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione al Trattato CE, con riguardo agli artt. 49 (posto a tutela della libera prestazione dei servizi), 81, «coordinato con gli art. 3, lett. g) e 10» (posti a tutela della concorrenza) e 87 (riguardante il divieto di aiuti di Stato). Al riguardo, la Corte, dopo avere ritenuto la sussistenza delle condizioni per sollevare innanzi alla Corte di giustizia CE la questione pregiudiziale sull'interpretazione del diritto comunitario (art. 234 TCE), sospende, sul punto, il proprio giudizio e

rimette le questioni pregiudiziali alla Corte di giustizia CE con specifico riferimento all'interpretazione degli artt. 49 e 87 TCE (ordinanza n. 103/2008).

Infine, la Corte dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge della Regione Sardegna n. 2 del 2007, istitutivo dell'imposta regionale di soggiorno, da destinare ad interventi nel settore del turismo sostenibile, che i Comuni hanno la facoltà di applicare, nell'ambito del proprio territorio a decorrere dall'anno 2008 a coloro che non risultano iscritti nell'anagrafe della popolazione residente nei Comuni della Sardegna, per il soggiorno nel periodo dal 15 giugno al 15 settembre, in determinate strutture ricettive.

Secondo la Corte, in base allo statuto di autonomia è attribuita alla Regione la potestà legislativa di disciplinare tributi propri, sempre che sia assicurata l'«armonia» di tali tributi con i principi del sistema tributario dello Stato. Nell'ambito di detta potestà la Regione può discrezionalmente modulare l'autonomia tributaria dei Comuni e, quindi, può anche limitarsi a rimettere ad essi la sola decisione di istituire o no i suddetti tributi. Del resto, la piena discrezionalità della Regione nel fissare la misura di autonomia – più o meno ampia – che intende riservare al potere regolamentare tributario degli enti sub-regionali giustifica che nella specie sia stata lasciata all'autonomia dei Comuni la sola scelta se istituire o no un'imposta interamente disciplinata dalla legge regionale, senza giungere ad attribuire loro l'ulteriore potere di determinare l'aliquota del tributo entro i limiti minimo e massimo fissati dalla legge stessa (come avviene, invece, per la maggior parte dei tributi locali).

In relazione alla denunciata violazione dell'art. 3 Cost., la Corte ritiene corretto – sotto il profilo fiscale – distinguere tali soggetti da quelli non residenti in Sardegna, perché questi ultimi, diversamente dai residenti, non solo non sopportano alcun prelievo il cui gettito sia specificamente diretto ai suddetti fini, ma, con il loro soggiorno nella Regione in coincidenza con il periodo di maggior afflusso turistico, causano costi pubblici aggiuntivi rispetto a quelli programmabili dalla Regione in base al gettito delle imposte già corrisposte dai soggetti residenti. I soggiornanti non residenti, perciò, incidono anche sulla complessiva sostenibilità del fenomeno turistico nell'isola; sicché, il legislatore regionale, nel porre l'imposta di soggiorno, in una misura non sproporzionata, a carico solo dei soggetti non residenti in Sardegna, tratta diversamente e in modo adeguato situazioni giuridiche diverse e, quindi, non supera i limiti della ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.

c) Con la sentenza n. **104**, la Corte accoglie le censure delle Province autonome di Trento e di Bolzano, avverso il comma 1226 della legge n. 296 del 2006, secondo cui non rientrerebbe nella competenza statale l'attuazione delle direttive comunitarie in materia di misure di protezione sulle zone speciali di conservazione (ZSC) e sulle zone di protezione speciale (ZPS), dovendo le stesse essere attuate direttamente dalle Province, competenti in materia e, poi, che, in ogni caso, lo Stato non potrebbe vincolare le Province autonome in una materia di loro competenza mediante un atto sublegislativo, che preveda i criteri ai quali le Province debbono uniformarsi nell'imporre le misure di salvaguardia.

In particolare, le due Province autonome sostengono l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1226, affermando, preliminarmente, di avere una competenza generale in materia di ambiente, come risulterebbe da una lunga serie di disposizioni dello statuto e (per quanto riguarda Bolzano) anche dalle relative norme di attuazione.

Senonché, replica la Corte, la stragrande maggioranza delle materie elencate dalle Province autonome non ha niente a che vedere con la tutela ambientale, mentre altre («tutela del paesaggio», «caccia e pesca», «parchi per la protezione della flora e della fauna», e «foreste»), comprese nell'elenco dell'art. 8 dello statuto, costituiscono semplici aspetti della materia della tutela ambientale. E da questi aspetti, evidentemente, non può farsi derivare una competenza generale in materia di ambiente. La competenza delle Province autonome di Trento e di Bolzano si fonda, invece, nel caso specifico, sull'art. 8, numero 16, dello statuto, che attribuisce ad esse una potestà legislativa primaria in materia di «parchi per la protezione della flora e della fauna». Si ribadisce, quindi (sentenze n. 425 del 1999 e n. 378 del 2007), che spetta alle Province autonome dare concreta attuazione per il loro territorio alla direttiva 92/43/CEE (Direttiva del Consiglio relativa

alla conservazione degli *habitat* naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatica), la quale impone misure di salvaguardia sui siti di importanza comunitaria (SIC) e misure di conservazione sulle zone speciali di conservazione (ZSC) e sulle zone di protezione speciale (ZPS), a seguito della «definizione» di queste ultime di intesa con lo Stato (sentenza n. 378 del 2007). In virtù della richiamata prescrizione statutaria e di quanto espressamente stabilito dall'art. 7 del d.P.R. n. 526 del 1987 e dell'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, viene inoltre evidenziato che lo Stato, diversamente da quanto si evince dal rinvio da parte del comma 1226 agli artt. 4 e 6 del d.P.R. n. 357 del 1997, non può imporre alle Province autonome di conformarsi, nell'adozione delle misure di salvaguardia e delle misure di conservazione, «ai criteri minimi uniformi» di un emanando decreto ministeriale.

Sulla base delle considerazioni già svolte nella sentenza che precede, la Corte, con la sentenza n. **329**, annulla, in sede di conflitto di attribuzione tra enti, gli articoli da 1 a 7 e relativi allegati del decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 17 ottobre 2007 recante «Criteri minimi uniformi per la definizione di misure di conservazione relative a Zone speciali di conservazione (ZSC) e a Zone di protezione speciale (ZPS)».

La Corte ricorda che la questione di cui si discute si inquadra nel procedimento di attuazione della direttiva 92/43/CEE, diretta a costituire la cosiddetta rete ecologica "Natura 2000" e relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche, nonché nel procedimento di attuazione della direttiva 79/409/CEE, concernente la conservazione degli uccelli selvatici, la quale è stata inserita nella rete "Natura 2000" dal decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357, di recepimento della citata direttiva 92/43/CEE.

Il procedimento relativo all'attuazione delle predette direttive prevede: una «individuazione» dei siti da considerare come «siti di importanza comunitaria» (SIC), effettuata dalle Regioni e dalle Province autonome; la trasmissione di detta individuazione, da parte dello Stato membro, alla Commissione europea; l'approvazione da parte di quest'ultima dell'elenco dei siti; la scelta, sempre da parte della Commissione, di quelli che essa ritiene di importanza naturalistica tale da essere considerati come "zone speciali di conservazione" (ZSC) o come "zone di protezione speciale" (ZPS); ed infine la "designazione" (equivalente alla tradizionale "istituzione" dei parchi e delle riserve) di detti siti come ZSC o come ZPS da parte dello stesso Stato membro, il quale nel frattempo ha dovuto classificare detti siti medesimi in una delle tipologie di "aree protette".

Nel caso delle Province di Trento e Bolzano la "designazione" delle ZSC e delle ZPS avviene d'intesa con lo Stato, ai sensi dell'art. 5 della legge 8 luglio 1986, n. 349 (Istituzione del Ministero dell'ambiente e norme in materia di danno ambientale), integrato dall'art. 8, comma 3, della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette), norme che costituiscono principi generali dell'ordinamento (sentenza n. 378 del 2006).

Il caso di specie all'esame della Corte concerne un momento essenziale di detto procedimento, e cioè l'adozione da parte della Provincia autonoma di Trento delle "misure di conservazione", e cioè delle norme che costituiscono lo statuto vincolistico dell'area protetta denominata "zona speciale di conservazione" (ZSC), o "zona di protezione speciale" (ZPS).

Avendo la Corte, con la sentenza n. **104**, dichiarato l'illegittimità costituzionale del predetto art. 1, comma 1226, della legge n. 296 del 2006, proprio nella parte in cui obbliga le Province autonome di Trento e di Bolzano a rispettare i criteri minimi uniformi definiti dal decreto ministeriale oggetto del presente ricorso, la norma legislativa di base è venuta meno, donde anche la legittimità del decreto ministeriale che quella norma prevedeva.

d) La competenza delle Province autonome in materia di protezione della fauna viene in esame anche nella sentenza n. **387**. In essa, la Corte, una volta affermata la competenza esclusiva statale a determinare gli *standards* uniformi di tutela della fauna, nella specie esercitata dallo Stato per mezzo degli artt. 3 e 4, comma 2, lettera b), del d.lgs. n. 73 del 2005, che elencano i «requisiti minimi volti a realizzare idonee misure di conservazione», necessari perché un giardino zoologico possa ottenere la licenza di apertura, ritiene che l'attribuzione all'assessore provinciale del potere di rilasciare o negare la licenza per l'apertura di un giardino zoologico non incide sulla garanzia del

rispetto degli *standards* minimi, ma costituisce una funzione amministrativa, che, ai sensi dell'art. 1 delle norme di attuazione di cui al d.P.R. 22 marzo 1974, n. 279, spetta, nella materia *de qua*, alla Provincia autonoma di Bolzano. Tale funzione, prevista dall'impugnato art. 19-ter, comma 3, della legge prov. Bolzano n. 14 del 1987, introdotto dall'art. 13, comma 1, della legge prov. Bolzano n. 10 del 2007, rientra, pertanto, nella competenza primaria della Provincia di Bolzano, di cui all'art. 8, n. 16, dello Statuto Trentino-Alto Adige/Südtirol in materia di “ di parchi per la protezione della flora e della fauna”.

Analoga motivazione sorregge il rigetto della questione avente ad oggetto l'art. 19-ter, commi 4 e 6, della legge prov. Bolzano n. 14 del 1987, introdotto dall'art. 13, comma 1, della legge prov. Bolzano n. 10 del 2007, che attribuisce le funzioni ispettive strumentali alla proroga o alla modifica di una licenza e quelle di sorveglianza sulla gestione dei giardini zoologici all'Osservatorio faunistico provinciale. Tali funzioni non si pongono, al pari di quella relativa al rilascio della licenza, in stretta connessione con la verifica dei requisiti minimi e ineriscono naturalmente alle competenze amministrative, devolute alla Provincia autonoma di Bolzano dall'art. 1 del d.P.R. n. 279 del 1974. Si riepande, dunque, la competenza legislativa primaria di cui all'art. 8, n. 16, dello Statuto Trentino-Alto Adige/Südtirol.

Con riguardo alla questione avente ad oggetto l'art. 19-ter, comma 5, dove si prevede che la licenza rilasciata per le specie appartenenti alle famiglie dei canidi, mustelidi, felidi, cervidi e bovidi sostituisce, ad ogni effetto, limitatamente ai giardini zoologici, la dichiarazione di idoneità rilasciata dalla Commissione scientifica CITES, istituita in esecuzione della Convenzione di Washington sul commercio internazionale di specie di flora e fauna minacciate di estinzione, la Corte sottolinea che gli *standards* minimi di protezione della fauna, fissati con legge dello Stato, non sono derogabili quand'anche si tratti di regioni a statuto speciale ma a queste non è precluso di dettare norme in materia di maggior rigore. L'art. 4, comma 3, del d.lgs. n. 73 del 2005 prevede che il rilascio della licenza sostituisca sempre la dichiarazione di idoneità di cui sopra. Nel circoscrivere la valenza sostitutiva della licenza solo ad alcune specie animali, la normativa provinciale si presenta come più restrittiva e quindi più rigorosa sul piano della tutela della fauna. Poiché la limitazione della competenza primaria provinciale in materia di parchi è fondata sull'esigenza di attribuire allo Stato la fissazione degli *standards* minimi e uniformi di tutela, la suddetta competenza non può subire compressioni quando la legge provinciale non scenda sotto la soglia minima di tutela, ma, al contrario, detti norme di maggior rigore sulla protezione della fauna. Peraltro, il rilascio della licenza da parte dell'autorità provinciale è subordinato alla verifica della sussistenza dei requisiti minimi stabiliti dalla normativa statale.

e) Nella sentenza n. **159**, la Corte afferma che il comma 730 – secondo il quale «le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano adeguano ai principi di cui ai commi da 725 a 735 la disciplina dei compensi degli amministratori delle società da esse partecipate, e del numero massimo dei componenti del consiglio di amministrazione di dette società. L'obbligo di cui al periodo che precede costituisce principio di coordinamento della finanza pubblica» – è costituzionalmente illegittimo, perché irriducibile a quanto prescritto nell'ultimo periodo del terzo comma dell'art. 117 della Costituzione.

Difatti, secondo la Corte, quand'anche la norma impugnata venga collocata nell'area del coordinamento della finanza pubblica, è palese che il legislatore statale, vincolando Regioni e Province autonome all'adozione di misure analitiche e di dettaglio, ne ha compresso illegittimamente l'autonomia finanziaria, esorbitando così dal compito di formulare i soli principi fondamentali della materia. Nella specie le norme impuginate contenevano disposizioni particolareggiate ed anche in parte tra loro eterogenee, strettamente riferite all'ordinamento degli enti locali (alcune modificavano disposizioni del testo unico sugli enti locali di cui al d.lgs. n. 267 del 2000; altre risultavano formulate in modo tale da non potere essere applicate se non in modo integrale, senza spazi per adeguamento alcuno, anche a Regioni e Province autonome).

Con la medesima sentenza, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 725, 726, 727 e 728, della legge n. 296 del 2006 (che definivano in modo particolareggiato il numero

complessivo, i compensi e le indennità dei componenti del consiglio di amministrazione delle «società a totale partecipazione di comuni o province» o delle «società a partecipazione mista di enti locali e altri soggetti pubblici o privati», non quotate in borsa), nella parte in cui essi trovano applicazione per gli enti locali delle Province autonome di Trento e di Bolzano.

La Corte ritiene fondata la questione sollevata, in considerazione del carattere analitico e molto dettagliato delle norme impugnate.

8.2. L'autonomia finanziaria

a) Con la sentenza n. **120**, la Corte ritiene, in relazione all'impugnato comma 565 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006 (il quale detta una complessa disciplina delle spese relative al personale degli enti del Servizio sanitario nazionale al fine precipuo di «garantire il rispetto degli obblighi comunitari e la realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2007-2009»), che un limite alle spese del personale degli enti del Servizio sanitario nazionale deriva, per gli enti ad autonomia speciale, dagli accordi tra Stato e Regione, e non dalla diretta applicazione del comma 565 dello stesso art. 1; è perciò evidente, prosegue la Corte, che, in caso di intervenuto accordo, la norma censurata non può comportare alcuna violazione dell'autonomia legislativa e finanziaria della Regione Valle d'Aosta. Né l'espressione «in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica», contenuta nel comma 660, può significare che detti accordi debbano fissare limiti coincidenti con quelli del comma 565. Tale espressione costituisce, infatti, solo un generico parametro di «coerenza», cui le parti contraenti debbono attenersi ai fini della determinazione del livello delle spese, livello che comunque non può porsi in radicale contraddizione con gli altri obiettivi di finanza pubblica. Ne deriva che le norme censurate si applicano alla ricorrente, in via sussidiaria e transitoria, solo nel caso di mancato raggiungimento degli accordi previsti dal citato comma 660.

b) Con la sentenza n. **145**, la Corte dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 661, della legge n. 296 del 2006, sollevate in quanto il comma 661 avrebbe violato il «criterio di simmetria» tra trasferimento di funzioni e di risorse stabilito dall'art. 1 del d.lgs. n. 241 del 2005, prevedendo «il trasferimento di funzioni senza trasferimento di risorse economiche o con il trasferimento di risorse inferiori al necessario». La Corte ritiene il citato criterio di simmetria previsto dal parametro evocato dalla Regione Siciliana riferibile solo alla specifica ipotesi di trasferimento, dallo Stato alla Regione, delle funzioni di riscossione delle imposte in conseguenza della devoluzione di «quote di competenza fiscale dello Stato» e non, come sostenuto dalla Regione, all'ipotesi del trasferimento di funzioni diverse da quelle di riscossione.

La ricorrente deduceva altresì che il comma 661, nel prevedere la possibilità del trasferimento di funzioni dallo Stato alle Regioni senza un contestuale trasferimento di risorse, avrebbe determinato una violazione dell'autonomia finanziaria della Regione Siciliana garantita dall'art. 36 dello statuto e dall'art. 119 Cost., rilevante sotto il profilo del rispetto dell'obbligo di copertura della spesa ai sensi dell'art. 81, quarto comma, Cost. Secondo la ricorrente, infatti, la norma avrebbe creato un aggravio di spesa per la Regione medesima e, perciò, «uno squilibrio finanziario a carico del bilancio regionale».

Anche tale questione non è ritenuta fondata, perché, in relazione al dedotto «squilibrio finanziario», non è individuato alcuno specifico elemento per stabilire che: a) il comma censurato crea un'alterazione del «rapporto tra complessivi bisogni regionali e insieme dei mezzi finanziari per farvi fronte»; b) detto squilibrio finanziario abbia comunque il carattere della «gravità», così come è richiesto dalla giurisprudenza della Corte, la quale considera lesi gli evocati parametri costituzionali solo laddove la variazione del rapporto entrate-spese determini un «grave squilibrio» nel bilancio regionale.

La Corte disattende altresì la censura regionale in base alla quale il comma 661 avrebbe determinato una violazione dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, perché la norma censurata – prevedendo misure dirette a produrre un risparmio per il bilancio dello Stato, finalizzato al riequilibrio della finanza pubblica, da realizzarsi «anche mediante l'assunzione dell'esercizio di funzioni statali» non accompagnate da un simmetrico trasferimento di risorse – avrebbe inciso

sull'equilibrio finanziario e sull'autonomia regionale «al di fuori degli strumenti pattizi individuati negli Statuti, od anche liberamente convenuti», violando il medesimo art. 10, «mirante a garantire alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome di Trento e Bolzano quelle forme di autonomia più ampie contemplate dalle norme del nuovo Titolo V».

Nella medesima decisione, la Corte dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 832, primi due periodi, della legge n. 296 del 2006, in riferimento all'art. 43 dello statuto di autonomia, il quale prevede che: a) nelle «norme di attuazione di cui al comma 831», è riconosciuta alla Regione Siciliana la retrocessione di una certa quota del gettito delle accise sui prodotti petroliferi immessi in consumo nel territorio regionale (primo periodo); b) «tale retrocessione aumenta simmetricamente, fino a concorrenza, la misura percentuale del concorso della Regione alla spesa sanitaria» (secondo periodo). Le disposizioni denunciate – nel rimettere alle norme di attuazione statutaria la disciplina della retrocessione di una certa quota del gettito delle accise – devono essere interpretate, secondo la Corte, nel senso che esse si limitano a individuare l'ambito delle modifiche da apportare alle norme di attuazione statutaria in materia finanziaria, senza con ciò sottrarre alla menzionata Commissione paritetica la competenza a determinare tali norme.

La Corte riconosce, invece, la fondatezza della questione relativa al terzo periodo del censurato comma 832, ai sensi del quale la determinazione dell'importo annuo della quota da retrocedere alla Regione è effettuata «con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, previo parere della Commissione paritetica prevista dall'articolo 43 dello Statuto della Regione siciliana». La disposizione denunciata, secondo la Corte, nell'attribuire alla Commissione paritetica l'ulteriore competenza ad emettere parere circa la misura di detto importo, incide sui poteri e sulle funzioni previsti dallo statuto speciale per tale Commissione, perché non si limita a individuare l'ambito delle modifiche da apportare alle norme di attuazione statutaria in materia finanziaria, ma crea – con una legge statale ordinaria – una speciale funzione consultiva non prevista dallo statuto di autonomia e, al tempo stesso, sottrae alla medesima Commissione il potere di stabilire essa stessa, con le norme di attuazione dello statuto, anche le modalità per la determinazione dell'importo annuo delle accise da retrocedere alla Regione.

c) Di rilievo è, altresì, la sentenza n. **190**, nella quale la Corte, giudicando in ordine alla questione di legittimità di disposizioni statali asseritamente lesiva dell'autonomia finanziaria delle Province autonome e degli enti locali, afferma che detta questione debba essere valutata alla stregua delle norme dello statuto (e relative norme di attuazione). Tuttavia, il vincolo del rispetto dei principi statali di coordinamento della finanza pubblica connessi ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, che grava sulle Regioni ad autonomia ordinaria in base all'art. 119 della Costituzione si impone anche alle Province autonome nell'esercizio dell'autonomia finanziaria riconosciuta dallo statuto speciale. La Corte sul punto conclude nel senso che, sotto questo aspetto, vi è una sostanziale coincidenza tra limiti posti alla autonomia finanziaria delle Regioni ad autonomia ordinaria dall'art. 119 della Costituzione e limiti posti all'autonomia finanziaria delle Province autonome dallo statuto speciale.

Passando al merito, la Corte afferma che l'obbligo posto dal comma 587 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006 in capo alle amministrazioni pubbliche regionali e locali di comunicare annualmente al Dipartimento della funzione pubblica una serie di dati inerenti alla partecipazione delle medesime amministrazioni a consorzi ed a società – così come la previsione che tali dati siano resi pubblici ed esposti nel sito *web* del Dipartimento della funzione pubblica, ed in relazione ad essi il Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione riferisce annualmente alle Camere (comma 591) – mira a garantire all'amministrazione centrale una adeguata conoscenza della spesa pubblica complessiva in vista dell'adozione di misure di finanza pubblica nazionale idonee ad assicurare il rispetto dei parametri fissati nel patto di stabilità e crescita dell'Unione europea. Tali disposizioni sono, infatti, volte a consentire l'acquisizione e l'elaborazione a livello centrale (il coordinamento) dei predetti dati telematici, in possesso delle amministrazioni regionali e locali, allo scopo di soddisfare esigenze di razionalizzazione e contenimento della spesa pubblica. Esse, pertanto, costituiscono legittimo esercizio della competenza statale di coordinamento della finanza

pubblica che è limite all'autonomia finanziaria delle medesime Province autonome.

Con la stessa sentenza, la Corte dichiara, invece, l'illegittimità costituzionale dei commi 588, 589 e 590 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006. La previsione contenuta nel comma 588 del divieto di erogazione di somme in favore di consorzi e società partecipate dalle amministrazioni territoriali, nel caso di inadempimento da parte di queste ultime dell'obbligo di comunicazione dei dati stabilito dal precedente comma 587 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006, costituisce un illegittimo vincolo all'autonomia di spesa della Provincia di Bolzano, nonché all'autonomia finanziaria degli enti locali, garantite dal Titolo VI dello statuto speciale e, con disposizioni non unilateralmente derogabili dal legislatore statale, dalle relative norme di attuazione. Nella specie, la violazione del suddetto obbligo di comunicazione non incide sul complessivo limite di spesa da parte della Regione o dell'ente locale, potendosi così escludere che detta disposizione costituisca – come affermato dal comma anch'esso impugnato 590 – principio di coordinamento della spesa pubblica, vincolante anche per le Regioni e le Province autonome. Sulla base dei medesimi argomenti, conclude la Corte, devono ritenersi fondate anche le censure sollevate nei confronti del comma 589 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006, il quale sanziona la violazione del divieto di erogazione delle somme in favore delle società e dei consorzi partecipati dalle amministrazioni regionali o locali con la detrazione dai fondi erariali a qualsiasi titolo trasferiti alle medesime Regioni ed enti locali di una somma pari alla spesa sostenuta nell'anno dagli stessi, non essendo rinvenibile neppure in questo caso alcuna connessione con la violazione di un limite complessivo di spesa imposto a Regioni ed enti locali.

Capitolo IV

La Repubblica e gli ordinamenti sovranazionali

1. I rapporti tra diritto interno e diritto comunitario

Nel corso del 2008, la Corte ha avuto occasione di soffermarsi, a più riprese, sull'incidenza che – ai termini dell'art. 117, primo comma, della Costituzione – i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario hanno sulla legislazione interna (soprattutto regionale). Da segnalare è, soprattutto, la sentenza n. 102, resa nell'ambito di un giudizio in ordine al quale, per la prima volta, la Corte costituzionale opera un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia CE. Non mancano, tuttavia, altre rilevanti affermazioni in tema di compatibilità tra diritto interno e diritto comunitario ed in tema di attuazione degli obblighi comunitari.

1.1. La compatibilità tra diritto interno e diritto comunitario

a) Tra le altre decisioni da passare in rassegna relativamente ai rapporti tra diritto interno e diritto comunitario, di interesse è la sentenza n. **1**, con la quale la Corte dichiara costituzionalmente illegittimo il comma 485 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005, che proroga di dieci anni le concessioni di grandi derivazioni di acqua a scopo idroelettrico esistenti. La Corte afferma che la previsione censurata, in effetti, anziché aprire gradualmente il mercato interno dell'energia seguendo le scadenze naturali delle diverse concessioni di grandi derivazioni di acque pubbliche, proroga irragionevolmente queste ultime di dieci anni decorrenti dalla data di scadenza di ciascuna concessione. La norma, dunque, secondo la Corte, lungi dal costituire uno strumento indispensabile per tutelare e promuovere la concorrenza, contrasta con i principi comunitari e contraddice apertamente il fine (la tutela della concorrenza), che pur afferma di voler perseguire.

b) Di particolare rilievo sono, poi, tre sentenze aventi ad oggetto disposizioni legislative della Provincia di Bolzano (con riferimento alla quale sono venuti in gioco anche i parametri costituiti dagli artt. 4 e 8 dello Statuto Trentino-Alto Adige/Südtirol, secondo cui la legislazione regionale e provinciale è assoggettata agli obblighi internazionali e quindi ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea).

Nella sentenza n. **62** si è decisa nel senso della fondatezza la questione di costituzionalità, sollevata in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, avente ad oggetto l'art. 7, comma 1, lettera b), della legge provinciale di Bolzano n. 4 del 2006, che esclude dall'applicazione della legge medesima le terre e le rocce da scavo ed i residui della lavorazione della pietra non contaminati, destinati all'effettivo utilizzo per riinterri, riempimenti, rilevati e macinati. Invero, alla luce dei principi espressi nella materia dalla Corte di giustizia, deve ritenersi che la norma denunciata si ponga in contrasto con la direttiva 2006/12/CE, là dove si intende per rifiuto «qualsiasi sostanza od oggetto che rientri nelle categorie riportate nell'allegato I e di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o l'obbligo di disfarsi». Le «terre e rocce» vanno qualificate come «rifiuti», ai sensi della direttiva sopra citata, se il detentore se ne disfa ovvero ha l'intenzione o l'obbligo di disfarsene.

Tenuto conto dell'obbligo di interpretare in modo ampio la nozione di rifiuto, la possibilità di considerare un bene, un materiale o una materia prima derivante da un processo di estrazione o di fabbricazione che non è principalmente destinato a produrlo, un sottoprodotto di cui il detentore non intende disfarsi deve essere limitata alle situazioni in cui il riutilizzo non è semplicemente eventuale, bensì certo, non richiede una trasformazione preliminare e interviene nel corso del processo di produzione o di utilizzazione (Corte di giustizia, sentenza 11 novembre 2004, causa C-457/02, Niselli; sentenza 11 settembre 2003, causa C-114/01, Avesta Polarit Chrome; sentenza 18 aprile 2002, causa C-9/00, Palin Granit Oy). Al riguardo, la Corte di giustizia ha precisato che la modalità di utilizzo di una sostanza non è determinante per qualificare o meno quest'ultima come rifiuto, poiché la relativa nozione non esclude le sostanze e gli oggetti suscettibili di riutilizzo economico. Il sistema di sorveglianza e di gestione istituito dalla direttiva sui rifiuti intende, infatti,

riferirsi a tutti gli oggetti e le sostanze di cui il proprietario si disfa, anche se essi hanno un valore commerciale e sono raccolti a titolo commerciale a fini di riciclo, di recupero o di riutilizzo (Corte di giustizia, sentenza 18 dicembre 2007, in causa C-194/05, Commissione c. Repubblica italiana; sentenza 18 aprile 2002, causa C-9/00, Palin Granit Oy; sentenza 25 giugno 1997, cause riunite C-304/94, C-330/94, C-342/94 e C-224/95, Tombesi). La norma provinciale fa sorgere la presunzione che, nelle situazioni da essa previste, le terre e rocce da scavo costituiscano sottoprodotti che presentano per il loro detentore, data la sua volontà di riutilizzarli, un vantaggio o un valore economico anziché un onere di cui egli cercherebbe di disfarsi. Se tale ipotesi, in determinati casi, può corrispondere alla realtà, non può esistere alcuna presunzione generale in base alla quale un detentore di terre e rocce da scavo tragga dal loro riutilizzo un vantaggio maggiore rispetto a quello derivante dal mero fatto di potersene disfare (Corte di giustizia, sentenza 18 dicembre 2007, in causa C-194/05, Commissione c. Repubblica italiana). L'art. 7, comma 1, lettera *b*), della legge provinciale, dunque, sottraendo alla nozione di rifiuto taluni residui che invece, in base a quanto esposto, corrispondono alla definizione sancita dall'art. 1, lettera *a*), della direttiva 2006/12/CE, si pone in contrasto con la direttiva medesima, la quale funge da norma interposta atta ad integrare il parametro per la valutazione di conformità della normativa regionale all'ordinamento comunitario, in base all'art. 117, primo comma, della Costituzione.

c) Nella sentenza n. **387**, si sottolinea che, in materia di protezione della fauna, assume particolare rilievo la disciplina rigorosa dei prelievi venatori in deroga, per l'evidente motivo che le eccezioni alle regole generali sulle modalità e sui limiti dell'esercizio della caccia rischiano di incidere negativamente, se non dettagliatamente circoscritte, sulla conservazione delle diverse specie animali. Le finalità ed i limiti delle possibili deroghe formano oggetto della direttiva del Consiglio delle Comunità europee, del 2 aprile 1979, 79/409/CEE (Direttiva del Consiglio concernente la conservazione degli uccelli selvatici).

Tanto premesso, l'art. 3, comma 3 della legge della Provincia di Bolzano 12 ottobre 2007, n. 10, si presenta carente sotto il profilo della accurata delimitazione delle deroghe, giacché non prevede che nel relativo provvedimento siano indicate le finalità della deroga, elencate invece in modo tassativo dall'art. 9, comma 1, lettere *a*), *b*) e *c*), della direttiva 79/409/CEE ed espressamente richiamate dall'art. 19-*bis* della legge 11 febbraio 1992, n. 157. Non è sufficiente in proposito che la norma censurata stabilisca che l'assessore provinciale alla caccia adotti un «provvedimento motivato», senza prescrivere esplicitamente che la motivazione debba dare conto, oltre che degli elementi menzionati nelle lettere da *a*) a *g*), anche delle ragioni della deroga, con specifico riguardo ad una o più delle finalità per le quali la normativa comunitaria e nazionale la consente. Con tale generica previsione, la norma provinciale *de qua* predispone una tutela della fauna selvatica inferiore a quella prevista in sede europea e nazionale, che si presenta come più rigorosa e dettagliata. Quest'ultima, infatti, impone che ciascun provvedimento di deroga contenga la motivazione concreta della concessione della tipologia di deroga concessa con le ragioni della stessa, inquadrabili in una delle finalità ritenute, dal legislatore comunitario e nazionale, cause di giustificazione di attività venatorie eccedenti quelle normalmente esercitabili secondo le leggi vigenti.

d) Una violazione dei principi del diritto comunitario, così come interpretati dalla Corte di Giustizia, viene riscontrata – nella sentenza n. **439** – nella legge della Provincia autonoma di Bolzano 16 novembre 2007, n. 12, art. 3, comma 3, in materia di affidamento di servizi pubblici a società di capitale interamente pubblico.

Al riguardo, va precisato che l'art. 3, al comma 1, prevede che i servizi pubblici di rilevanza economica possono essere affidati alle suddette società qualora l'ente o gli enti: «a) detengano per intero il capitale sociale; b) esercitino sulla società un controllo analogo a quello da essi esercitato sui propri servizi; c) la società realizzi la parte più rilevante della propria attività con uno o più degli enti che la controllano».

Il comma 2 del medesimo articolo, a sua volta, dispone, in relazione al requisito del controllo analogo di cui alla lettera *b*) sopra citata, che tale controllo sussiste qualora gli enti: «a) provvedano

direttamente alla nomina ed alla revoca degli amministratori e dei sindaci della società; b) svolgano funzioni di indirizzo, indicando gli obiettivi dell'attività e dettando le direttive generali per raggiungerli; c) esercitino attività di controllo gestionale e finanziario, attraverso l'esperimento di sopralluoghi ed ispezioni nonché attraverso l'esame di *report* periodici sull'efficacia, sull'efficienza e sull'economicità del servizio».

In relazione, invece, al secondo requisito previsto dalla lettera *c*) del comma 1, la norma, contenuta nel comma 3, specificamente oggetto di censura, prescrive che «la rilevanza dell'attività (...) è considerata in base al fatturato e alle risorse economiche impiegate».

Premette la Corte che la Provincia autonoma di Bolzano è titolare di potestà legislativa primaria in materia di «assunzione diretta di servizi pubblici e loro gestione a mezzo di aziende speciali» (art. 8 n. 19 dello statuto di autonomia). Nell'esercizio di tale potestà essa, però, per espressa previsione statutaria, deve rispettare, tra l'altro, gli obblighi internazionali e i vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

Ai fini della risoluzione della questione di legittimità costituzionale, occorre, pertanto, muovere dalla ricognizione delle norme comunitarie nella specie rilevanti e dei principi affermati in materia dalla Corte di giustizia.

L'art. 86, secondo paragrafo, del Trattato CE prevede che le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale sono sottoposte alle norme del Trattato, e in particolare alle regole di concorrenza.

Nella prospettiva comunitaria, il perseguimento di tali obiettivi è inoltre volto ad assicurare, tra l'altro, la libera circolazione delle merci, delle persone e dei servizi; con la puntualizzazione che il rispetto delle citate norme fondamentali del Trattato si impone anche in un settore, quale quello dei servizi pubblici locali, attualmente estraneo alla sfera di applicazione di specifiche discipline comunitarie.

In tale contesto, la giurisprudenza della Corte di giustizia ha, però, riconosciuto che rientra nel potere organizzativo delle autorità pubbliche “autoprodurre” beni, servizi o lavori mediante il ricorso a soggetti che, ancorché giuridicamente distinti dall'ente conferente, siano legati a quest'ultimo da una “relazione organica” (c.d. affidamento *in house*).

Questo affidamento deve, però, essere strutturato in modo da evitare che esso possa risolversi in una ingiustificata compromissione dei principi che presidono al funzionamento del mercato. In altri termini, il modello operativo in esame non deve costituire il mezzo per consentire alle autorità pubbliche di svolgere, mediante la costituzione di apposite società, attività di impresa in violazione delle regole concorrenziali, che richiedono che venga garantito il principio del pari trattamento tra imprese pubbliche e private (art. 295 del Trattato CE).

La Corte, infatti, con la sentenza *Teckal* del 18 novembre 1999, in causa C-107/98, ha affermato che è possibile non osservare le regole della concorrenza: a) quando l'ente pubblico svolge sul soggetto affidatario un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi; b) quando il soggetto affidatario «realizzi la parte più importante della propria attività» con l'ente o con gli enti che la controllano. Successive pronunce hanno poi specificato la portata delle due eccezioni.

Orbene, alla luce di questo quadro, la Corte ritiene sussistente il contrasto tra la norma impugnata e gli invocati parametri costituzionali.

Infatti, la suddetta norma – sul presupposto che l'affidamento *in house* possa essere giustificato se, tra l'altro, «la società realizza la parte più rilevante della propria attività con uno o più degli enti che la controllano» (art. 3, comma 1, lettera *c*) – prevede, come già sottolineato, che «la rilevanza dell'attività [...] è considerata in base al fatturato e alle risorse economiche impiegate».

Il giudizio di verifica della sussistenza del requisito in esame è, dunque, limitato alla valutazione di dati di tipo quantitativo; e tali devono ritenersi quelli che, al fine di stabilire se il soggetto *in house* possa considerarsi “attivo” sul mercato in ragione della rilevanza esterna dell'attività di impresa svolta, attribuiscono valenza esclusiva all'entità del fatturato e delle risorse economiche

impiegate. Nella prospettiva comunitaria, invece, è necessario assegnare rilievo anche ad eventuali aspetti di natura qualitativa idonei a fare desumere, ad esempio, la propensione dell'impresa ad effettuare determinati investimenti di risorse economiche in altri mercati – anche non contigui – in vista di una eventuale espansione in settori diversi da quelli rilevanti per l'ente pubblico conferente.

Deve, pertanto, ritenersi che effettivamente il legislatore provinciale abbia indicato criteri di verifica del requisito della “rilevanza dell'attività” meno rigorosi rispetto a quelli enucleati – sia pure nell'ambito di un complessivo giudizio che mantiene una valenza necessariamente casistica modulata sulle peculiarità delle singole fattispecie concrete – dalla giurisprudenza che si è formata al riguardo.

Di qui la violazione delle regole comunitarie sulla concorrenza poste dalle norme del Trattato invocate dal ricorrente, alla cui tutela è finalizzata la delimitazione, effettuata, in via interpretativa, dalla Corte di giustizia, dell'ambito di operatività del modello gestionale dell'affidamento diretto dei servizi pubblici locali.

Pertanto, la valutazione in ordine alla rilevanza preponderante dell'attività nei confronti dell'ente pubblico conferente deve essere effettuata mediante la diretta applicazione della normativa comunitaria, quale risulta dall'interpretazione datane dai giudici europei. E, sotto l'indicato profilo, la declaratoria di illegittimità costituzionale del comma in esame conduce ad una maggiore chiarezza nella applicazione della normativa provinciale, contenuta nei commi 1 e 2 dell'art. 3 della legge impugnata, che deve essere interpretata alla luce dei principi sopra richiamati.

Sulla base delle considerazioni che precedono, non sussistono i presupposti per il rinvio pregiudiziale, chiesto – in via subordinata – dalla difesa della Provincia autonoma, in quanto nella specie non vi sono dubbi sulla interpretazione della normativa comunitaria, il cui significato è chiaro sulla base della giurisprudenza della Corte di giustizia; sicché, ciò che residua nella specie è solo la questione di legittimità costituzionale della normativa provinciale per contrasto con i principi affermati in sede europea.

In conclusione, dunque, l'art. 3, comma 3, della legge provinciale in esame deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo per violazione delle norme comunitarie sulla tutela della concorrenza, come interpretate dalla Corte di giustizia CE, e, dunque, dell'art. 8, comma 1, dello statuto speciale per il Trentino Alto-Adige e dell'art. 117, primo comma, Cost.

1.2. Il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia CE

Nella sentenza n. **102**, la Corte esamina la questione di legittimità dell'art. 4 della legge della Regione Sardegna 11 maggio 2006, n. 4, sia nel testo originario, istitutivo dell'«imposta regionale su aeromobili ed unità da diporto» (che ha avuto effetto dal 13 maggio 2006 al 30 maggio 2007), sia in quello sostituito dall'art. 3, comma 3, della legge reg. n. 2 del 2007, per asserita violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione al Trattato CE, con riguardo sia all'art. 49 del Trattato CE, perché introdurrebbe «una restrizione alla libera prestazione dei servizi nel mercato sardo dei servizi nautici e aerei, che costituisce una parte rilevante del mercato europeo», sia all'art. 81 del Trattato CE, «coordinato con gli art. 3, lett. g) e 10», perché avrebbe l'effetto di falsare il gioco della concorrenza all'interno del mercato comune, sia all'art. 87 del Trattato CE, perché istituirebbe un aiuto alle imprese con sede in Sardegna.

Quanto alle violazioni del diritto comunitario denunciate dal ricorrente, la Corte ritiene opportuno sollevare questioni pregiudiziali davanti alla Corte di giustizia CE, ai sensi dell'art. 234 del Trattato CE, esclusivamente con riguardo alle violazioni degli artt. 49 e 87 del Trattato CE, riservando al prosieguo del giudizio ogni decisione sulla violazione dell'art. 81 «coordinato con gli art. 3, lett. g) e 10», anche in relazione alla pertinenza di tale combinato disposto con la norma censurata.

In ordine alla non manifesta infondatezza delle suddette questioni pregiudiziali di interpretazione delle norme comunitarie evocate, riguardanti l'applicazione dell'imposta sullo scalo degli aeromobili e delle unità da diporto, la Corte ha premesso che, in base alla disposizione censurata,

tale imposta si applica: a) alle imprese esercenti unità da diporto (o, comunque, utilizzate a scopo di diporto) non fiscalmente domiciliate in Sardegna e, in particolare, alle imprese la cui attività imprenditoriale consiste nel mettere dette unità a disposizione di terzi; b) alle imprese esercenti «aeromobili dell'aviazione generale [...] adibiti al trasporto privato di persone», cioè alle imprese che effettuano operazioni di trasporto aereo (diverse dal «lavoro aereo»), senza compenso, e, quindi, nell'ambito della cosiddetta «aviazione generale di affari», definita dall'art. 2, lettera l), del Regolamento (CEE) n. 95/93 del Consiglio, del 18 gennaio 1993, come attività di aviazione generale effettuata dall'esercente con trasporto senza remunerazione per motivi attinenti alla propria attività di impresa.

Riguardo a tali imprese, la Corte osserva che non può escludersi che il loro assoggettamento a tassazione nel solo caso in cui non abbiano domicilio fiscale in Sardegna crei una discriminazione e un conseguente aggravio di costi rispetto a quelle che, pur svolgendo la stessa attività, non sono tenute al pagamento del tributo per il solo fatto di avere domicilio fiscale in Sardegna. In entrambi i casi – e cioè, con riferimento tanto all'ampio mercato dell'utilizzazione commerciale delle unità da diporto, quanto al più ristretto mercato delle imprese che effettuano direttamente trasporti aerei aziendali di persone senza remunerazione – può ipotizzarsi, infatti, che l'applicazione della censurata imposta regionale di scalo dia luogo a un aggravio selettivo del costo dei servizi resi dalle imprese «non residenti», che assume rilevanza per l'ordinamento comunitario sia come restrizione alla libera prestazione dei servizi (art. 49 del Trattato CE), sia come aiuto di Stato alle imprese con domicilio fiscale in Sardegna (art. 87 del Trattato CE), con effetti discriminatori e distorsivi della concorrenza.

La Corte rileva altresì che l'insularità non appare, di per sé, un elemento idoneo a incrementare i costi sostenuti dalle imprese con riferimento allo scalo turistico e, soprattutto, che, nel caso in cui il soggetto passivo del tributo sia un imprenditore, la circostanza di farlo partecipare – in quanto non avente domicilio fiscale in Sardegna – ai costi aggiuntivi determinati dal turismo potrebbe non essere sufficiente a rendere inoperante, nella specie, il principio comunitario di non discriminazione e, conseguentemente, inapplicabili le connesse disposizioni del Trattato CE sulla libertà di prestazione di servizi e sul divieto di aiuti di Stato.

Tale principio è, infatti, di generale applicazione nell'ordinamento interno e fornisce una tutela delle imprese «non residenti» – sotto il profilo della concorrenza e delle libertà economiche fondamentali – la cui delimitazione è rimessa non a regole di diritto interno, ma al diritto comunitario, quale interpretato dalla Corte di giustizia CE anche con riferimento ad «enti infrastatali» che, come la Regione resistente, sono dotati di autonomia statutaria, normativa e finanziaria (Corte di giustizia, sentenza 6 settembre 2006, C-88/03, *Repubblica portoghese c. Commissione*).

In questa materia, sussiste un'incertezza interpretativa che richiede l'intervento della Corte di giustizia CE, dato che tale Corte si è occupata di fattispecie analoghe alla denunciata imposta di scalo e ha affermato che sussiste una restrizione alla libera prestazione dei servizi nel caso in cui una determinata misura renda le prestazioni transfrontaliere più onerose delle prestazioni nazionali comparabili; i casi esaminati dalla Corte di giustizia avevano, però, ad oggetto tasse che discriminavano tra voli nazionali e voli internazionali o tra voli aventi percorrenza superiore e inferiore ad una determinata distanza o, ancora, tra trasporti infranazionali e internazionali. Non veniva dunque in rilievo una possibile discriminazione, nella specie, tra imprese aventi o no domicilio fiscale in una regione di uno Stato membro.

Per quanto attiene, poi, alla dedotta violazione dell'art. 87 del Trattato CE, la Corte pone anche il problema se il vantaggio economico concorrenziale derivante alle suddette imprese «residenti» in Sardegna dal loro non assoggettamento all'imposta regionale sullo scalo rientri nella nozione di aiuto di Stato, derivando detto vantaggio non dalla concessione di un'agevolazione fiscale, ma indirettamente dal minor costo da esse sopportato rispetto alle imprese «non residenti» (analogamente alla fattispecie, per alcuni versi simile, esaminata dalla Corte di giustizia CE con la sentenza del 22 novembre 2001, C-53/00, *Ferring SA*). Sul punto, la Corte sottolinea comunque che

il suddetto problema interpretativo prescinde dalla valutazione della compatibilità della misura di aiuto con il mercato comune, spettante alla competenza esclusiva della Commissione CE, che agisce sotto il controllo dei giudici comunitari. Viene pertanto ritenuto sussistente un dubbio circa la corretta interpretazione – tra quelle possibili – delle evocate disposizioni comunitarie, tale da rendere necessario procedere al rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia, ai sensi dell'art. 234 del Trattato CE, perché questa accerti: a) se l'art. 49 del Trattato debba essere interpretato nel senso che osti all'applicazione della norma censurata alle sole imprese che hanno domicilio fiscale fuori dal territorio della Regione Sardegna esercenti aeromobili da loro stesse utilizzati per il trasporto di persone nello svolgimento di attività di "aviazione generale d'affari" (cioè trasporto senza remunerazione per motivi attinenti alla propria attività d'impresa); b) se la norma censurata, nel prevedere che l'imposta regionale sullo scalo turistico degli aeromobili grava sulle sole imprese che hanno domicilio fiscale fuori dal territorio della Regione Sardegna esercenti aeromobili da esse stesse utilizzati per il trasporto di persone nello svolgimento di attività di aviazione generale d'affari, configuri – ai sensi dell'art. 87 del Trattato – un aiuto di Stato alle imprese che svolgono la stessa attività con domicilio fiscale nel territorio della Regione Sardegna; c) se l'art. 49 del Trattato debba essere interpretato nel senso che osti all'applicazione della norma censurata alle sole imprese che hanno domicilio fiscale fuori dal territorio della Regione Sardegna esercenti unità da diporto la cui attività imprenditoriale consiste nel mettere a disposizione di terzi tali unità; d) se la norma censurata, nel prevedere che l'imposta regionale sullo scalo turistico delle unità da diporto grava sulle sole imprese che hanno domicilio fiscale fuori dal territorio della Regione Sardegna esercenti unità da diporto la cui attività imprenditoriale consiste nel mettere a disposizione di terzi tali unità, configuri – ai sensi dell'art. 87 del Trattato – un aiuto di Stato alle imprese che svolgono la stessa attività con domicilio fiscale nel territorio della Regione Sardegna.

Al riguardo, la Corte, dopo avere ritenuto la sussistenza delle condizioni per sollevare innanzi alla Corte di giustizia CE la questione pregiudiziale sull'interpretazione del diritto comunitario (art. 234 TCE), sospende, sul punto, il proprio giudizio e rimette – con l'ordinanza n. **103** – le questioni pregiudiziali alla Corte di giustizia CE.

Sempre nella sentenza n. **102**, la Corte, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge 11 maggio 2006, n. 4, della Regione Sardegna istitutivo dell'«imposta regionale sulle plusvalenze dei fabbricati adibiti a seconde case», per disarmonia delle norme denunciate con i principi del sistema tributario dello Stato, rileva la sussistenza dell'ulteriore ingiustificata discriminazione, in relazione all'art. 12 del Trattato CE per il tramite dell'art. 117, primo comma, Cost., derivante dalla norma censurata, in quanto essa esclude da tassazione i soggetti fiscalmente domiciliati in Sardegna e sottopone a tassazione i soggetti residenti in Stati membri dell'Unione europea e non fiscalmente domiciliati in Sardegna. Detta norma, secondo la Corte, contravviene al divieto di restrizioni ai movimenti di capitali tra gli Stati membri previsto dall'art. 56 del Trattato CE, come interpretato dalla Corte di giustizia comunitaria, la quale, seppure con riferimento a un prelievo statale, ha precisato che il legislatore nazionale non può assoggettare «le plusvalenze risultanti dalla cessione di un bene immobile situato in uno Stato membro [...], quando la detta cessione è effettuata da un soggetto residente in un altro Stato membro, ad un onere tributario superiore a quello che sarebbe applicato per lo stesso tipo di operazione alle plusvalenze realizzate da un soggetto residente nello Stato in cui è situato detto bene immobile» (sentenza 11 ottobre 2007, C-443/2006, *Hollmann*).

1.3. L'attuazione del diritto comunitario

Con precipuo riferimento alla problematiche connesse all'attuazione del diritto comunitario, di notevole interesse è la sentenza n. **63**, nella quale la Corte – esaminando la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 853, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, nella parte in cui non prevede che i poteri del CIPE di determinazione dei criteri e delle modalità di attuazione degli interventi di cui al Fondo per il finanziamento degli interventi consentiti dagli Orientamenti UE sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione delle imprese in difficoltà siano esercitati d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome

di Trento e Bolzano – afferma che la materia “tutela della concorrenza”, invocata dalla difesa erariale, non può essere estesa fino a ricomprendere «quelle misure statali che non intendono incidere sull’assetto concorrenziale dei mercati o che addirittura lo riducono o lo eliminano» o che, lungi dal costituire uno strumento indispensabile per tutelare e promuovere la concorrenza, contrastano con i principi comunitari e contraddicono apertamente il fine (la tutela della concorrenza), che pur affermano di voler perseguire.

La Corte aggiunge che la competenza esclusiva dello Stato nella materia suddetta deve essere intesa tenendo conto che il medesimo art. 117 della Costituzione non solo attribuisce alla competenza regionale concorrente la «materia» dei rapporti delle Regioni con l’Unione europea (comma terzo), ma riconosce alle Regioni il potere di dare attuazione alla normativa comunitaria nelle materie di loro spettanza (comma quinto); quindi, l’intervento del solo legislatore statale per l’adempimento di un obbligo comunitario si giustifica solo nel caso in cui esso incida su materie di competenza statale esclusiva.

2. La compatibilità tra diritto interno ed obblighi internazionali

In merito ai rapporti tra diritto interno ed obblighi internazionali, meritano di essere passate in rassegna due declaratorie di illegittimità costituzionale, motivate (anche) dalla violazione di parametri derivanti da fonti internazionali, in un caso la Convenzione europea dei diritti dell’uomo e nell’altro le norme internazionali generalmente riconosciute.

a) Con la sentenza n. **39**, la Corte dichiara fondata la questione, sollevata – tra l’altro – in riferimento agli articoli 3 e 117, primo comma, della Costituzione, avente ad oggetto gli articoli 50 e 142 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, nel testo anteriore alle modifiche apportate dal d.lgs. 9 gennaio 2006, n. 5, in quanto tali disposizioni stabiliscono che le incapacità personali derivanti al fallito dalla dichiarazione di fallimento perdurano oltre la chiusura della procedura concorsuale.

A tal fine, si ricorda come, con le sentenze n. 348 e n. 349 del 2007, si sia affermato, tra l’altro, che, con riguardo all’art. 117, primo comma, Cost., le norme della CEDU devono essere considerate come interposte e che la loro peculiarità, nell’ambito di siffatta categoria, consiste nella soggezione all’interpretazione della Corte di Strasburgo, alla quale gli Stati contraenti, salvo l’eventuale scrutinio di costituzionalità, sono vincolati ad uniformarsi.

Ora, riguardo alle incapacità personali connesse allo stato di fallito, con specifico riferimento agli artt. 50 e 143 della legge fallimentare all’epoca vigente, la Corte di Strasburgo, con numerose pronunce (si veda, *ex plurimis*, la sentenza 23 marzo 2006, Vitiello c. Italia, ric. n. 77962/01), ha ritenuto le disposizioni della legge fallimentare lesive dei diritti della persona, perché incidenti sulla possibilità di sviluppare le relazioni col mondo esteriore e foriere, quindi, di un’ingerenza «non necessaria in una società democratica».

La Corte di Strasburgo ha affermato, in particolare, che «a causa della natura automatica dell’iscrizione del nome del fallito nel registro e dell’assenza di una valutazione e di un controllo giurisdizionali sull’applicazione delle incapacità discendenti dalla suddetta iscrizione e del lasso di tempo previsto per ottenere la riabilitazione, l’ingerenza prevista dall’art. 50 della legge fallimentare nel diritto al rispetto della vita privata dei ricorrenti non è necessaria in una società democratica, ai sensi dell’art. 8, § 2, della Convenzione», e ha dichiarato l’avvenuta violazione del citato art. 8, dopo aver precisato che la nozione di “vita privata” presa in considerazione da tale norma, «non esclude, in linea di principio, le attività di natura professionale o commerciale, considerato che proprio nel mondo del lavoro le persone intrattengono un gran numero di relazioni con il mondo esteriore».

Nel contempo le disposizioni censurate, in quanto stabiliscono in modo indifferenziato incapacità che si protraggono oltre la chiusura della procedura fallimentare e non sono, perciò, connesse alle conseguenze patrimoniali della dichiarazione di fallimento ed, in particolare, a tutte le limitazioni da questa derivanti, violano l’art. 3 Cost. sotto diversi profili. Esse, infatti, poiché prevedono generali

incapacità personali in modo automatico e, quindi, indipendente dalle specifiche cause del dissesto – così equiparando situazioni diverse – e in quanto stabiliscono che tali incapacità permangono dopo la chiusura del fallimento, assumono, in ogni caso, carattere genericamente sanzionatorio, senza correlarsi alla protezione di interessi meritevoli di tutela.

b) Con la sentenza n. **306**, la Corte dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 e dell'art. 9, comma 1, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 - come modificato dall'art. 9, comma 1, della legge 30 luglio 2002, n. 189 e poi sostituito dall'art. 1, comma 1, del decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 3 – nella parte in cui escludono che l'indennità di accompagnamento, di cui all'art. 1 della legge 11 febbraio 1980, n. 18, possa essere attribuita agli stranieri extracomunitari soltanto perché essi non risultano in possesso dei requisiti di reddito già stabiliti per la carta di soggiorno ed ora previsti, per effetto del decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 3 (Attuazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo status di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo) per il permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo.

La Corte premette che l'indennità di accompagnamento – spettante ai disabili non autonomamente deambulanti, o che non siano in grado di compiere da soli gli atti quotidiani della vita, per il solo fatto delle minorazioni e, quindi, indipendentemente da qualsiasi requisito reddituale – rientra nelle prestazioni assistenziali e, più in generale, anche nella terminologia adottata dalla Corte di Strasburgo, attiene alla “sicurezza o assistenza sociale”.

In tale ambito, «le scelte connesse alla individuazione delle categorie dei beneficiari – necessariamente da circoscrivere in ragione della limitatezza delle risorse finanziarie – debbono essere operate, sempre e comunque, in ossequio al principio di ragionevolezza», e al legislatore è consentito «introdurre regimi differenziati, circa il trattamento da riservare ai singoli consociati, soltanto in presenza di una “causa” normativa non palesemente irragionevole o, peggio, arbitraria» (sentenza n. 432 del 2005).

Ciò premesso, la Corte ritiene che sia manifestamente irragionevole subordinare l'attribuzione di una prestazione assistenziale quale l'indennità di accompagnamento – i cui presupposti sono la totale disabilità al lavoro, nonché l'incapacità alla deambulazione autonoma o al compimento da soli degli atti quotidiani della vita – al possesso di un titolo di legittimazione alla permanenza del soggiorno in Italia che richiede per il suo rilascio, tra l'altro, la titolarità di un reddito.

Tale irragionevolezza incide sul diritto alla salute nonché – tenuto conto che quello alla salute è diritto fondamentale della persona – con l'art. 2 della Costituzione.

Sotto tale profilo e per i medesimi motivi, la normativa censurata viola l'art. 10, primo comma, della Costituzione, dal momento che tra le norme del diritto internazionale generalmente riconosciute rientrano quelle che, nel garantire i diritti fondamentali della persona indipendentemente dall'appartenenza a determinate entità politiche, vietano discriminazioni nei confronti degli stranieri, legittimamente soggiornanti nel territorio dello Stato.

Al legislatore italiano è certamente consentito dettare norme, non palesemente irragionevoli e non contrastanti con obblighi internazionali, che regolino l'ingresso e la permanenza di extracomunitari in Italia. È possibile, inoltre, subordinare, non irragionevolmente, l'erogazione di determinate prestazioni – non inerenti a rimediare a gravi situazioni di urgenza – alla circostanza che il titolo di legittimazione dello straniero al soggiorno nel territorio dello Stato ne dimostri il carattere non episodico e di non breve durata; una volta, però, che il diritto a soggiornare alle condizioni predette non sia in discussione, non si possono discriminare gli stranieri, stabilendo, nei loro confronti, particolari limitazioni – nella specie, reddituali – per il godimento dei diritti fondamentali della persona, riconosciuti invece ai cittadini.