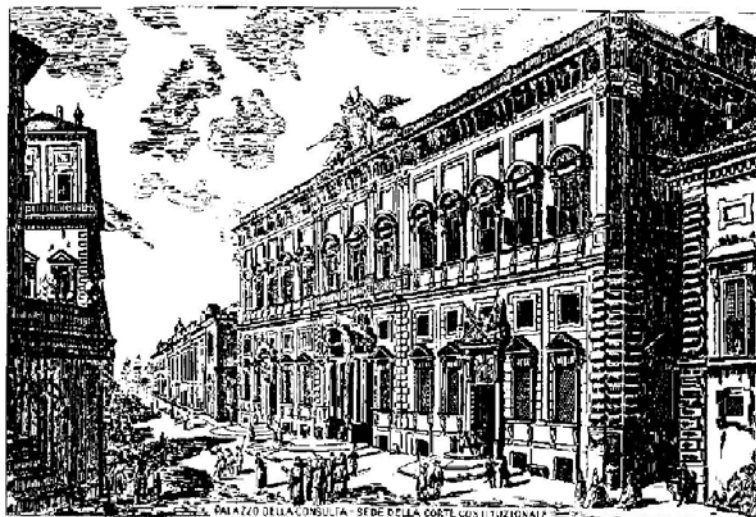


# CORTE COSTITUZIONALE

SERVIZIO STUDI



## GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE DELL'ANNO 2013

*Riunione straordinaria della Corte costituzionale  
del 27 febbraio 2014*

Palazzo della Consulta

**GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE  
DELL'ANNO 2013**

*Riunione straordinaria della Corte costituzionale  
del 27 febbraio 2014*

A cura e con il coordinamento di Maria Fierro  
Redazione dei testi: Maria Fierro, Riccardo Nevola, Danilo Diaco, Marco Pieroni, Lucia Tria,  
Vittorio Manes, Barbara Randazzo, Lorenzo Delli Priscoli  
Analisi dei dati quantitativi: Manlio Fulgenzi  
Elenco delle dichiarazioni di illegittimità costituzionali: Elisabetta Moio  
Indice delle voci: Maria Fierro  
Composizione: Elisabetta Moio, Barbara Sette

## INDICE GENERALE

- Indice sommario .....	5
- Giurisprudenza costituzionale del 2013 .....	23
- Indice delle voci .....	471
- Analisi dei dati quantitativi .....	473
- Elenco delle dichiarazioni di illegittimità costituzionale.....	484

## **Indice sommario**

### **Parte I Profili processuali**

#### **Capitolo I**

##### **Il giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale**

1. Premessa.....	23
2. I giudici a quibus e la legittimazione a sollevare questioni di legittimità costituzionale.....	23
3. Il nesso di pregiudizialità tra giudizio a quo e giudizio di legittimità costituzionale .....	24
4. L'ordinanza di rimessione .....	28
5. La riproposizione delle questioni .....	35
6. L'oggetto delle questioni di legittimità costituzionale .....	36
7. Il parametro del giudizio .....	38
8. La questione di legittimità costituzionale ed i poteri interpretativi dei giudici comuni .....	40
9. Il contraddittorio di fronte alla Corte .....	43
10. La trattazione congiunta e la riunione delle cause .....	46
11. Le decisioni della Corte.....	46
11.1. Le decisioni interlocutorie .....	46
11.2. Le decisioni processuali.....	47
11.3. Le decisioni di rigetto .....	49
11.4. Le decisioni di accoglimento .....	50

#### **Capitolo II**

##### **Il giudizio di legittimità costituzionale in via principale**

1. Premessa.....	52
2. Il ricorso .....	52
2.1. Il contenuto del ricorso .....	52
2.2. La notificazione del ricorso ed i termini per ricorrere .....	59
2.3. I rapporti tra il ricorso e la delibera recante la determinazione all'impugnazione .....	60
2.4. La ratifica del competente organo collegiale, in caso di deliberazione della proposizione del ricorso adottata in via d'urgenza. ....	61
3. L'oggetto delle questioni di legittimità costituzionale .....	61
4. Il parametro di costituzionalità.....	62
5. L'interesse a ricorrere.....	63
6. La riunione e la separazione delle cause .....	69
7. Il contraddittorio di fronte alla Corte .....	70
8. Le decisioni della Corte.....	71
8.1. Le decisioni interlocutorie .....	71
8.2. L'estinzione del giudizio .....	71
8.3. Le decisioni processuali.....	71
8.4. Le decisioni di rigetto .....	72
8.5. Le decisioni di accoglimento .....	73
9. La correzione degli errori materiali.....	75

## Capitolo III

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

1. Premessa .....	76
2. I soggetti del conflitto .....	76
3. La delibera dell'impugnazione .....	76
4. Il ricorso e la costituzione in giudizio delle parti .....	76
5. L'interesse al ricorso .....	78
6. Il tono costituzionale del conflitto.....	78
7. Gli atti impugnati.....	79
8. I parametri del giudizio.....	80
9. La riunione dei giudizi.....	81
10. Le decisioni della Corte .....	81
10.1. L'estinzione del giudizio .....	81
10.2. Le decisioni di cessazione della materia del contendere .....	81
10.3. Le decisioni di inammissibilità .....	81
10.4. Le decisioni di merito.....	82

## Capitolo IV

### Il giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato

#### Sezione I

##### La fase dell'ammissibilità

1. Premessa .....	83
2. L'atto introduttivo.....	83
3. I soggetti del conflitto .....	83
4. I profili oggettivi .....	85
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 .....	88
4. Il ricorso per conflitto .....	89
5. L'interesse al ricorso .....	90
6. Le decisioni della Corte .....	91

## Parte II

### Profili sostanziali

#### Capitolo I

##### Principi fondamentali

1. I principi costituzionali supremi .....	93
--	----

2. I valori fondanti dell'ordinamento giuridico a base della convivenza sociale e alle origini della formazione dello Stato di diritto .....	93
3. I diritti fondamentali in rapporto di integrazione reciproca e necessità di ragionevole bilanciamento.....	94
4. L'integrazione delle tutele dei diritti fondamentali in un sistema multilivello .....	96
5. Il principio di solidarietà.....	96
5.1. La famiglia quale strumento di politica socio-assistenziale .....	96
5.2. Le Autonomie e gli inderogabili doveri di solidarietà politica, economica e sociale.....	97
5.3. I diritti sociali di cui deve farsi carico il legislatore nazionale, in tempo di grave crisi economica .....	98
5.4. I trattamenti pensionistici e il contributo di solidarietà .....	98
5.5. L'imposizione tributaria .....	98
5.6. Il servizio sociale volontario.....	99
6. Lo straniero .....	99
6.1. La tutela rafforzata dello straniero che abbia nello Stato legami familiari.....	99
6.2. Il ricongiungimento familiare .....	99
6.3. Il permesso di soggiorno riservato ai ricercatori scientifici di Paesi terzi .....	100
6.4. L'accesso ad attività commerciali.....	100
6.5. La partecipazione al servizio sociale volontario.....	100
6.6. L'accesso alle prestazioni di assistenza sociale aventi natura economica.....	101
6.7. L'indennità di accompagnamento e la pensione di inabilità.....	103
6.8. L'assegno al nucleo familiare per figli ed equiparati .....	104
6.9. L'assegno di cura .....	104
6.10. Le misure di sostegno allo studio .....	105
6.11. Le sovvenzioni per i corsi di lingua straniera .....	106
7. I principi di uguaglianza, ragionevolezza e proporzionalità .....	106
7.1. Il principio di uguaglianza in senso stretto .....	106
7.1.1. Necessità di indicare un <i>tertium comparationis</i> omogeneo .....	106
7.1.2. Disparità di trattamento e doverosità di un trattamento uguale per situazioni analoghe .....	106
7.1.3. Doverosità di un trattamento adeguatamente diverso di situazioni diverse.....	111
7.1.4. Contrarietà al principio di uguaglianza delle presunzioni assolute e delle norme eccessivamente "rigide" .....	114
7.1.5. La parità di trattamento davanti alla giurisdizione .....	115
7.1.6. Uguaglianza nell'accesso alle cariche elettive e rapporti con gli artt. 48 e 51 Cost. ....	116
7.1.7. Uguaglianza come applicazione uniforme delle norme in tema di concorrenza ...	117
7.2. Il principio di ragionevolezza .....	117

7.2.1. Il principio di ragionevolezza in genere .....	117
7.2.2. Ragionevolezza, prestazioni assistenziali e diritti fondamentali .....	123
7.2.3. Ragionevolezza, retroattività delle norme e tutela del legittimo affidamento.....	126
7.2.4. Il principio di ragionevolezza come canone di razionalità, coerenza e non contraddittorietà.....	129
7.3. Il principio di proporzionalità .....	131
7.3.1. Il principio di proporzionalità in genere; proporzionalità come sinonimo di adeguatezza e congruità.....	131
7.3.2. Proporzionalità e ragionevolezza .....	131
7.3.3. Proporzionalità del mezzo impiegato rispetto al fine perseguito .....	132

## **Capitolo II**

### **Diritti e doveri degli individui**

#### *Sezione I*

##### *I rapporti civili*

<i>1. I principi costituzionali in materia penale .....</i>	<i>135</i>
1.1 Il principio di retroattività della <i>lex mitior</i> .....	135
1.2. L'automatismo della pena accessoria.....	136
1.3. L'automatismo della pena paradetentiva.....	137
1.4. Le pene sostitutive.....	138
1.5. Le misure di prevenzione personali .....	139
1.6. Il trattamento sanzionatorio.....	140
1.7. Il regime di procedibilità dei reati .....	141
<i>2. I principi costituzionali in materia processuale .....</i>	<i>141</i>
2.1. La discrezionalità del legislatore nella conformazione degli istituti processuali.....	141
2.2. Il giusto processo.....	142
2.3. Il diritto di azione e di difesa.....	142
2.4. Il diritto di difesa dei sottoposti al regime speciale di detenzione .....	142
2.5. Il diritto del detenuto all'informazione .....	143
2.6. Il diritto alla libertà personale .....	144
2.7. Le misure cautelari .....	144
2.8. Il patteggiamento.....	145
2.9. Il patrocinio a spese dello Stato e le spese di giustizia.....	146
2.10. Spese di giustizia e tariffe forensi .....	147

#### *Sezione II*

##### *I rapporti etico sociali*

<i>1. Famiglia e filiazione .....</i>	<i>148</i>
1.1. L'interesse del minore .....	148
1.2. Il congedo per la cura di persona in situazione di disabilità grave.....	148
1.3. L'anonimato della madre e il diritto del figlio a conoscere le origini.....	149



2. Il diritto all'ambiente e alla salute come valori primari.....	150
3. Il diritto inviolabile all'abitazione .....	150
4. Il diritto allo studio.....	150
4.1. Il sostegno allo studio in favore degli stranieri.....	150
4.2. I principi fondamentali relativi all'istruzione .....	151
4.3. L'accesso all'università .....	151
5. L'assistenza .....	152
5.1. Le prestazioni sociali regionali .....	152
5.2. Le misure regionali di sostegno alle famiglie.....	152
5.3. L'assegnazione di alloggi popolari regionali.....	153

### **Sezione III**

#### **I rapporti economici**

1. Il lavoro .....	154
1.1. L'assicurazione contro le malattie .....	154
1.2. La ripetizione dell'indebito.....	154
1.3. Il trattenimento in servizio dei docenti universitari .....	154
1.4. L'assunzione a tempo determinato in sostituzione.....	155
1.5. Apprendisti e indennità di disoccupazione .....	156
1.6. Il trattamento economico dei docenti universitari .....	157
1.7. Il trattamento economico dei docenti supplenti.....	157
1.8. Il lavoro a tempo parziale .....	158
1.9. La rappresentanza sindacale aziendale .....	159
2. La previdenza .....	161
2.1. Previdenza complementare ed integrativa per i dipendenti regionali.....	161
2.2. Le attività autonome e il principio di assoggettamento all'assicurazione prevista per l'attività prevalente .....	162
2.3. La tutela del conseguimento del minimo pensionistico.....	162
2.4. I trattamenti corrisposti da enti gestori di forme di previdenza obbligatorie e il contributo di solidarietà .....	163
2.5. Il trattamento pensionistico come retribuzione differita.....	163
2.6. L'età pensionabile dei giudici onorari .....	163
3. L'iniziativa economica, v. anche <i>Autonomie territoriali – la tutela della concorrenza</i> ....	164
3.1. La libertà di iniziativa economica, le clausole generali di “utilità sociale” e “fini sociali” e la promozione dell'assetto concorrenziale del mercato .....	164
3.2. Le liberalizzazioni e la concorrenza .....	165
3.3. La semplificazione dell'attività amministrativa e l'agevolazione dell'iniziativa economica .....	169
3.4. La tutela del consumatore .....	169

3.5. Le società organismo attestazione – SOA.....	170
3.6. La circolazione delle merci e il divieto di misure ad effetto equivalente.....	170
3.7. L’Autorità nazionale di regolazione dei trasporti .....	172
3.8. I finanziamenti pubblici alle imprese vittime di reati di mafia e di criminalità organizzata.....	172
3.9. Gli aiuti di Stato .....	173
3.10. Gli stabilimenti in crisi (il caso Ilva).....	173
3.11. Le procedure fallimentari e il regime dei privilegi erariali .....	175
3.12. La dichiarazione di fallimento d’ufficio.....	176
3.13. La tutela dei creditori e la gestione commissariale del debito pregresso del Comune di Roma.....	176
3.14. La surroga dell’azienda sanitaria alle inadempienze delle strutture convenzionate nei confronti dei dipendenti.....	177
3.15. Il mercato della distribuzione di gas naturale e il “sistema ambiti” .....	178
3.16. Le autorizzazioni all’esercizio dell’attività estrattiva .....	179
3.17. L’accesso degli operatori economici alle concessioni marittime alla luce degli obblighi comunitari .....	180
3.18. Le concessioni per la raccolta di scommesse ippiche .....	180
<b>4. La proprietà .....</b>	<b>181</b>
4.1. La dismissione di immobili sdemanializzati .....	181
4.2. La lesione di interessi privati con connotati “espropriativi” per contenimento della spesa pubblica (aziende di deposito di vetture) .....	182
4.3. La reiterazione di vincoli urbanistici che comportino l’inedificabilità .....	182
4.4. Il riscatto di immobili di edilizia popolare .....	182
4.5. I requisiti acustici degli edifici .....	183

#### **Sezione IV**

##### **I rapporti politici**

1. L’esclusione dell’aspettativa per mandato elettorale per i dipendenti comunali a tempo determinato.....	184
2. L’incompatibilità tra la carica di parlamentare e quella di sindaco di un Comune con popolazione superiore ai 20.000 abitanti .....	184
3. La difesa della Patria.....	185

#### **Sezione V**

##### **I tributi**

1. La riserva di legge in materia di prestazioni personali o patrimoniali.....	187
2. L’accisa sull’energia elettrica e le addizionali relative .....	187
3. Disciplina eccezionale per la restituzione delle eccedenze di IRPEF e IRPEG.....	187

4. Crediti di imposta sull'IRAP introdotti dalle Regioni ordinarie.....	187
5. Contributi perequativi a carico di trattamenti pensionistici (natura tributaria).....	188
6. La cristallizzazione del trattamento economico dei dipendenti pubblici (esclusione della natura tributaria).....	189
7. Le misure di blocco dei meccanismi di adeguamento del trattamento economico dei docenti universitari (esclusione della natura tributaria) .....	189

## **Sezione VI**

### **La tutela dei diritti nella giurisdizione**

1. Il procedimento civile .....	191
1.1. Ne procedat iudex ex officio .....	191
1.2. La costituzione in giudizio del convenuto .....	191
1.3. Il calendario del processo .....	191
1.4. La conversione del rito da sommario ad ordinario .....	192
1.5. L'opposizione alla stima delle indennità per espropriazione per pubblica utilità .....	192
1.6. L'opposizione giurisdizionale avverso ordinanze ingiunzioni in materia di lavoro e previdenza sociale .....	193
1.7. L'estinzione delle procedure esecutive già intraprese nei confronti delle aziende sanitarie locali o ospedaliere delle Regioni commissariate .....	194
2. Il procedimento penale .....	195
2.1. La competenza territoriale nei procedimenti riguardanti magistrati.....	195
2.2. L'incompatibilità del giudice .....	195
2.3. La procedibilità d'ufficio dei reati .....	197
2.4. L'irreversibile incapacità di partecipare in modo cosciente al procedimento - monito al legislatore .....	197
2.5. La sospensione del procedimento per incapacità dell'imputato .....	198
2.6. La contumacia.....	199
2.7. La captazione casuale di conversazioni del Presidente della Repubblica .....	199
2.8. Le intercettazioni telefoniche nei confronti di un parlamentare .....	201
2.9. La custodia cautelare in carcere (divieto di presunzione assoluta di adeguatezza della misura).....	202
2.10. Il reclamo al magistrato di sorveglianza .....	206
2.11. Il sovraffollamento carcerario e l'esecuzione della pena - monito al legislatore ....	206
2.12. La cassazione con rinvio.....	208
3. La giurisdizione tributaria .....	209
4. Le controversie in materia di circolazione stradale.....	209
5. Il giudizio arbitrale.....	210

**Capitolo III**  
**L'ordinamento della Repubblica**  
*Sezione I*  
*L'ordinamento dello Stato*

1. Il principio di leale collaborazione tra poteri dello Stato .....	212
2. Le prerogative degli organi costituzionali.....	212
3. Il Presidente della Repubblica.....	214
4. Il Presidente del Consiglio dei ministri .....	216
5. Il Parlamento .....	218
5.1 L'autorizzazione a procedere per l'utilizzazione di intercettazioni telefoniche.....	218
5.2. L'insindacabilità delle opinioni espresse dai parlamentari .....	218
6. La funzione normativa e il rapporto tra diverse fonti normative .....	220
6.1. La delegazione legislativa .....	220
6.1.1. Il rapporto tra legge delega e legge delegata .....	220
6.1.2. La delega per l'attuazione di una direttiva comunitaria .....	222
6.1.3. La delega legislativa e la discrezionalità del legislatore delegato .....	222
6.1.4. La legislazione delegata e i mutamenti del quadro normativo .....	223
6.1.5. L'eccesso di delega.....	223
6.1.6. Il conferimento di delega con legge di conversione .....	224
6.1.7. Il mancato o incompleto esercizio della delega.....	225
6.2. La decretazione d'urgenza.....	225
6.2.1. Le condizioni della legislazione emergenziale (il caso Ilva).....	225
6.2.2. I contenuti della decretazione d'urgenza (misure di immediata applicazione) .....	227
6.2.3. Il nesso di interrelazione funzionale tra decreto-legge e legge di conversione .....	227
6.2.4. La decretazione d'urgenza e il contenimento della spesa pubblica.....	227
6.3. Le leggi-provvedimento .....	228
6.4. La legge retroattiva di interpretazione autentica .....	231
6.5. Il rinvio recettizio o materiale e la "legificazione" di norma regolamentare .....	236
6.6. Le norme derogatorie .....	236
6.7. Il divieto di ripristino di normativa abrogata con <i>referendum</i> .....	236
6.8. La riviviscenza delle norme abrogate.....	237
6.9. Normativa di principio e normativa di dettaglio .....	237
6.10. La copertura finanziaria delle leggi di spesa .....	238
6.11. Le dichiarazioni di illegittimità costituzionale.....	244
6.11.1. Il giudicato costituzionale .....	244
6.11.2. L'intervento del legislatore a seguito di una pronuncia additiva di principio.....	245

6.11.3. L'intervento del legislatore anticipatorio di un'eventuale sentenza di accoglimento .....	245
<i>7. Il potere esecutivo e la pubblica amministrazione .....</i>	<i>245</i>
7.1. Il principio di separazione tra politica e amministrazione .....	245
7.2. L'efficienza e il buon andamento della pubblica amministrazione .....	246
7.3. L'inesistenza della riserva di funzione amministrativa .....	247
7.4. Funzione amministrativa e giurisdizione (il caso Ilva).....	247
7.5. L'impiego presso le amministrazioni pubbliche.....	248
7.5.1. L'accesso ai pubblici uffici .....	248
7.5.2. L'automatica cessazione del rapporto di impiego in seguito a condanna penale ..	252
7.5.3. La reintegrazione in servizio e le esigenze organizzative dell'ente datore di lavoro.....	252
7.5.4. Il blocco del trattamento economico dei docenti universitari .....	252
7.5.5. Soppressione di una struttura pubblica e riflessi sul prestatore di lavoro .....	254
7.5.6. Il personale della carriera diplomatica .....	254
7.5.7. Il personale dell'università.....	256
7.5.8. Il personale volontario del Corpo dei Vigili del fuoco .....	256
7.6. Il cattivo esercizio delle funzioni amministrative imputabile a disciplina foriera di incertezza .....	257
7.7. Gli automatismi procedurali .....	257
7.8. La semplificazione amministrativa.....	257
7.9. L'esonero dal pagamento di interessi legali in favore delle amministrazioni statali e locali .....	258
7.10. L'allocazione all'esterno della P.A. di funzioni di natura pubblica .....	258
7.11. L'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori .....	259
7.12. I ricorsi amministrativi al prefetto .....	260
7.13. Verifiche sulla gestione amministrativo-contabile delle amministrazioni pubbliche anche regionali .....	261
7.14. La corretta redazione del rendiconto finanziario .....	262
7.15. La finanza pubblica allargata .....	262
7.16. Il contenimento della spesa pubblica .....	263
<i>8. La Corte dei conti.....</i>	<i>264</i>
8.1. Magistratura garante dell'equilibrio economico-finanziario generale, a tutela dell'unità economica della Repubblica .....	264
8.2. Il controllo sugli enti locali e sugli enti del Servizio sanitario nazionale .....	264
8.3. Il controllo di gestione nei confronti delle amministrazioni regionali.....	266
<i>9. L'ordinamento giurisdizionale .....</i>	<i>266</i>
9.1. La funzione giurisdizionale (il caso Ilva) .....	266
9.2. La funzione giurisdizionale e il principio di buon andamento dell'amministrazione.....	268
9.3. I magistrati onorari.....	268

9.4. L'interpretazione costituzionalmente orientata delle leggi .....	269
9.5. L'interpretazione conforme e l'attività ermeneutica del giudice .....	269
9.6. Il vincolo del principio di diritto e la funzione nomofilattica della Corte di cassazione .....	269
9.7. L'effettività della tutela giurisdizionale dei diritti dei detenuti.....	270
9.8. La soppressione di tribunali ordinari.....	270

## **Sezione II**

### ***Le autonomie territoriali***

<i>1. La forma di Stato Regionale</i> .....	272
<i>2. Rapporto tra parametri competenziali, statutari, comunitari</i> .....	272
<i>3. Il riparto delle competenze</i> .....	273
3.1. I principi fondamentali riservati alla legislazione statale nelle materie di potestà concorrente .....	273
3.2. Il divieto di riproduzione di norma statale adottata nell'esercizio di competenza esclusiva .....	274
3.3. Interessi di rilievo nazionale e ordine costituzionale delle competenze legislative ...	274
3.4. L'intreccio delle competenze e l'interesse generale.....	274
3.5. L'intreccio delle competenze e l'ambiente, in quanto entità organica, che inerisce ad un interesse pubblico di valore costituzionale primario ed assoluto. ....	275
3.6. La situazione di grave crisi economico-sociale.....	275
3.7. L'intreccio delle competenze e la finalità di contenimento della spesa pubblica .....	276
3.8. L'intreccio delle competenze in materie concorrenti e il coinvolgimento delle Regioni .....	277
3.9. L'intreccio delle competenze e l'azione trasversale dello Stato nella determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali.....	278
3.10. L'intreccio delle competenze e il criterio dei punti di equilibrio.....	278
3.11. L'intreccio delle competenze e il criterio della prevalenza.....	280
3.12. Il coordinamento delle competenze statali e regionali attraverso le tecniche premiali.....	281
3.13. Il recedere delle competenze residuali a fronte di misure volte al coordinamento della finanza pubblica.....	282
3.14. L'attrazione in sussidiarietà .....	283
<i>4. Le materie</i> .....	283
4.1. Qualificazione e individuazione della materia .....	283
4.2. Le materie a carattere finalistico o trasversali.....	287
<i>5. I moniti al legislatore regionale che non ottempera al giudicato costituzionale</i> .....	288
<i>6. I limiti alle autonomie speciali</i> .....	288

6.1. I limiti degli obblighi internazionali, delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali, dei principi generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica .....	288
6.2. Il parametro di maggior favore .....	289
6.3. Il limite della competenza esclusiva statale .....	289
<b>7. L'organizzazione delle Regioni .....</b>	<b>289</b>
7.1. Gli organi regionali .....	289
7.1.1. Il Consiglio regionale.....	289
7.1.2. I consiglieri regionali e il regime delle incompatibilità.....	289
7.1.3. I consiglieri regionali e il reato di associazione di tipo mafioso.....	290
7.1.4. Gli uffici del Consiglio regionale .....	290
7.1.5. Il personale degli uffici alle dipendenze della Giunta e del Consiglio regionale ..	290
7.2. Il personale dell'amministrazione regionale.....	291
7.2.1. L'accesso ai pubblici uffici, v. analoga voce in Il potere esecutivo .....	291
7.2.2. I dipendenti .....	291
7.2.3. La dirigenza .....	292
7.2.4. La decadenza automatica di alti dirigenti al verificarsi del grave dissesto finanziario .....	293
7.2.5. Il trattamento economico .....	293
7.2.6. Le ferie .....	294
7.2.7. Il contenimento dei costi per il personale, v. Autonomie territoriali - competenza concorrente, coordinamento della spesa pubblica – contenimento della spesa per il personale .....	294
7.2.8. La riduzione delle spese per il personale .....	294
7.2.9. Il personale fiduciario e i limiti di spesa.....	295
7.2.10. L'incremento dei dirigenti della Stazione Unica Appaltante.....	295
7.3. Il Servizio Sanitario Regionale .....	295
7.3.1. Il registro tumori .....	295
7.3.2. La nomina dei direttori generali delle ASL e degli Istituti del servizio sanitario regionale.....	295
7.3.3. La decadenza automatica di dirigenti del servizio sanitario .....	296
7.4. Le società pubbliche strumentali .....	296
7.5. I controlli del Governo e la loro compatibilità con l'autonomia regionale .....	299
7.6. Il controllo di gestione della Corte dei conti nei confronti delle Regioni.....	300
7.7. La mancata osservanza del patto di stabilità interno .....	301
7.8. Il patto di stabilità e i parametri di virtuosità.....	302
7.9. L'Avvocatura regionale .....	302
<b>8. La funzione legislativa.....</b>	<b>302</b>
8.1. Le materie di competenza esclusiva statale (art. 117, secondo comma, Cost.).....	302
8.1.1 "Immigrazione" (lett. b).....	302
8.1.2 "Difesa e Forze armate, sicurezza dello Stato" (lett. d).....	303
8.1.3 "Sistema tributario e contabile dello Stato" (lett e) .....	304

8.1.4. “La tutela della concorrenza”(lett. e).....	306
i) <i>commercio al dettaglio</i> .....	306
ii) <i>liberalizzazioni</i> .....	309
iii) <i>appalti e lavori pubblici</i> .....	310
iv) <i>affidamento di contratti mediante procedure ad evidenza pubblica</i> .....	312
v) <i>affidamento di servizi pubblici mediante procedure ad evidenza pubblica</i> .....	313
vi) <i>servizio idrico integrato</i> .....	314
vii) <i>tariffe del servizio idrico integrato</i> .....	314
viii) <i>gestione in house</i> .....	315
ix) <i>marchio regionale di qualità</i> .....	315
x) <i>sostegno e preferenza in favore di impresa locale</i> .....	316
xi) <i>autorizzazione di nuovi impianti energetici</i> .....	319
xii) <i>concessioni demaniali e divieto di automatismi</i> .....	319
xiii) <i>alienazione di beni sdemanializzati</i> .....	319
xiv) <i>istituzione dell’Autorità nazionale dei trasporti</i> .....	319
xv) <i>libera prestazione di servizi professionali (maestro di sci)</i> .....	320
8.1.5. “ Ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali”(lett. g) .....	321
i) <i>attribuzione di funzioni a carico di organi o amministrazioni dello Stato</i> .....	321
ii) <i>reclutamento di personale scolastico</i> .....	321
8.1.6 “Circolazione stradale” (lett. h).....	321
i) <i>revisione dei veicoli</i> .....	321
8.1.7. “Ordine pubblico e sicurezza”(lett. h) .....	321
i) <i>sospensione di diritto consiglieri regionali dalle cariche elettive</i> .....	321
8.1.8. “Ordinamento civile” (lett.1).....	322
i) <i>distanze tra fabbricati</i> .....	322
ii) <i>demanio regionale</i> .....	322
iii) <i>prescrizione e decadenza</i> .....	323
iv) <i>cessioni di credito</i> .....	323
v) <i>efficacia giuridica dei rapporti contrattuali</i> .....	323
vi) <i>surroga alle inadempienze dei soggetti affidatari di commesse pubbliche</i> .....	324
vii) <i>collaudo</i> .....	324
viii) <i>società pubbliche</i> .....	324
ix) <i>rapporto di lavoro</i> .....	325
8.1.9. “Responsabilità civile e penale” (lett. l).....	328
8.1.10. “Determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale” (lett. m) ..	328
i) <i>prestazioni di attività amministrativa</i> .....	328
ii) <i>finanziamenti per il trasporto pubblico locale</i> .....	329
iii) <i>fondi sanitari</i> .....	329
iv) <i>carta acquisti</i> .....	329
v) <i>assistenza sociale</i> .....	330
8.1.11. “Norme generali sull’istruzione” (lett. n).....	330



8.1.12. “Previdenza sociale” (lett.o) .....	331
<i>i) utilizzo improprio di istituti tipici di previdenza sociale</i> .....	331
8.1.13. “Ordinamento degli enti locali” (lett.p) .....	331
8.1.14. “Profilassi internazionale” (lett. q) .....	332
<i>i) movimentazione di animali domestici</i> .....	332
8.1.15. “Coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell’amministrazione statale, regionale e locale” (lett. r) .....	332
<i>i) società affidatarie in house</i> .....	332
8.1.16. “La tutela dell’ambiente”(lett. s).....	332
<i>i) l’ambiente, quale entità organica che inerisce ad un interesse pubblico di valore costituzionale primario ed assoluto.</i> .....	332
<i>ii) controlli e autorizzazioni finalizzati alla tutela dell’ambiente</i> .....	333
<i>iii) la tutela della fauna</i> .....	341
<i>iv) la pesca</i> .....	344
<i>v) le acque</i> .....	345
<i>vi) il Servizio idrico integrato</i> .....	345
<i>vii) la gestione dei rifiuti</i> .....	348
<i>viii) le attività estrattive e il divieto di normative regionali cedevoli e sussidiarie</i> .....	348
<i>ix) la revisione dei veicoli</i> .....	350
<i>x) la pianificazione paesaggistica</i> .....	351
<i>xi) la tutela dei beni culturali</i> .....	351
8.2. Le materie di competenza concorrente (art. 117, terzo comma, Cost.).....	352
8.2.1. “Coordinamento della finanza pubblica” .....	352
<i>i) misure premiali per la crescita economica</i> .....	352
<i>ii) patto di stabilità interno (computo relativo al)</i> .....	352
<i>iii) piano di rientro dal disavanzo sanitario (la violazione del)</i> .....	352
<i>iv) dismissioni e vincolo di destinazione delle risorse</i> .....	353
<i>v) prestazione pensionistica integrativa (modalità di liquidazione della)</i> .....	355
<i>vi) limite di spesa complessivo e libera attuazione regionale</i> .....	355
<i>vii) contenimento della spesa per il personale</i> .....	356
<i>viii) contenimento della spesa sanitaria</i> .....	361
<i>ix) contenimento della spesa e riorganizzazione degli enti locali</i> .....	362
<i>x) la contabilizzazione dei residui attivi nel bilancio consuntivo</i> .....	364
<i>xi) il sistema di tesoreria unica</i> .....	364
8.2.2. “Coordinamento del sistema tributario” .....	365
<i>i) funzioni amministrative dell’Agenzia delle entrate</i> .....	365
8.2.3. “Governo del territorio” .....	365
<i>i) edilizia in zona sismica</i> .....	365
<i>ii) localizzazione di impianti energetici ricadenti nelle zone sismiche</i> .....	366
<i>iii) edilizia e misure di salvaguardia</i> .....	366
<i>iv) titolo abilitativo edilizio per gli appostamenti fissi per la caccia</i> .....	366
<i>v) conferimento di titoli minerari</i> .....	367

vi) <i>approvazione degli strumenti attuativi degli strumenti urbanistici generali</i> .....	368
8.2.4. “Istruzione” .....	368
i) <i>piano di edilizia scolastica</i> .....	368
8.2.5. “Ordinamento sportivo” .....	368
i) <i>edilizia sportiva</i> .....	369
8.2.6. “Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia” .....	369
i) <i>impianti alimentati da fonti rinnovabili</i> .....	369
ii) <i>impianti nelle zone sismiche</i> .....	372
iii) <i>infrastrutture energetiche ed espropriazione per pubblica utilità</i> .....	372
iv) <i>prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi</i> .....	373
8.2.7. “Professioni” .....	373
i) <i>professione forense e attività di lavoro subordinato</i> .....	373
ii) <i>estetista e operatore bio-naturale</i> .....	374
iii) <i>maestro di sci</i> .....	374
8.2.8. “Protezione civile” .....	375
i) <i>edilizia in zona sismica</i> .....	375
ii) <i>l’accertamento di conformità in sanatoria di opere edilizie</i> .....	376
8.2.9. “Tutela della salute” .....	377
i) <i>servizio sanitario e contenimento della spesa pubblica</i> .....	377
ii) <i>autorizzazione ed accreditamento di istituzioni sanitarie private</i> .....	377
iii) <i>organizzazione dei servizi farmaceutici</i> .....	378
iv) <i>attività libero-professionale intramuraria</i> .....	379
v) <i>medicinali cannabinoidi</i> .....	380
vi) <i>identificazione degli animali d’affezione</i> .....	381
8.3. Le materie di competenza residuale (art. 117, quarto comma, Cost.).....	382
8.3.1. Agricoltura.....	382
8.3.2. Cave.....	382
8.3.3. Commercio .....	382
8.3.4. Ordinamento e organizzazione amministrativa regionale .....	383
8.3.5. Trasporto pubblico locale .....	384
9. <i>La funzione amministrativa</i> .....	384
9.1. <i>L’attrazione in sussidiarietà</i> .....	384
9.2. <i>Le funzioni amministrative e le Autorità di regolazione in funzione di garanzia</i> .....	386
9.3. <i>Le funzioni amministrative e le misure premiali</i> .....	386
9.4. <i>Le funzioni amministrative e il vincolo di destinazione</i> .....	386
9.5. <i>La riserva di funzione amministrativa</i> .....	387
9.6. <i>Il superamento dell’inerzia delle amministrazioni regionali</i> .....	387
10. <i>Il potere regolamentare</i> .....	388
10.1. <i>L’ambito della potestà regolamentare statale</i> .....	388

<i>11. Il principio cooperativo</i> .....	388
11.1. L'ambito applicativo del principio di leale collaborazione .....	388
11.2. La leale collaborazione e l'intreccio delle competenze .....	389
11.3. La competenza legislativa esclusiva e la situazione eccezionale di crisi economico-sociale.....	389
11.4. Le procedure di cooperazione.....	390
11.5. La collaborazione tra apparati statali, regionali e locali .....	394
11.6. La leale collaborazione e la tutela dell'ecosistema in ambito internazionale.....	394
11.7. La leale collaborazione e l'attività delle Autorità di regolazione .....	394
11.8. La divisione del gettito tra lo Stato e la Regione siciliana.....	395
11.9. Il Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale .....	396
<i>12. Il potere sostitutivo</i> .....	397
12.1. L'interferenza da parte del legislatore regionale con le funzioni del Commissario <i>ad acta</i> .....	397
12.2. L'attrazione in sussidiarietà e il potere sostitutivo .....	399
<i>13. Il potere sanzionatorio dello Stato</i> .....	400
13.1. Lo scioglimento del Consiglio regionale e la rimozione del Presidente della Giunta.....	400
<i>14. Gli enti locali</i> .....	403
14.1. Il riordino delle Province .....	403
14.2. La riorganizzazione degli enti locali per il contenimento della spesa .....	405
<i>15. Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome</i> .....	407
15.1. I parametri evocabili dallo Stato.....	407
15.2. Il vincolo di osservanza delle norme di riforme economico sociali .....	408
15.3. Le clausole di salvaguardia.....	408
15.4. La ripartizione delle competenze normative.....	409
15.4.1. Regione Friuli-Venezia Giulia.....	409
15.4.2. Regione Sardegna .....	410
15.4.3. Regione siciliana.....	413
15.4.4. Regione Valle d'Aosta.....	414
15.4.5. Provincia di Bolzano.....	415
15.4.6. Provincia di Trento .....	417
<i>16. L'autonomia finanziaria</i> .....	421
16.1. L'autonomia finanziaria delle Regioni ordinarie.....	421
16.1.1. I meccanismi premiali e sanzionatori nei confronti di Regioni ed enti locali .....	421
16.1.2. I nuovi finanziamenti a destinazione vincolata.....	431
16.1.3. La perequazione regionale .....	431
16.1.4. I crediti di modesta entità.....	432

16.1.5. La perdurante inattuazione dell'art. 119 Cost. ....	433
16.2. L'autonomia finanziaria delle regioni a statuto speciale e delle Province autonome .....	434
16.2.1. Regione Friuli Venezia Giulia.....	434
16.2.2. Regione siciliana .....	436
16.2.3. Regione Valle d'Aosta .....	437
16.2.4. Provincia di Bolzano .....	438
16.2.5. Provincia di Trento.....	441

## **Capitolo IV**

### **La Repubblica, l'ordinamento europeo, il sistema CEDU e il diritto internazionale**

<i>Premessa</i> .....	443
-----------------------	-----

#### *Sezione I*

##### *Diritto interno e diritto europeo (comunitario)*

<i>Il giudizio sulle leggi in via principale</i> .....	444
<i>Premessa</i> .....	444
<i>1. Aspetti processuali</i> .....	444
1.1 I parametri interni che hanno veicolato il diritto europeo nel giudizio di costituzionalità.....	444
1.2 L'ordine di esame delle questioni prospettate sotto una pluralità di profili .....	445
1.3 Le disposizioni dei Trattati europei, il diritto derivato e la giurisprudenza della Corte di giustizia invocate .....	446
1.4 La necessaria specificazione del diritto europeo invocato .....	447
<i>2. Aspetti sostanziali</i> .....	448
2.1 Le dichiarazioni di incostituzionalità in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost.....	448
2.2 Le pronunce di non fondatezza in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. ....	450
2.3 Le pronunce di accoglimento in base ad uno degli altri parametri che veicolano il diritto europeo .....	451
2.4 Le pronunce di accoglimento sulla base, congiuntamente, dell'art. 117 primo comma Cost. e di altri parametri .....	451
2.5 Le pronunce di rigetto in base ad uno degli altri parametri che veicolano il diritto europeo .....	452
<i>Il giudizio sulle leggi in via incidentale</i> .....	453
<i>Premessa</i> .....	453
<i>1. Aspetti processuali</i> .....	453
1.1 I parametri interni che hanno veicolato il diritto europeo nel giudizio di costituzionalità.....	454
1.2 Il primo rinvio pregiudiziale alla Corte di Lussemburgo proposto in un giudizio in via incidentale.....	455

2. Aspetti sostanziali.....	456
2.1 Il diritto europeo come integrativo dei principi e criteri direttivi della delega.....	456
<i>Il giudizio per conflitto di attribuzione tra enti</i> .....	456

## **Sezione II**

### **Diritto interno e sistema CEDU**

<i>Introduzione</i> .....	458
1. Uno sguardo d'insieme.....	458
2. L'integrazione delle tutele .....	459
3. <i>Gli effetti della CEDU e delle pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo nell'ordinamento italiano</i> .....	459
<i>Il giudizio sulle leggi in via incidentale</i> .....	461
1. <i>Aspetti processuali</i> .....	461
1.1 I parametri interni che hanno veicolato la CEDU e la giurisprudenza della Corte europea dei diritti nel giudizio costituzionale .....	461
1.2 Le disposizioni CEDU maggiormente invocate .....	461
2. <i>Aspetti sostanziali</i> .....	463
a) <i>In materia civile e amministrativa</i> .....	463
2.1 Retroattività della legge, divieto di ingerenza del legislatore sui processi in corso e “motivi imperativi di interesse generale”.....	463
2.2 Diritto all'anonimato della madre e diritto all'identità del figlio non riconosciuto. Il seguito interno della sentenza Godelli c. Italia.....	464
2.3 Requisito della titolarità della carta di soggiorno per la concessione di provvidenze economiche e divieto di discriminazione .....	465
2.4 Espulsione dello straniero e protezione dei legami familiari.....	465
2.5 Tutela della proprietà ed equo indennizzo in caso di espropriazione per pubblica utilità .....	465
b) <i>In materia penale</i> .....	466
2.6 Principio di retroattività della legge più favorevole: il seguito della sentenza Scoppola c. Italia.....	466
2.7 Un'inammissibilità con monito al legislatore in materia di esecuzione penale .....	467
<i>Il giudizio sulle leggi in via principale</i> .....	467
<i>Il giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello stato</i> .....	468

## **Sezione III**

### **Diritto interno e diritto internazionale**

<i>Premessa</i> .....	469
1. <i>Aspetti processuali</i> .....	470
1.1 I parametri costituzionali che hanno veicolato il diritto internazionale nei giudizi di costituzionalità .....	470

2. <i>Aspetti sostanziali</i> .....	470
2.1. Le dichiarazioni di incostituzionalità per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost.....	470

# Parte I

## Profili processuali

### Capitolo I

#### *Il giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale*

##### **1. Premessa**

Nel 2013 la Corte ha adottato, in sede di giudizio incidentale, **145** decisioni: **73** sentenze e **72** ordinanze.

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

Le ordinanze di rimessione sono pervenute in larga misura dai Tribunali ordinari (**127**), seguiti dai Tribunali amministrativi regionali (**73**), dal Consiglio di Stato (**17**), dai Giudici di pace (**11**), dalle Corti di appello (**10**) e dal Tribunale superiore delle acque pubbliche (**10**). Più contenuto è stato il numero delle ordinanze pronunciate dalla Corte di cassazione (**8**), dai Giudici per le indagini preliminari (**6**), dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana (**5**), dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale (**5**), dai Giudici per l'udienza preliminare (**4**), dalle Commissioni tributarie regionali (**4**) e dalle Commissioni tributarie provinciali (**3**).

Tra le altre autorità rimettenti si segnalano il Magistrato di sorveglianza (**2**), il Tribunale per i minorenni (**2**), il Tribunale di sorveglianza (**2**), il Giudice dell'esecuzione del tribunale (**1**), il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale per i minorenni (**1**), il Presidente del tribunale (**1**), il Tribunale militare (**1**), il Giudice delegato presso la sezione fallimentare del tribunale (**1**) ed il Collegio arbitrale (**1**).

L'art. 1 della legge costituzionale n. 1 del 1948 e l'art. 23 della legge n. 87 del 1953 riconoscono all'autorità giurisdizionale la legittimazione ad attivare, d'ufficio o su istanza di parte, il giudizio incidentale di costituzionalità.

In relazione alla necessaria provenienza della questione da un "giudice" che decida, nel corso di un "giudizio" di cui è investito, di rimetterla alla Corte, si segnala la sentenza n. **223** che ha ribadito il tradizionale orientamento favorevole alla legittimazione degli arbitri a promuovere l'incidente di costituzionalità. Secondo i Giudici, infatti, «l'arbitrato costituisce un procedimento previsto e disciplinato dal codice di procedura civile per l'applicazione obiettiva del diritto nel caso concreto, ai fini della risoluzione di una controversia, con le garanzie di contraddittorio e di imparzialità tipiche della giurisdizione civile ordinaria». Pertanto, «il giudizio arbitrale non si differenzia da quello che si svolge davanti agli organi statali della giurisdizione, anche per quanto riguarda la ricerca e l'interpretazione delle norme applicabili alla fattispecie» ed «è potenzialmente fungibile con quello degli organi della giurisdizione».

La sentenza n. **265** ha riconosciuto «la sussistenza della legittimazione del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana – sezioni riunite a sollevare questione di legittimità costituzionale in sede di parere sul ricorso straordinario al Presidente della Regione siciliana». Infatti, dopo aver sottolineato che, ai sensi del d.lgs. n. 373 del 2003, «le due sezioni che compongono il predetto Consiglio costituiscono sezioni distaccate del Consiglio di Stato» e che, per l'organizzazione e il funzionamento del Consiglio in sede consultiva e in sede giurisdizionale «si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni vigenti per il Consiglio di Stato», la Corte ha precisato che tale rinvio «rende applicabile anche al Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana – sezioni riunite quanto previsto per il Consiglio di Stato» dall'art. 13, primo

comma, del d.P.R. n. 1199 del 1971 (come modificato dall'art. 69, primo comma, della legge n. 69 del 2009) secondo cui l'organo consultivo, se ritiene che il ricorso non possa essere deciso indipendentemente dalla risoluzione di una questione di legittimità costituzionale che non risulti manifestamente infondata, sospende l'espressione del parere e, riferendo i termini e i motivi della questione, ordina alla segreteria l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Il giudice, per poter proporre una questione di legittimità costituzionale, non deve essere privo di poteri decisorii. Con specifico riguardo alla legittimazione del giudice della cautela, la sentenza n. **83** ha confermato che «la *potestas iudicandi* del giudice *a quo* non può ritenersi esaurita quando la concessione della misura cautelare sia fondata, quanto al *fumus boni iuris*, sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale, dovendosi, in tal caso, ritenere di carattere provvisorio e temporaneo la sospensione dell'efficacia del provvedimento impugnato, fino alla ripresa del giudizio cautelare dopo l'incidente di legittimità costituzionale». In linea con tale insegnamento è stata esclusa l'irrelevanza di questioni promosse dopo la concessione di «una misura avente carattere provvisorio, efficace sino alla ripresa del procedimento» successivamente alla conclusione del giudizio di costituzionalità. L'ordinanza n. **325** ha ribadito che la questione «può essere sollevata nell'ambito di un procedimento avente natura cautelare anche laddove il giudice conceda la relativa misura, purché tale concessione non si risolva nel definitivo esaurimento del potere cautelare del quale in quella sede il giudice fruisce»: nella specie, si è osservato come il procedimento cautelare fosse ancora in corso ed il rimettente non avesse esaurito la propria *potestas iudicandi*.

La sentenza n. **293** ha confermato che «il giudice del rinvio è abilitato a sollevare dubbi di legittimità costituzionale concernenti l'interpretazione della norma, quale risultante dal principio di diritto enunciato dalla Corte di cassazione nella pronuncia di annullamento. Da un lato, infatti, detta norma deve ricevere ancora applicazione nell'ambito del giudizio di rinvio, onde non si è al cospetto di un rapporto "esaurito"; dall'altro, la proposizione di una simile questione di legittimità costituzionale rappresenta l'unico mezzo a disposizione del giudice del rinvio per contestare la *regula iuris* che sarebbe costretto altrimenti ad applicare».

Infine, in merito alla necessità che la questione sia sollevata «nel corso di un giudizio», l'ordinanza n. **86** ha rigettato un'eccezione erariale di inammissibilità basata sull'assunto che le questioni «sarebbero state sollevate in un procedimento non giurisdizionale, come sarebbe confermato dall'orientamento giurisprudenziale che attribuisce natura amministrativa al provvedimento del dirigente dell'ufficio giudiziario che decide sulla dichiarazione di astensione del giudice penale». Invero, secondo il Collegio, le questioni «sono state sollevate nel corso del giudizio penale dallo stesso giudice che procede» e «la natura giuridica del provvedimento del dirigente dell'ufficio che decide sulla dichiarazione di astensione, quale che essa sia, non assume alcun rilievo».

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

Tra il quesito di costituzionalità e la definizione del giudizio *a quo* deve sussistere un rapporto di pregiudizialità, sicché soltanto una questione rilevante nel processo principale può costituire oggetto del giudizio di costituzionalità.

La sentenza n. **103** ha chiarito che alla Corte «non spetta (...) la valutazione circa i presupposti di esistenza del giudizio *a quo*, "a meno che questi non risultino manifestamente e incontrovertibilmente carenti", essendo sufficiente che "l'ordinanza di rimessione argomenti non implausibilmente la rilevanza della questione"». La sentenza n. **106** ha altresì specificato che, nel «giudizio di costituzionalità, ciò che rileva è "la valutazione formulata dal remittente in ordine alla ritenuta impossibilità di definire il processo principale, indipendentemente dalla soluzione della questione sollevata, potendo la Corte interferire su tale valutazione solo se essa, a prima vista, appare assolutamente priva di fondamento"». La sentenza n. **275** ha esplicitamente qualificato il giudizio di rilevanza rimesso alla Corte come «vaglio esterno di non palese implausibilità». L'ordinanza n. **306** ha rammentato che, «per potersi ravvisare il requisito della rilevanza in concreto



della questione proposta, è in ogni caso necessario che la norma impugnata sia applicabile nel giudizio *a quo* e non invece (...) in una fase processuale anteriore», come riscontrato nel caso di specie.

Per giurisprudenza della Corte è rilevante la questione «proposta nel giudizio di ottemperanza in riferimento ad una norma che incide sul diritto riconosciuto da una sentenza che, quando essa è sollevata, è assistita dalla forza del giudicato e non è più suscettibile di riesame nel merito» (ordinanze nn. **173** e **269**).

L'esame di merito delle questioni è stato talvolta precluso dal difetto di rilevanza, riscontrato in ipotesi connotate dall'estraneità delle norme denunciate all'area decisionale del rimettente (sentenze nn. **81**, **202**, **204**; ordinanze nn. **235** e **306**) e dall'inefficacia di un'eventuale pronuncia di accoglimento sulle sorti del giudizio principale (ordinanze nn. **96**, **206**, **326**).

Secondo l'ordinanza n. **206** l'estraneità delle disposizioni censurate «al problema della possibile trasformazione dei contratti a tempo determinato in contratti a tempo indeterminato» comporta l'«inefficacia dell'ipotetica pronuncia di accoglimento ai fini della decisione della domanda giudiziale concretamente posta» al rimettente. L'ordinanza n. **306** ha altresì puntualizzato che «dalla autorità di giudicato delle decisioni della Cassazione (...) discende la irrilevanza di questioni che tendano a rimettere in discussione la competenza attribuita nel caso concreto dalla Cassazione medesima, in quanto ogni ulteriore indagine sul punto deve ritenersi definitivamente preclusa e quindi nessuna influenza potrebbe avere una qualsiasi pronuncia» della Corte nel giudizio *a quo*. L'ordinanza n. **326** ha sottolineato che «l'eventuale accoglimento della questione (...) non avrebbe alcun rilievo nel giudizio *a quo*».

Una delle inammissibilità statuite dalla sentenza n. **210** è derivata dalla constatazione che la questione proposta in riferimento all'art. 3 Cost. «non attiene alla necessità di conformarsi a una sentenza della Corte EDU», che è il «solo caso che (...) può giustificare un incidente di legittimità costituzionale sollevato nel procedimento di esecuzione nei confronti di una norma applicata nel giudizio di cognizione». Per ulteriori considerazioni sul rapporto tra diritto interno e diritto europeo si rinvia *infra*, Parte II, cap. IV.

Talvolta, eccezioni di inammissibilità delle questioni per irrilevanza sono state respinte in considerazione dell'effettiva applicabilità nel giudizio *a quo* della norma censurata (sentenze nn. **91**, **103**, **202**, **304**), della tempestiva proposizione dell'incidente di costituzionalità (sentenza n. **85**), del mancato esaurimento della *potestas iudicandi* del rimettente (sentenza n. **83**), della sussistenza di effetti concreti sul processo principale derivanti dalla cessazione di efficacia della norma impugnata (sentenze nn. **85**, **106**, **159**, **184**, **275**, **291**, **314**), ovvero dell'impossibilità per il rimettente di disapplicare norme interne asseritamente contrastanti con il diritto europeo (sentenza n. **210**).

Secondo la sentenza n. **85** la normativa censurata deve «trovare ulteriore applicazione, attraverso un provvedimento che riconosca e regoli la “facoltà d'uso” degli impianti, rimasti in condizione di sequestro, e mediante un provvedimento che valuti la perdurante necessità dell'ufficio dei custodi giudiziali». La stessa decisione ha altresì escluso che si sia determinata una «sopravvenuta carenza di interesse» delle questioni poiché la commercializzazione dei prodotti sequestrati è stata disposta dall'Autorità procedente ai sensi del cod. proc. pen. e non già della normativa censurata, con il conseguente persistere dell'«interesse a stabilire se sia legittima la previsione di un inserimento delle merci nel normale ciclo economico dell'impresa, che comporta tra l'altro, per l'azienda, la diretta ed incondizionata acquisizione delle risorse ricavate dal commercio dei suoi prodotti». La sentenza n. **91**, nel riconoscere al rimettente di avere addotto «sufficienti e non implausibili motivazioni circa la rilevanza» della questione nel processo principale, ha sottolineato che, essendo stati ivi impugnati «atti che trovano il loro fondamento legislativo nella disposizione» censurata, «non è implausibile» ritenere che quest'ultima «debba necessariamente essere applicata nel giudizio *a quo* e che, dunque, l'eventuale illegittimità della stessa incida sul procedimento principale». La sentenza n. **103** ha evidenziato come il rimettente, «rilevando l'incidenza della disposizione impugnata sulle norme applicabili relative ai requisiti acustici nel giudizio *a quo*, abbia motivato in modo non implausibile sulla rilevanza della questione sollevata, restando invece a lui rimessa, in ragione dell'autonomia del

giudizio costituzionale rispetto a quello *a quo*, la valutazione circa l'esistenza della prova offerta dalla parte in ordine alla violazione delle suddette norme acustiche». La sentenza n. **106** ha dato atto al rimettente di aver chiarito che, «ove fosse dichiarata l'illegittimità costituzionale della norma censurata, il ricorrente nel giudizio principale (...) «otterrebbe senza dubbio il diritto all'assunzione, previa disapplicazione di quella parte del bando di concorso che risulterebbe [...] viziata da illegittimità conseguente»». La sentenza n. **159** ha affermato che l'ordinanza di rimessione argomenta sulla rilevanza «con motivazione non implausibile, osservando in sintesi che, se la norma censurata fosse dichiarata illegittima, (...) l'opposizione a decreto ingiuntivo non potrebbe trovare accoglimento». La sentenza n. **184** ha chiarito che la disposizione censurata «ha inibito al rimettente l'esercizio di un potere processuale, precedentemente a lui spettante e di cui egli, evidentemente, avrebbe inteso fare uso». Secondo la sentenza n. **202** sono le disposizioni «indicate dalla difesa statale (...) ad essere irrilevanti al fine del decidere nel procedimento *a quo*, mentre il rimettente ha correttamente ritenuto applicabile la disciplina contenuta nel t.u. sull'immigrazione». La sentenza n. **210** ha ribadito che, in fattispecie non riconducibili al diritto comunitario, «non vi è spazio per un'eventuale disapplicazione da parte del giudice ordinario» delle norme interne sospettate di illegittimità. La sentenza n. **275** ha ritenuto che il rimettente ha «evidenziato l'incidenza sui giudizi in corso» della questione, «argomentando sulla base dell'esame del dato normativo, e la tesi trova conforto nel tenore letterale della disposizione, che fa riferimento (...) in modo inequivoco, alle vicende oggetto dei giudizi» *a quibus*. La sentenza n. **314** ha, tra l'altro, puntualizzato che «la dedotta inutilità di una pronuncia caducatoria della disposizione censurata – in quanto attribuirebbe alla disposizione autenticamente interpretata l'unico significato corretto – costituisce profilo attinente al merito e non alla ammissibilità» delle questioni.

La sentenza n. **94** ha evidenziato che il rimettente, pur avendo pronunciato nei giudizi *a quibus* altrettante sentenze non definitive, «non ha fatto applicazione della norma censurata (...) e non ha definito i processi principali». A giudizio della sentenza n. **224** il rimettente ha, «ancorché stringatamente, (...) motivato circa l'impossibilità di disapplicare» una norma nazionale «in contrasto con una direttiva comunitaria evidentemente non munita di efficacia diretta»: in tal caso, la norma interna non è «immune dal controllo di conformità al diritto comunitario», che spetta alla Corte, «davanti alla quale il giudice può sollevare questione di legittimità costituzionale, per asserita violazione dell'art. 11 ed oggi anche dell'art. 117, primo comma, Cost.».

L'abrogazione o la modifica della disposizione censurata, operando *ex nunc*, non esclude di per sé la rilevanza della questione, potendo restare applicabile al processo *a quo*, in virtù della successione delle leggi nel tempo, la norma abrogata o modificata. La sentenza n. **78** ha rammentato il costante insegnamento circa «la persistenza della rilevanza, anche nel caso in cui la norma sottoposta a scrutinio sia stata dichiarata incostituzionale o sostituita da una successiva, perché, ove un determinato atto amministrativo sia stato adottato sulla base di una norma poi abrogata o dichiarata costituzionalmente illegittima, «la legittimità dell'atto deve essere esaminata, in virtù del principio *tempus regit actum*, con riguardo alla situazione di fatto e di diritto esistente al momento della sua adozione»». La sentenza n. **82** ha affermato che l'intervenuta modificazione della norma impugnata «non fa venir meno la rilevanza della questione, poiché il giudizio principale comunque deve essere deciso applicando l'art. 20 del decreto-legge n. 112 del 2008 nel testo precedente alle modifiche introdotte nel 2011». Secondo la sentenza n. **90** «permane la rilevanza della questione perché della disposizione impugnata», benché abrogata, «deve continuare a farsi applicazione nel giudizio principale».

In relazione al momento nel quale la questione è stata sollevata, posto che il pregiudizio derivante dall'applicazione della disposizione censurata deve essere attuale, i Giudici hanno confermato la manifesta inammissibilità di questioni la cui rilevanza sia prematura (ordinanza n. **128**). Lo stesso esito di inammissibilità è stato riservato a questioni aventi una rilevanza meramente ipotetica e virtuale (sentenze nn. **214** e **281**; ordinanze nn. **169** e **176**).

L'ordinanza n. **176** ha osservato che, «dalla ricostruzione in fatto contenuta nell'ordinanza di rimessione, non si evidenzia in alcun modo che il giudice *a quo* sia stato chiamato ad applicare la norma censurata (...), emergendo viceversa il carattere ipotetico (...) del richiesto scrutinio di

costituzionalità, la cui pregiudizialità (e incidenza) rispetto alla fattispecie dedotta in giudizio risulta allo stato non configurabile». Secondo la sentenza n. **214** «una questione finalizzata a riconoscere una determinata facoltà a una parte processuale è priva di rilevanza attuale se, nel giudizio *a quo*, quella parte non ha mai manifestato la volontà di esercitare» detta facoltà.

Un'eccezione di inammissibilità della questione, per il suo asserito carattere prematuro ed ipotetico, è stata invece respinta dalla sentenza n. **224**.

Nel valutare la rilevanza della questione, la Corte svolge anche un controllo in merito alla sussistenza di un eventuale difetto di giurisdizione o di competenza dell'adita autorità giurisdizionale ovvero di una delle condizioni dell'azione o di uno dei presupposti processuali relativi al giudizio principale.

Il difetto di giurisdizione del rimettente può essere rilevato soltanto se emerge «in modo macroscopico e manifesto, cioè *ictu oculi*»: così la sentenza n. **106** secondo cui «l'indagine della Corte sulla giurisdizione del giudice rimettente deve arrestarsi laddove questi “abbia espressamente motivato in maniera non implausibile in ordine alla sua giurisdizione”. In applicazione dei riferiti principi, i Giudici hanno rigettato un'eccezione di irrilevanza, sottolineando come il rimettente e la difesa regionale abbiano prospettato, «con riguardo alla giurisdizione, argomentazioni di segno opposto, ma entrambe supportate da pronunce delle sezioni unite della Corte di Cassazione», che finiscono per precludere una declaratoria di «inammissibilità della questione perché sollevata da un giudice privo di giurisdizione». Analoga eccezione è stata respinta dalla sentenza n. **116** la quale, nel rammentare «l'autonomia del giudizio incidentale di costituzionalità rispetto a quello principale», ha confermato che «il difetto di giurisdizione può rilevare soltanto nei casi in cui appaia macroscopico, così che nessun dubbio possa aversi sulla sua sussistenza; non anche quando il rimettente abbia motivato in maniera non implausibile in ordine alla sua giurisdizione». Nella specie, i rimettenti «hanno affermato la propria giurisdizione sulla base di motivazioni del tutto plausibili» e, a «fronte di siffatta espressa statuizione», il sindacato della Corte «non può che arrestarsi, attesa la non implausibilità di una simile motivazione, peraltro in linea con i principi espressi dalle sezioni unite della Corte di cassazione». Anche l'ordinanza n. **318** ha disatteso un'eccezione di inammissibilità per difetto di giurisdizione del rimettente, confermando che, «affinché il difetto di giurisdizione si traduca nell'inammissibilità della questione (...), occorre che lo stesso sia macroscopico, ossia rilevabile *ictu oculi*»: nella specie, si è riconosciuto al giudice *a quo* di avere motivato sul punto «in modo non implausibile».

Con specifico riguardo all'interesse a ricorrere, si è ribadito che «spetta al giudice *a quo*» verificarne la sussistenza nel caso concreto, essendo la Corte «tenuta a effettuare piuttosto un controllo esterno sull'adeguatezza della motivazione dell'ordinanza di remissione in punto di rilevanza (oltre che di non manifesta infondatezza), a garanzia dell'incidentalità e della concretezza del giudizio»: così la sentenza n. **91** che, nel rigettare un'eccezione regionale di inammissibilità, ha ritenuto la ricostruzione del rimettente sufficiente a giustificare la sussistenza dell'interesse a ricorrere. Secondo la sentenza n. **94** le ordinanze di remissione hanno «diffusamente argomentato le ragioni dell'interesse attuale e concreto di tutte le società ricorrenti (...) ad impugnare le disposizioni regolamentari che hanno base giuridica» nella denunciata norma di legge, «esplicitando, in riferimento a ciascuna, gli argomenti che (...) inducono a ritenerlo esistente. L'ampia ed approfondita motivazione (...) rende, quindi, applicabile il principio secondo il quale sussiste la rilevanza della questione di legittimità costituzionale quando, come nella specie, essa sia stata adeguatamente e non implausibilmente motivata dal rimettente».

L'ordinanza n. **158**, nel confutare l'eccepita violazione del principio del contraddittorio, ha sottolineato che «l'omessa notificazione del ricorso introduttivo del giudizio principale non emerge dalla lettura dell'ordinanza di remissione – che sul punto tace – e risulta anzi smentita dalla stessa Equitalia Sud s.p.a., che, costituendosi nel presente giudizio di costituzionalità, ha riferito di essere stata regolarmente evocata nel giudizio principale».

La necessaria pregiudizialità della questione rispetto alla definizione del processo *a quo* non implica che le vicende di quest'ultimo possano influire sulle sorti del giudizio incidentale, il quale,

in quanto finalizzato al controllo di legittimità costituzionale delle leggi, ha carattere oggettivo ed è sottratto alla disponibilità delle parti, la cui costituzione in giudizio davanti alla Corte è puramente facoltativa. L'art. 18 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale prevede espressamente che la sospensione, l'interruzione e l'estinzione del processo principale non producono effetti sul giudizio incidentale.

La sentenza n. **78** ha valorizzato «l'autonomia del giudizio costituzionale rispetto al giudizio *a quo*, che preclude» ai Giudici «la valutazione delle concrete conseguenze sulle situazioni giuridiche soggettive azionate nel giudizio principale». Pertanto, ai fini dell'ammissibilità della questione, «è sufficiente che l'ordinanza di rimessione» ne «argomenti non implausibilmente la rilevanza». La sentenza n. **120** ha confermato che le «vicende di fatto sopravvenute rispetto alla proposizione» dello scrutinio di costituzionalità non sono idonee «ad esplicare effetti sul giudizio incidentale, in quanto questo, una volta iniziato in seguito ad ordinanza di rinvio del giudice rimettente, non è suscettibile di essere influenzato da successive vicende di fatto concernenti il rapporto dedotto nel processo che lo ha occasionato». Perciò, il Collegio ha ritenuto l'irrilevanza della «cessazione del mandato parlamentare ricoperto dal convenuto a seguito della intervenuta conclusione della XVI legislatura». Secondo la sentenza n. **154** dal «principio di autonomia del giudizio incidentale» discende che la «definizione stragiudiziale, intervenuta *medio tempore*», del giudizio pendente davanti al Consiglio di Stato, «non incide sulla rilevanza delle questioni».

#### **4. L'ordinanza di rimessione**

La forma ed il contenuto dell'ordinanza di rimessione, quale prescritto dall'art. 23 della legge n. 87 del 1953 e da una giurisprudenza costituzionale ormai consolidata, hanno spesso richiamato l'attenzione della Corte.

La forma è stata ritenuta non determinante ai fini della rituale instaurazione del giudizio di costituzionalità. La sentenza n. **275** ha, infatti, esaminato nel merito le questioni sollevate da «diciotto atti promovimento», dei quali «uno solo ha forma di ordinanza (...), mentre gli altri hanno la veste di sentenza ed alcune recano l'indicazione “non definitiva”». I Giudici – dopo aver precisato che tali sentenze sono «tutte non definitive» poiché il rimettente «non si è spogliato integralmente delle controversie» – hanno richiamato il consolidato orientamento secondo cui «la circostanza che gli atti di promovimento abbiano la forma di sentenza anziché di ordinanza non comporta la inammissibilità della questione, dal momento che “il giudice *a quo* – dopo la positiva valutazione concernente la rilevanza e la non manifesta infondatezza della stessa – ha disposto la sospensione del procedimento principale e la trasmissione del fascicolo alla cancelleria» della Corte; sicché «a tali atti, anche se assunti con la forma di sentenza, deve essere riconosciuta sostanzialmente natura di ordinanza».

Quanto al contenuto dell'atto di promovimento, l'ordinanza di rimessione deve descrivere adeguatamente la fattispecie concreta sottoposta al vaglio del giudice *a quo*, motivare compiutamente circa la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale, identificarne correttamente l'oggetto, contenere un *petitum* univoco e sufficientemente definito, e, come meglio specificato *infra* (par. 8), dare conto dell'impossibilità di risolvere in via interpretativa l'ipotizzato dubbio di costituzionalità.

L'accertamento di carenze relative ad uno o più dei menzionati profili preclude l'esame di merito delle questioni e determina l'adozione di una pronuncia processuale di (manifesta) inammissibilità. I vizi dell'atto di promovimento sono rilevati dalla Corte d'ufficio ovvero anche su eccezione specificamente formulata dalla difesa erariale o regionale o da una delle parti costituite nel giudizio di costituzionalità.

Eccezioni di inammissibilità involgenti il merito delle questioni, anziché profili di ordine processuale, non possono trovare accoglimento. Al riguardo, la sentenza n. **94** ha sostenuto che le «deduzioni dell'Avvocatura generale dirette a dimostrare l'infondatezza delle censure di irragionevolezza attengono (...) al merito e, quindi, non prefigurano una ragione di eventuale inammissibilità della questione».

I Giudici hanno talvolta sanzionato l'insufficiente descrizione della fattispecie concreta oggetto del giudizio principale (ordinanze nn. **185, 196, 197, 295**) che comporta l'impossibilità di verificare la rilevanza della questione (ordinanze nn. **99** e **192**), con conseguente carenza o difetto di motivazione sulla rilevanza (ordinanze nn. **96** e **150**). In proposito, si sono ribaditi alcuni consolidati orientamenti della giurisprudenza costituzionale: l'«omessa descrizione, da parte del giudice rimettente, della fattispecie concreta sottoposta a giudizio si traduce in un difetto di motivazione sulla rilevanza della questione, che conduce alla declaratoria di inammissibilità della stessa» (ordinanza n. **150**); «l'omessa o insufficiente descrizione della fattispecie, non emendabile mediante la diretta lettura degli atti, impedita dal principio di autosufficienza dell'atto di rimessione, preclude il necessario controllo in punto di rilevanza» (ordinanza n. **185**); l'ordinanza di rimessione dovrebbe, «ai fini del controllo sulla rilevanza della questione, offrire una esauriente e autosufficiente descrizione della fattispecie sottoposta al giudizio *a quo*» (ordinanza n. **197**).

Secondo l'ordinanza n. **150** «l'assenza, nella ordinanza di rimessione, di qualsiasi anche minimo accenno ai fatti di causa impedisce (...) di procedere al doveroso scrutinio anche in punto di rilevanza della questione proposta, essendosi il giudice rimettente limitato ad enunciare che “il giudizio non può essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale”. L'ordinanza n. **192** ha imputato al rimettente di non avere descritto «la fattispecie concreta sottoposta al suo esame – trascurando, persino, di riferire quale sia l'imputazione contestata all'imputato nel giudizio *a quo*». La stessa pronuncia ha precisato che le manchevolezze dell'atto di promovimento non possono ritenersi sanate dall'«avvenuto deposito – singolarmente eseguito dopo la dichiarazione di sospensione del procedimento penale *a quo* – di atti da parte della difesa dell'imputato volti ad “enunciare” la questione, atteso che il contenuto di tali atti non è stato in alcun modo fatto proprio dal rimettente, sicché, in ossequio al consolidato principio dell'autosufficienza della ordinanza di rimessione, essi non sono in alcun modo utilizzabili per integrare le evidenti lacune presenti nell'ordinanza stessa». L'ordinanza n. **295** ha sostenuto che «l'insufficiente descrizione della fattispecie concreta impedisce (...) la necessaria verifica della rilevanza della questione, affermata dal rimettente in termini meramente astratti e apodittici».

La sentenza n. **279** ha, invece, osservato che le circostanze di fatto riferite dai rimettenti «sono state accertate anche attraverso specifiche acquisizioni istruttorie» e «la descrizione di esse risponde all'esigenza di delineare compiutamente le fattispecie oggetto dei giudizi *a quibus*».

E' stata frequentemente riscontrata la carente, inadeguata, insufficiente, implausibile, contraddittoria o difettosa motivazione sulla rilevanza (sentenze nn. **210** e **310**; ordinanze nn. **5, 99, 126, 147, 158, 173, 176, 185, 195, 261, 269, 295, 325**).

L'ordinanza n. **5** ha addebitato al rimettente di avere omesso «qualunque motivazione circa la ritenuta applicabilità al caso di specie» della norma impugnata, più volte modificata a seguito di *ius superveniens*; e di non avere considerato che una delle modifiche «ha trasformato la natura della norma *de qua* da legge in senso materiale a legge in senso formale, così affrancandola» dal denunciato vizio di eccesso di delega. L'ordinanza n. **99** ha ravvisato la carente «motivazione in merito alla applicabilità della norma censurata al giudizio principale, in quanto il Tribunale rimettente non individua con esattezza né la pretesa sostanziale fatta valere in giudizio dal ricorrente, né la correlazione esistente tra tale pretesa e la norma censurata». Secondo l'ordinanza n. **147** l'«insufficiente motivazione in ordine alla rilevanza» deriva da «una intrinseca contraddizione nel percorso argomentativo del rimettente»; inoltre, il giudice *a quo* «non scioglie il dubbio circa l'applicabilità del principio della *lex mitior* alla norma regionale e, nell'ipotesi della sua applicabilità, non si pone alcun problema di ammissibilità del sindacato costituzionale sulle norme penali che introducono una disciplina più favorevole, sicché, (...) la motivazione sulla rilevanza risulta evidentemente perplessa, parziale e inadeguata». L'ordinanza n. **158** – dopo aver premesso che il rimettente «non ha in alcun modo illustrato, anche solo sommariamente, le ragioni di infondatezza degli altri motivi di ricorso, pure spiegati in via principale nel giudizio *a quo* ed aventi “priorità logica”» – ha sostenuto che «l'esame di tali motivi (...) è pregiudiziale, perché il loro eventuale accoglimento determinerebbe l'annullamento delle cartelle impugnature». L'ordinanza n. **195** ha evidenziato che il rimettente «omette di spiegare in che modo la declaratoria di

incostituzionalità della norma censurata porterebbe (...) a soddisfare la pretesa avanzata nel ricorso principale».

Non sono mancati, tuttavia, casi in cui sono state respinte eccezioni di inammissibilità per difettosa motivazione sulla rilevanza (sentenze nn. **33, 78, 81, 107, 108, 134, 154, 170**).

Secondo la sentenza n. **33** «il giudice *a quo* ha assolto in modo sufficiente l'onere, del quale è gravato, di individuare la rilevanza della questione sulla causa che egli è chiamato a decidere»: infatti, pur nella sua «sua estrema stringatezza, la questione sollevata, valutata anche alla luce dell'intera ordinanza di rimessione, è espressa in modo sufficiente a consentire (...) di individuare il *thema decidendum*. Inoltre, alla stregua del percorso argomentativo seguito dal giudice rimettente, l'ordinanza è stata formulata in modo idoneo a permettere (...) di circoscrivere il contenuto della questione e di valutare la rilevanza di questa». La sentenza n. **78** ha riconosciuto al rimettente di avere fornito «adeguata motivazione circa la perdurante rilevanza della questione e la persistenza dell'interesse ad ottenere una pronuncia di merito», in quanto la «dettagliata ricostruzione della vicenda processuale [...] consente il controllo sulla rilevanza» e l'esame dei motivi di impugnazione evidenzia che «l'accoglimento del ricorso è subordinato alla declaratoria di illegittimità costituzionale della norma impugnata». La sentenza n. **81** ha ritenuto, tra l'altro, che l'«accoglimento dell'istanza cautelare non ha determinato la cessazione dell'interesse del ricorrente nel giudizio principale, né ha esaurito i poteri del giudice rimettente, il quale ha sollevato le questioni di legittimità costituzionale nella fase di merito del giudizio principale. Inoltre, il decorso del tempo (...) non ha conseguenze sull'applicazione delle norme censurate nel giudizio tuttora pendente e dunque non incide sulla rilevanza delle questioni». Per la sentenza n. **107** il «rimettente ha descritto in modo sufficientemente preciso la fattispecie sottoposta al suo scrutinio (...). Ha, quindi, dedotto puntualmente di dovere applicare la normativa regolatrice della materia alla stregua della interpretazione sospettata in contrasto con la Costituzione (...). Tale motivazione è sufficiente a palesare la rilevanza delle questioni sollevate ai fini della definizione del giudizio principale». La sentenza n. **108** – dopo aver evidenziato che «il rimettente espone compiutamente le circostanze di fatto della vicenda» – ha sostenuto la chiarezza dell'assunto secondo cui «la rimozione, a seguito dell'invocata declaratoria di illegittimità costituzionale, della disposizione (...) determinerebbe automaticamente l'accoglimento della domanda del lavoratore». La sentenza n. **154** ha riconosciuto al giudice *a quo* di avere «motivato non implausibilmente sulla rilevanza» ed ha altresì precisato che non è «consentito censurare, in sede di controllo sulla rilevanza, la scelta del rimettente di non provvedere a quantificare l'importo dovuto, in base ai criteri fissati nella sentenza di condanna generica, prima di sollevare le questioni aventi ad oggetto norme che impediscono di dare esecuzione al giudicato di condanna».

L'ordinanza n. **49** ha considerato «non implausibile» l'interpretazione del rimettente secondo cui la rilevanza «non è venuta meno» per effetto dell'intervenuta modifica del regime normativo degli enti assunti come *tertia comparationis*.

Allo stesso esito di inammissibilità della questione conducono i vizi riscontrati in merito alla delibazione sulla non manifesta infondatezza. In proposito, il giudice *a quo* è tenuto a motivare sulla non manifesta infondatezza di ogni dubbio proposto in riferimento a ciascuno dei parametri evocati e non può limitarsi ad indicare i parametri senza argomentare in alcun modo, o comunque adeguatamente, in ordine alla loro asserita violazione (sentenze nn. **85, 114, 276**; ordinanze nn. **115, 128, 192, 242**).

La sentenza n. **85** ha osservato che il rimettente ha solamente evocato «una generica corrispondenza tra le norme di tutela dei diritti fondamentali contenute nella Carta costituzionale, (...) ed alcune norme sovranazionali, comprese nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo o nell'ordinamento dell'Unione europea», senza proporre «alcuna puntuale considerazione (...) sulle specifiche ragioni di conflitto tra il diritto nazionale ed i parametri interposti, dei quali non è illustrata, neppure in termini sommari, la concreta portata precettiva. Il diritto dell'Unione, in particolare, è genericamente evocato in rapporto ai principi di precauzione e di responsabilità per i danni da inquinamento (...), senza tenere in concreta considerazione la specifica produzione

normativa in materia di siderurgia». La stessa decisione ha altresì rilevato l'impossibilità di comprendere «quale possa essere l'effettiva attinenza del principio del giudice naturale, precostituito per legge, nel contesto di affermazioni concernenti una pretesa immunità che deriverebbe ai responsabili dell'Ilva dalla normativa censurata», ovvero «il senso dell'affermazione che, per l'asserita immunità accordata riguardo ai reati commessi nella gestione dello stabilimento di Taranto, sarebbe violata la regola di personalità della responsabilità penale». La sentenza n. **114** ha sanzionato l'«omessa indicazione del contenuto dei parametri di riferimento» e la «carente motivazione in ordine alle ragioni per cui le disposizioni censurate ne comporterebbero la violazione». L'ordinanza n. **115** ha riscontrato, da un lato, l'omessa indicazione dei «parametri costituzionali in tesi violati» e, dall'altro, «in relazione ai numerosi parametri evocati (per altro in modo disarmonico tra motivazione e dispositivo)», la mancanza di «una pertinente e coerente motivazione delle ragioni che ne determinerebbero, nella specie, la violazione da parte della norma denunciata»: tali carenze hanno determinato «la non rispondenza delle (...) ordinanze di rimessione ai requisiti minimi richiesti dall'art. 23» della legge n. 87 del 1953 «per promuovere l'incidente di costituzionalità». Secondo l'ordinanza n. **192** il rimettente, «al di là della mera enunciazione della proposizione normativa che si ritiene viziata», non ha illustrato «le ragioni in forza delle quali questa entrerebbe in conflitto con gli evocati parametri».

Il rilievo di un'insufficiente motivazione sulla non manifesta infondatezza ovvero in ordine al dedotto contrasto con gli evocati parametri costituzionali è stato talvolta disatteso dalla Corte (sentenze nn. **108, 134, 183, 184, 231**; ordinanze nn. **34 e 248**).

La sentenza n. **183** ha riconosciuto al giudice *a quo* di avere esposto «in modo compiuto e adeguato le ragioni del ritenuto contrasto delle norme denunciate con i parametri costituzionali». Secondo la sentenza n. **231** due delle tre ordinanze di rimessione, «lungi dall'essere motivate solo *per relationem*» alla prima, «nel condividerne il *petitum*, richiamano puntualmente, e sviluppano anche ulteriormente, le argomentazioni che lo sorreggono». L'ordinanza n. **248** ha sostenuto che, «dal contesto dell'ordinanza di rimessione, è chiaramente individuabile (...) il parametro rispetto al quale il giudice *a quo* sollecita la verifica di costituzionalità».

L'evocazione di parametri non conferenti ha concorso a determinare la declaratoria di inammissibilità resa con la sentenza n. **10**. L'ordinanza n. **112** ha sanzionato con la manifesta inammissibilità questioni proposte in riferimento ad articoli dello statuto dei diritti del contribuente, che «non possono essere assunti quale parametro di legittimità costituzionale, in quanto hanno rango di legge ordinaria e non costituiscono, neppure come norme interposte, parametro idoneo a fondare il giudizio di legittimità costituzionale di leggi statali».

L'eccezione di non pertinenza dei parametri invocati è stata così disattesa dalla sentenza n. **224**: «è pur vero che gli artt. 10 e 35, terzo comma, Cost. isolatamente considerati, non si attagliano alla dedotta violazione di una direttiva comunitaria. Il primo, perché si riferisce alle norme di carattere consuetudinario (...). Il secondo, perché la Comunità e l'Unione europea non sono riconducibili al novero delle organizzazioni internazionali *tout court*, tanto meno di quelle specificamente dirette all'affermazione o alla regolazione dei diritti del lavoro. Nondimeno, nella prospettazione del rimettente (...) essi fanno corpo con il dedotto contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost.».

Le carenze motivazionali possono investire sia la rilevanza che la non manifesta infondatezza della questione (sentenza n. **310**; ordinanze nn. **44, 115, 175, 196, 217, 248, 294**).

L'ordinanza n. **44** ha ravvisato l'«assoluto difetto di motivazione, in punto sia di rilevanza – solo apoditticamente affermata dal rimettente, ma non verificabile, stante la totale mancanza di esposizione dei fatti di causa – sia di non manifesta infondatezza, risultando del pari omesso qualsiasi autonomo sviluppo argomentativo relativamente agli evocati parametri costituzionali, rispetto ai quali neppure è stata previamente verificata, come doveroso, la possibilità di una interpretazione costituzionalmente conforme della norma denunciata». Secondo l'ordinanza n. **175** «l'ordinanza di rimessione presenta carenze tali da precludere l'esame del merito della questione»: infatti, «il giudice rimettente omette totalmente di descrivere la fattispecie concreta, di motivare in ordine alla rilevanza della questione, nonché di esporre le ragioni per le quali, a suo avviso, le norme

denunciate violerebbero i parametri costituzionali evocati». L'ordinanza n. **196** ha sottolineato come il rimettente sia venuto meno alla «necessità di un autonomo vaglio critico e di una conseguente motivazione in punto di rilevanza e di non manifesta infondatezza della questione ai fini della definizione del proprio giudizio».

Un'eccezione di inammissibilità per difetto di «qualsiasi motivazione» dell'atto di promovimento è stata così rigettata dalla sentenza n. **6**: l'ordinanza di rimessione, «dopo aver adeguatamente motivato sulla rilevanza (...), prosegue richiamando la giurisprudenza costituzionale» sui limiti alla «potestà legislativa delle Regioni in materia di edilizia e urbanistica»; il dubbio di legittimità costituzionale «dipende dalla considerazione che (...) la disposizione regionale consente deroghe non rispettose» dei principi indicati da tale giurisprudenza.

Condizione indispensabile, per consentire alla Corte una decisione nel merito, è la precisa individuazione dei termini della questione. Costituiscono, infatti, motivi di inammissibilità la genericità (sentenza n. **114**) o contraddittorietà (ordinanze nn. **128** e **242**) della prospettazione, l'erronea individuazione del *tertium comparationis* funzionale al giudizio di uguaglianza (sentenza n. **146**), la formulazione della questione in termini dubitativi e perplessi (ordinanza n. **196**) e l'insufficiente determinazione dei termini del giudizio (sentenza n. **276**).

La sentenza n. **146** ha precisato che la mancata individuazione del *tertium comparationis* da parte del giudice *a quo* «si traduce in un'erronea rappresentazione del quadro normativo». Secondo la sentenza n. **276** «il generico riferimento dell'ordinanza di rimessione al principio generale in tema di destituzione del pubblico impiegato» ed alla relativa giurisprudenza costituzionale «è del tutto insufficiente per una corretta prospettazione della questione».

Un'eccezione di inammissibilità per asserita perplessità della questione è stata rigettata dall'ordinanza n. **34**, in quanto riferita ad una circostanza priva di «effettivo rilievo nell'economia» del dubbio di costituzionalità. Analoga eccezione è stata respinta dalla sentenza n. **106** secondo la quale «la questione non è prospettata in modo perplesso né contraddittorio». La sentenza n. **85** ha escluso la sussistenza di un «vizio di intrinseca contraddittorietà della questione», osservando che il rimettente «non sostiene che i provvedimenti di sequestro siano stati “automaticamente” travolti dalla normativa censurata, e neppure che sia venuta meno la condizione di sequestro dei beni», bensì ha inteso lamentare «un preteso svuotamento dell'efficacia delle cautele reali adottate nei confronti dell'Ilva»; la stessa decisione ha così disatteso l'eccezione omessa indicazione del *tertium comparationis*: pur ammettendo che «una indicazione del genere non compare nell'ordinanza di rimessione» e che la formulazione della questione presenta un carattere di oscurità «nel contesto di una esposizione assai “discorsiva”», i Giudici hanno escluso che si trattasse di un'«indicazione necessaria», sostenendo che il rimettente «non pare voler sindacare la ragionevolezza dell'indice numerico prescelto dal legislatore, in assoluto o nella comparazione con situazioni assimilabili, ma sembra piuttosto porre in discussione la legittimità di qualunque distinzione nel trattamento di aziende con produzioni inquinanti». La sentenza n. **267** ha affermato che la questione «è inequivocabilmente riferita all'illegittima reiterazione dei rapporti intercorsi tra i volontari del Corpo dei vigili del fuoco e il Ministero dell'interno», avendo il rimettente precisato che «le disposizioni sono censurate nella parte in cui consentono una “successione potenzialmente illimitata di contratti a tempo determinato”».

L'onere per il rimettente di individuare compiutamente i termini della questione e di spiegare adeguatamente le ragioni che lo inducono a sollevare il dubbio di costituzionalità determina, per consolidata giurisprudenza della Corte, l'inammissibilità delle questioni motivate *per relationem*, cioè attraverso il mero rinvio alle argomentazioni svolte dalla parte del giudizio principale che ha formulato eccezione di incostituzionalità, ovvero da altri giudici *a quibus*. In proposito, l'ordinanza n. **175** ha ribadito che «non possono avere ingresso nel giudizio incidentale di costituzionalità questioni motivate solo *per relationem*, dovendo il rimettente rendere esplicite le ragioni per le quali ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione»: nella specie, si è ritenuto che le riscontrate carenze dell'atto di promovimento non potessero considerarsi «sanate dal mero rinvio alla memoria di parte».



Anche la determinazione dell'oggetto del giudizio costituzionale deve essere effettuata con precisione dal giudice e risultare compiutamente dall'ordinanza di rimessione. Pertanto, è stata censurata l'erronea individuazione della norma sospettata di incostituzionalità, altrimenti definita come *aberratio ictus* (sentenza n. **59**; ordinanza n. **156**).

La sentenza n. **59** ha imputato al rimettente di avere «sottoposto allo scrutinio di legittimità costituzionale una norma non conferente rispetto al *thema decidendi* demandato al suo esame».

La sentenza n. **91** ha disatteso l'eccezione «erronea individuazione» e «insufficiente specificazione dell'oggetto del giudizio», osservando che «l'eterogeneità dell'articolo censurato non ostacola l'individuazione delle disposizioni impugnate» e che la «lettura complessiva dell'ordinanza di rimessione, comprensiva della descrizione delle censure e delle relative argomentazioni, consente di identificare con precisione tanto il *thema decidendum*, quanto le disposizioni oggetto di giudizio». Analoga eccezione è stata respinta dalla sentenza n. **108** secondo cui non sussiste «alcuna incertezza» circa la disposizione censurata dal rimettente.

Il vizio dell'atto di promovimento può riguardare anche la carente indicazione dell'intervento che il giudice *a quo* richiede alla Corte. Costituisce, infatti, causa di (manifesta) inammissibilità la formulazione di un *petitum* indeterminato (sentenze nn. **203** e **281**; ordinanza n. **169**), ancipite (ordinanza n. **176**), oscuro (ordinanza n. **195**) o incerto (ordinanza n. **318**).

L'ordinanza n. **176** ha rilevato, «*per tabulas*», il «contenuto ancipite del *petitum* proposto dal rimettente (...), che richiede, ad un tempo, due diversi interventi additivi sul testo della norma censurata, evidentemente frutto di due percorsi interpretativi opposti e di un non sciolto dubbio interpretativo, senza che sia dato comprendere se le due ipotesi siano poste tra loro in un rapporto di irrisolta alternatività o di subordinazione». L'ordinanza n. **195** ha osservato che, «a prescindere dai limiti che l'intervento della Corte incontra nella discrezionalità politica del legislatore», «l'intervento richiesto dal giudice *a quo* resta oscuro». La sentenza n. **203** ha riscontrato l'indeterminatezza del *petitum* in riferimento ad una questione rivolta «ad introdurre nella disposizione impugnata una previsione di chiusura, di contenuto ampio e indeterminato», con conseguente eccedenza «dai limiti della rilevanza nel caso di specie». L'ordinanza n. **318** ha affermato che «l'ordinanza di rimessione (...) non chiarisce se (...) venga chiesta una pronuncia di illegittimità costituzionale che cancelli integralmente la norma censurata ovvero una pronuncia additiva, che la mantenga in vigore con le necessarie correzioni», né specifica «quale sarebbe il sistema correttivo, fra i vari possibili», che la Corte «dovrebbe scegliere con l'invocata pronuncia additiva».

Per quanto riguarda il tipo di intervento richiesto alla Corte, la (manifesta) inammissibilità della questione è dovuta alla sollecitazione di un intervento additivo non costituzionalmente obbligato, specialmente in materie riservate alla discrezionalità del legislatore (sentenze nn. **10**, **87**, **203**, **281**; ordinanze nn. **128**, **156**, **169**, **176**, **190**, **198**, **226**) ovvero costituente una novità di sistema non costituzionalmente imposta (ordinanza n. **136**); al difetto di una conclusione costituzionalmente obbligata dell'anomalia o della violazione rilevata dal rimettente (sentenze nn. **23** e **279**); nonché alla richiesta di una pronuncia additiva in materia penale che comporti una *reformatio in peius* del vigente trattamento sanzionatorio, preclusa dal divieto di analogia in *malam partem* (ordinanza n. **96**). In generale, l'ordinanza n. **318** ha rammentato che «alla Corte è preclusa la possibilità di pronunciare sentenze additive a contenuto discrezionale».

La sentenza n. **23** ha osservato che le «possibilità di intervento normativo sono (...) molteplici in ordine alle modalità procedurali configurabili. (...) Si tratta di scelte equivalenti quanto al risultato finale, e cioè il superamento della rilevata incongruenza, ma diverse quanto all'*iter* da seguire (...). Ad ognuna di esse corrispondono valutazioni discrezionali, inerenti al rapporto tra mezzi e fine, che (...) competono (...) al legislatore». La sentenza n. **87** ha rilevato la prospettazione di «due distinte modalità di intervento, il cui nesso di alternatività non è sciolto dal rimettente, e non può esserlo da questa Corte, alla quale non compete di scegliere tra due distinte soluzioni che egli prospetti possibili per rimediare al *vulnus* alla Costituzione, e che appaiono esse stesse in nesso di irrisolta alternatività, sì che la questione risulta ancipite»; inoltre «le possibili soluzioni» sono state ritenute

«oggetto di scelte che sono riservate ad una discrezionalità del legislatore». Secondo l'ordinanza n. **136** «l'intervento richiesto assume i connotati di una "novità di sistema" non costituzionalmente imposta e colloca il quesito proposto (...) "al di fuori dell'area del sindacato di legittimità costituzionale, per rimetterlo alle eventuali e future soluzioni di riforma, affidate in via esclusiva alle scelte del legislatore"». L'ordinanza n. **156** ha sanzionato la richiesta di «un intervento additivo "creativo", peraltro manipolativo di sistema, in assenza di una soluzione costituzionalmente obbligata, che eccede i poteri di intervento di questa Corte, implicando scelte affidate alla discrezionalità del legislatore». L'ordinanza n. **176** ha ritenuto che l'auspicato intervento «appare, all'evidenza, caratterizzato da un corposo tasso di manipolatività e creatività (...), peraltro diretto a modificare un istituto processuale, la cui conformazione è riservata alla ampia discrezionalità del legislatore col solo limite della manifesta irragionevolezza», sicché il *petitum* «non si configura affatto (non foss'altro che per il suo carattere alternativo) come soluzione costituzionalmente imposta, quantomeno in considerazione della variegata configurabilità delle possibili ricadute di ciascuna delle invocate additive sulla disciplina *de qua*». La sentenza n. **279** – pur riconoscendo «l'effettiva sussistenza del *vulnus* denunciato dai rimettenti e la necessità che l'ordinamento si doti di un rimedio idoneo a garantire la fuoriuscita dal circuito carcerario del detenuto che sia costretto a vivere in condizioni contrarie al senso di umanità» – ha sottolineato «la pluralità di soluzioni normative che potrebbero essere adottate; pluralità che fa escludere l'asserito carattere "a rime obbligate" dell'intervento additivo» richiesto.

Talvolta i Giudici hanno respinto eccezioni di inammissibilità per pretesi vizi insiti nella formulazione del *petitum* (sentenze nn. **94, 216, 231**).

La sentenza n. **94** ha sostenuto, in esito ad un'attenta analisi del «contenuto del *petitum*», che «il TAR ha chiesto» che i censurati divieti «siano eliminati mediante una pronuncia ablatoria». Secondo la sentenza n. **216** «il rimettente non chiede una pronuncia additiva scegliendola in un arco di possibili soluzioni, ma pone la questione in termini di stretta alternativa tra carattere obbligatorio o facoltativo del calendario giudiziario»: in tal modo, egli «circoscrive lo scrutinio di legittimità alla suddetta alternativa, con una decisa opzione a favore del carattere facoltativo che, a suo avviso, il calendario giudiziale dovrebbe avere, sulla base dei parametri costituzionali invocati». La sentenza n. **231** ha rilevato che i rimettenti chiedono non già «una decisione demolitoria, che effettivamente darebbe luogo ad un vuoto normativo colmabile solo dal legislatore, bensì, inequivocabilmente, una pronuncia additiva che consenta (...) di estendere la legittimazione alla costituzione di rappresentanze aziendali anche ai sindacati che abbiano attivamente partecipato alle trattative per la stipula di contratti collettivi applicati nell'unità produttiva, ancorché non li abbiano poi sottoscritti».

Le inesattezze riscontrate in merito all'indicazione del *petitum*, dell'oggetto e dei parametri non sempre conducono all'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 (sentenze nn. **120, 159, 170, 179, 210**; ordinanze nn. **86 e 148**).

L'ordinanza n. **86** ha precisato che il censurato «art. 36, comma 2, disciplina fattispecie del tutto estranee alle questioni in esame, mentre il periodo testualmente riportato dal rimettente è contenuto nel comma 2 dell'art. 34 cod. proc. pen., sicché, anche alla luce della motivazione dell'ordinanza, tali questioni devono intendersi riferite al "combinato disposto" degli artt. 34, comma 2, e 36 cod. proc. pen.». Secondo la sentenza n. **120**, «sebbene formalmente risulti censurato l'art. 63» del d.lgs. n. 267 del 2000 in combinato disposto con il successivo art. 70, «nella sostanza (...) la denunciata impossibilità di avvalersi dell'azione popolare (...) non deriva dal dettato dell'art. 70 (...), ma costituisce un mero effetto della lacuna normativa che il rimettente ravvisa sussistere nella incompleta previsione, appunto, dell'art. 63». Quanto al *petitum*, esso, «depurato dai richiami di valenza meramente argomentativa, va individuato nella richiesta di dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 63» del d.lgs. n. 267 del 2000, «nella parte in cui non prevede l'incompatibilità tra la carica di parlamentare e quella di sindaco di un Comune con popolazione superiore ai 20.000 abitanti». L'ordinanza n. **148** ha ritenuto che «il tenore complessivo dell'ordinanza di remissione e l'univoca indicazione offerta dal dispositivo impongono di individuare i termini della questione come relativi esclusivamente al divieto di prevalenza, rispetto

alla recidiva reiterata, della circostanza attenuante di cui all'art. 73, comma 5, del d.P.R. n. 309 del 1990». La sentenza n. **170** ha operato preliminarmente «una corretta identificazione del *thema decidendum*, alla luce di una lettura complessiva dell'ordinanza di rimessione», chiarendo che – nonostante «il richiamo al “combinato disposto coll'art. 2752”, primo comma, cod. civ.» – il giudice «dubita della legittimità costituzionale della sola portata retroattiva delle disposizioni impugnate» e non censura «in sé e per sé l'estensione del privilegio ai crediti dello Stato da sanzioni tributarie». La sentenza n. **210** ha osservato che dal «tenore complessivo dell'ordinanza di rimessione emerge che la questione (...), pur coinvolgendo formalmente l'intero art. 7 del decreto-legge n. 341 del 2000, deve intendersi limitata al solo comma 1 di tale articolo, che, in virtù della sua pretesa natura interpretativa, ne determina l'applicazione retroattiva».

Sono colpite da inammissibilità anche le questioni fondate su un'incompleta ricostruzione e conseguente mancata ponderazione o considerazione del quadro normativo di riferimento (sentenze nn. **114, 204, 276**; ordinanze nn. **197 e 206**).

La sentenza n. **276** ha sottolineato che l'incompleta ricostruzione del quadro normativo di riferimento contribuisce a compromettere «l'*iter* logico argomentativo posto a fondamento della sollevata censura» ed a precluderne lo scrutinio.

L'ordinanza n. **318** ha addebitato al rimettente l'incompletezza della rimessione della questione alla Corte, dovuta alla mancata impugnazione di altra norma di legge incidente sulla fattispecie oggetto del giudizio principale.

Per contro, «la questione di legittimità costituzionale è ammissibile, qualora il giudice *a quo* abbia offerto una non implausibile ricostruzione del quadro normativo di riferimento, esplicitando adeguatamente gli argomenti a conforto della premessa interpretativa posta a base della stessa» (sentenza n. **94**).

La sentenza n. **281** ha confermato il consolidato orientamento nel senso dell'ammissibilità di questioni formulate «in via subordinata, e non alternativa».

## **5. La riproposizione delle questioni**

Talune pronunce hanno riguardato 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 problemi di ammissibilità poiché non è preclusa ad un giudice la possibilità di sollevare la stessa questione di legittimità costituzionale, allorché sia intervenuta una pronuncia della Corte meramente processuale ed il giudice *a quo* abbia rimosso gli elementi ostativi ad una decisione di merito.

La sentenza n. **231** ha rigettato un'eccezione di inammissibilità della questione perché asseritamente identica ad altra già precedentemente decisa. Infatti, «non è esatto che l'esistenza di una precedente pronuncia di non fondatezza (ed anche di manifesta infondatezza) di una questione (ove pur) identica a quella riproposta dal giudice *a quo* sia (...) ostativa all'ammissibilità di quest'ultima, potendo un tal precedente unicamente, invece, rilevare nella successiva fase di esame del merito della questione stessa, alla luce degli eventuali nuovi profili argomentativi a suo supporto offerti dal rimettente».

La sentenza n. **87** ha giudicato inammissibile, per sollecitazione di intervento additivo non costituzionalmente obbligato e formulazione ancipite, una questione già precedentemente dichiarata inammissibile dalla sentenza n. 356 del 2010, sia pure sotto il diverso profilo dell'inesatta identificazione del quadro normativo di riferimento. L'ordinanza n. **191** ha deciso nel merito una questione che l'ordinanza n. 185 del 2012 aveva dichiarato manifestamente inammissibile «sia per il carattere perplessivo e contraddittorio del suo *petitum*, sia per l'impropria richiesta di avallo della [diversa] interpretazione delle norme denunciate proposta dallo stesso rimettente», il quale, in sede di riproposizione, ha inteso «univocamente chiedere [...] la declaratoria di illegittimità costituzionale degli articoli di legge indicati».

La riproposizione può verificarsi, altresì, nelle ipotesi in cui il rimettente, dopo una pronuncia di restituzione degli atti per *jus superveniens*, abbia proceduto ad una rinnovata valutazione della rilevanza e della non manifesta infondatezza del dubbio di costituzionalità.

## **6. L'oggetto delle questioni di legittimità costituzionale**

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

Nel 2013 **123** decisioni hanno interessato fonti legislative statali, **20** hanno riguardato leggi regionali (sentenze nn. **6, 80, 81, 90, 91, 102, 106, 109, 131, 142, 159, 161, 188, 265**; ordinanze nn. **111, 123, 124, 147, 177, 325**) e **3** si sono occupate di leggi delle Province autonome (sentenza n. **114**; ordinanze nn. **176** e **206**). Le questioni decise dall'ordinanza n. **206** hanno avuto ad oggetto norme statali e della Provincia autonoma di Trento.

Eventuali questioni riguardanti atti privi di forza di legge sono votate ad una pronuncia processuale di (manifesta) inammissibilità. In proposito l'ordinanza n. **156** ha ribadito che una «norma di natura regolamentare» è insuscettibile, «ai sensi dell'art. 134 Cost., di essere sottoposta a scrutinio di legittimità costituzionale, perché priva di forza di legge». L'ordinanza n. **261** ha, tuttavia, sostenuto, sia pure incidentalmente, l'ammissibilità di una questione riferita anche ad un decreto ministeriale, «nonostante la sua natura regolamentare», poiché «si tratta di decreto strettamente collegato alla disciplina dettata dalla norma primaria».

La sentenza n. **80** ha ritenuto inammissibili questioni aventi ad oggetto disposizioni «contenute in un atto» – quale il decreto del Presidente della Regione siciliana 9 marzo 2009 di emanazione delle Linee Guida al Piano Energetico Ambientale regionale, approvate con delibera di Giunta – che, «essendo sprovvisto di forza di legge, non è suscettibile di essere oggetto di giudizio incidentale di legittimità costituzionale».

Per ciò che concerne le leggi-provvedimento, la sentenza n. **85** ha confermato che esse devono soggiacere «ad un rigoroso scrutinio di legittimità costituzionale per il pericolo di disparità di trattamento insito in previsioni di tipo particolare e derogatorio» e che «la legittimità costituzionale di tale tipo di leggi va valutata in relazione al loro specifico contenuto, con la conseguenza che devono emergere i criteri che ispirano le scelte con esse realizzate, nonché le relative modalità di attuazione». La sentenza n. **275** ha ulteriormente specificato che i predetti criteri e modalità devono essere «comunque desumibili dalla norma stessa in base agli ordinari strumenti ermeneutici» e che il sindacato di costituzionalità «deve essere tanto più rigoroso quanto più marcata sia [...] la natura provvedimentale dell'atto legislativo».

La sopravvenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale di una disposizione impugnata comporta il venir meno dell'oggetto della questione e, quindi, la relativa manifesta inammissibilità (sentenza n. **310**; ordinanze nn. **111, 125, 148, 156, 177, 257, 280, 294, 321**).

L'ordinanza n. **321** ha, in particolare, motivato la sopravvenuta mancanza di oggetto, osservando che, a seguito dell'intervenuta declaratoria di illegittimità costituzionale, «la norma censurata dal giudice *a quo* (...) è già stata rimossa dall'ordinamento con efficacia *ex tunc*».

L'abrogazione o la modifica della disposizione sospettata di illegittimità ed il mutamento del quadro normativo di riferimento determinano, di regola, se successivi alla proposizione dell'incidente di costituzionalità, una pronuncia di restituzione degli atti al giudice *a quo* cui compete la rinnovata valutazione circa la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione (ordinanze nn. **29, 35, 123, 124, 297, 319**). Secondo l'ordinanza n. **29** «una valutazione sull'incidenza della legge sopravvenuta sulle censure (...), effettuata per la prima volta da questa Corte, senza che su di essa abbia potuto interloquire il giudice *a quo*, comporterebbe “un'alterazione dello schema dell'incidentalità del giudizio di costituzionalità, spettando anzitutto al rimettente accertare se ed entro quali termini permanga il denunciato contrasto” con la Costituzione». La sentenza n. **102** ha ribadito che va «ordinata la restituzione degli atti ai giudici rimettenti, “affinché questi procedano ad un rinnovato esame dei termini della questione, qualora all'ordinanza di rimessione sopravvenga una modificazione della norma costituzionale invocata come parametro di

giudizio [...], ovvero della disposizione che integra il parametro costituzionale [...], oppure qualora il quadro normativo subisca considerevoli modifiche, pur restando immutata la disposizione censurata».

Talvolta la Corte ha comunque ritenuto le sopravvenienze normative non influenti sulla definizione del giudizio di costituzionalità (sentenze nn. **90**, **91**, **94**, **102**, **108**, **119**, **134**, **188**, **265**, **291**).

La sentenza n. **90** ha così rigettato la richiesta della difesa regionale di restituzione degli atti al giudice *a quo* per *ius superveniens*: la questione «riguarda l'intero art. 7 (...), perciò su di essa non può influire l'abrogazione del comma 5 e la sostituzione del comma 6 di tale articolo»; lo *ius superveniens* «non può avere alcuna influenza sull'esito del giudizio principale», essendo il rimettente «chiamato a giudicare sulla richiesta di annullamento di un atto della Giunta provinciale regolante l'attività della caccia in un periodo ben definito, vale a dire nell'annata 2010-2011, in cui erano in vigore le norme dei commi 5 e 6, sicché è evidente che la rilevanza della questione relativa a tali commi non è venuta meno». In proposito, la Corte ha richiamato l'insegnamento secondo cui, «ove un determinato atto amministrativo sia stato adottato sulla base di una norma poi abrogata, «la legittimità dell'atto deve essere esaminata in virtù del principio *tempus regit actum*, 'con riguardo alla situazione di fatto e di diritto' esistente al momento della sua adozione»». Per la sentenza n. **91** la «sopravvenuta nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense non ha (...) mutato il quadro di riferimento (...), né, in particolare, ha inciso sui parametri interposti del giudizio di legittimità costituzionale, consentendo, dunque, a questa Corte di trattenere la questione per deciderla nel merito». La sentenza n. **94** ha escluso che le recenti, ed in parte sopravvenute, norme in materia di liberalizzazione potessero influire sulla «plausibilità» della premessa interpretativa accolta dal rimettente. La sentenza n. **102** ha disatteso la richiesta regionale di restituzione degli atti al giudice *a quo*, negando che nella specie fosse «interventuto un mutamento del quadro normativo che possa giustificare un riesame da parte del giudice rimettente della persistente rilevanza» della questione. Secondo la sentenza n. **108** «l'evoluzione del quadro normativo successiva alla pronuncia dell'ordinanza di rimessione non esclude la necessità di affrontare il merito della questione», posto che la disposizione censurata deve comunque «essere applicata per decidere il giudizio *a quo*». La sentenza n. **119** ha evidenziato che «ai giudizi promossi avverso le ordinanze ingiunzioni (...) continua ad applicarsi la normativa precedente sulla quale, dunque, va condotto lo scrutinio». La sentenza n. **134** ha escluso che «la normativa sopravvenuta alle ordinanze di rimessione (...) abbia inciso sulla norma oggetto, ovvero sul quadro normativo complessivo, con la conseguenza che non ricorrono i presupposti per disporre la restituzione degli atti». La sentenza n. **188** ha ritenuto che la modifica della norma censurata, intervenuta successivamente «alla pubblicazione dell'ordinanza di rimessione», «non fa venir meno la necessità di esaminare il merito della questione, poiché il giudizio *a quo* ha ad oggetto l'impugnazione di provvedimenti amministrativi emanati sotto il vigore dell'originaria versione» della disposizione. La sentenza n. **291** ha sostenuto l'ammissibilità della questione nonostante «l'avvenuta abrogazione dell'intera legge n. 1423 del 1956», poiché «le norme previgenti continuano a trovare applicazione nel procedimento *a quo* in forza della disciplina transitoria».

Particolarmente interessante è la sentenza n. **186** che, a fronte delle modifiche alla norma censurata successive alla «proposizione della *quaestio*», ha concluso per il «trasferimento della questione (...) sulla versione ora vigente della disposizione impugnata, fermo restando che il giudizio riguarda anche la precedente versione». La Corte ha dovuto valutare «se le introdotte modificazioni normative siano tali da giustificare (...) la restituzione degli atti ai giudici rimettenti affinché questi valutino la perdurante rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione, ovvero se si debba provvedere (...) a trasferire la questione, originariamente proposta riguardo ad una determinata formulazione della norma, anche sulla formulazione successiva». In relazione a talune modifiche aventi «una finalità meramente chiarificatrice del (...) contenuto normativo (...) ovvero di mera proroga», si è affermato che, «essendo il contenuto previgente della norma integralmente ricompreso in quello ora vigente, non vi sono dubbi in ordine alla estensione anche su quest'ultimo della questione». Quanto alle innovazioni di natura sostanziale, si è ritenuto che «la

possibilità di estensione anche alla nuova formulazione della norma (...) riposa nel fatto che lo *ius novum* (...), lungi dal modificare sostanzialmente il contenuto precettivo della norma oggetto di dubbio, nel senso di andare ad elidere od attenuare i punti di criticità segnalati dai rimettenti (...) rende, viceversa, ancor più stridenti i punti di contrasto» da essi ipotizzati. Secondo i Giudici, l'innovazione legislativa «non apre nuovi profili valutativi rispetto alla normativa precedente, prevedendo, semmai, contenuti normativi che, sia pur nel medesimo senso orientati, estremizzano le soluzioni già presenti nella previgente disciplina. La mancanza, pertanto, di una anche minima discontinuità fra la norma censurata e quella sopravvenuta, che, anzi (...) costituisce una, in sé coerente, evoluzione dei principi contenuti in quella precedente, consente, ove non si voglia vanificare di fatto il principio di effettività della tutela giurisdizionale in sede costituzionale, il trasferimento della questione (...) sulla versione ora vigente della disposizione impugnata, fermo restando che il giudizio riguarda anche la precedente versione. D'altra parte, (...) un'eventuale restituzione degli atti al giudice rimettente, ove questa non sia giustificata dalla necessità che sia nuovamente valutata la perdurante rilevanza nel giudizio *a quo* e la non manifesta infondatezza della *quaestio* a suo tempo sollevata, potrebbe condurre, proprio in aperto contrasto col principio di effettività della tutela giurisdizionale che non può essere disgiunta dalla sua tempestività, ad un inutile dilatamento dei tempi dei giudizi *a quibus*, soggetti per due volte alla sospensione conseguente al promovimento dell'incidente di legittimità costituzionale, e ad una duplicazione dello stesso giudizio di costituzionalità, con il rischio di vulnerare il canone di ragionevole durata del processo sancito dall'art. 111 Cost.».

Infine, in linea con una giurisprudenza ormai consolidata, la sentenza n. **83** ha ribadito che la «denuncia di un asserito (ed eventuale) inconveniente di mero fatto (...) non rileva ai fini del controllo di legittimità costituzionale». L'ordinanza n. **112** ha confermato che «gli inconvenienti di fatto denunciati, non direttamente riconducibili all'applicazione della disposizione censurata, sono irrilevanti ai fini del giudizio di legittimità costituzionale» (in senso analogo si sono espresse altresì la sentenza n. **216** e l'ordinanza n. **166**). Secondo l'ordinanza n. **136** «la stessa grave situazione denunciata dal giudice rimettente, anziché essere diretta conseguenza della disposizione sospettata di illegittimità costituzionale, si rivela piuttosto come una patologia di mero fatto (...), senza che ciò possa implicare alcun vizio "intrinseco" della disposizione censurata». La sentenza n. **216** ha osservato che «la pretesa violazione del principio della ragionevole durata del processo risulta dedotta non quale conseguenza astratta e generale della disposizione impugnata, ma in quanto derivante dalla situazione dell'ufficio giudiziario nel quale il rimettente è chiamato ad operare. Si tratta (...) di possibili inconvenienti di fatto concernenti aspetti organizzativi della giustizia, che non toccano profili di legittimità costituzionale». L'ordinanza n. **261** ha rilevato che la questione era tesa a denunciare «un inconveniente di fatto non direttamente riconducibile alla disciplina denunciata, bensì a variabili accidentali legate alla sua applicazione».

## **7. Il parametro del giudizio**

La frequente denuncia di ipotizzate violazioni dell'art. 117, primo comma, Cost. – che prescrive al legislatore statale e regionale il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali – ha nuovamente indotto la Corte a soffermarsi sui rapporti dell'ordinamento interno con quello comunitario e con le convenzioni internazionali.

Nel rinviare alla più dettagliata esposizione svolta *infra*, Parte II, cap. IV, si segnala sin da ora, per la rilevante novità costituita dal primo rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia UE pronunciato in sede di giudizio incidentale, l'ordinanza n. **207** che ha altresì confermato la validità dei consolidati insegnamenti giurisprudenziali sul ruolo e sui poteri del giudice comune chiamato a dirimere antinomie tra norme interne e norme comunitarie. Innanzitutto, i Giudici hanno precisato che dal combinato disposto degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost. – secondo cui, rispettivamente, «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» e «La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali» – discende la conseguenza

che «un sospettato contrasto tra legge nazionale e norma comunitaria si traduce in una questione di legittimità costituzionale rispetto ai parametri dell'art. 11 e dell'art. 117, primo comma, Cost., integrati e resi operativi dalla norma comunitaria pertinente». Per quanto riguarda le attribuzioni del giudice comune, si è ribadito che, «qualora si tratti di disposizione del diritto dell'Unione europea direttamente efficace, spetta al giudice nazionale comune valutare la compatibilità comunitaria della normativa interna censurata, utilizzando – se del caso – il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, e nell'ipotesi di contrasto provvedere egli stesso all'applicazione della norma comunitaria in luogo della norma nazionale; mentre, in caso di contrasto con una norma comunitaria priva di efficacia diretta – contrasto accertato eventualmente mediante ricorso alla Corte di giustizia – e nell'impossibilità di risolvere il contrasto in via interpretativa, il giudice comune deve sollevare la questione di legittimità costituzionale, spettando poi a questa Corte valutare l'esistenza di un contrasto insanabile in via interpretativa e, eventualmente, annullare la legge incompatibile con il diritto comunitario». Nella specie, la Corte chiamata a giudicare della legittimità costituzionale di una norma interna denunciata per asserito contrasto con norma comunitaria priva di efficacia diretta, ha ritenuto «necessario» chiedere «in via pregiudiziale» alla Corte di Giustizia UE l'interpretazione della disposizione europea interposta, «poiché sussiste un dubbio circa la puntuale interpretazione di tale disposizione comunitaria e la conseguente compatibilità della normativa nazionale». Il Collegio, dando così seguito a quanto statuito in sede di giudizio principale con l'ordinanza n. 103 del 2008, si è riconosciuto «la natura di “giurisdizione nazionale” ai sensi dell'art. 267, terzo comma, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea anche nei giudizi in via incidentale» ed ha sollevato questione pregiudiziale di interpretazione, motivandone la rilevanza nel giudizio di costituzionalità con la necessità di richiedere alla Corte europea «l'esatto significato della normativa comunitaria al fine del successivo giudizio di legittimità». La sentenza n. **267** – nel riconoscere la sussistenza dei «requisiti di ammissibilità individuati dalla giurisprudenza costituzionale» in relazione a questioni involgenti il diritto comunitario – ha ribadito che, nell'ambito di un giudizio in via incidentale, «le norme comunitarie possono costituire elementi integrativi del parametro di costituzionalità di cui all'art. 117, primo comma, Cost., soltanto se tali norme siano prive di effetto diretto».

Il tema dei rapporti tra norme della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) e ordinamento interno è stato ampiamente sviluppato nelle sentenze nn. **170** e **210**. La sentenza n. **210** ha confermato la giurisprudenza secondo cui, «in linea di principio, dalla qualificazione dei diritti fondamentali oggetto di disposizioni della CEDU come principi generali del diritto comunitario non può farsi discendere la riferibilità alla CEDU del parametro di cui all'art. 11 Cost., né, correlativamente, la spettanza al giudice comune del potere-dovere di non applicare le norme interne contrastanti». Inoltre, si è sottolineato come l'art. 6 del Trattato sull'Unione europea non imponga al giudice nazionale di applicare direttamente le disposizioni della CEDU.

Si sono registrate delle ipotesi in cui i rimettenti hanno richiamato specifiche disposizioni della CEDU senza fare riferimento all'art. 117, primo comma, Cost.: sentenze nn. **83**, **204**, **223**; ordinanze nn. **86** e **174**.

Sono di seguito evidenziate talune pronunce rese su questioni riguardanti il presunto contrasto tra norme interne e disposizioni di diritto internazionale o comunitario. La sentenza n. **7** ha deciso una questione prospettata in riferimento anche alla Convenzione di New York sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989 (art. 3, primo comma), alla Convenzione europea sull'esercizio dei diritti del fanciullo del 25 gennaio 1996 ed alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (art. 24, secondo e terzo comma). L'ordinanza n. **136** si è occupata di una questione poggiante sull'asserita violazione di «principi vigenti in ambito europeo ed internazionale», posti dal Trattato sull'Unione europea (art. 6), dalla Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli (art. 8), dalla Convenzione di New York sui diritti del fanciullo (artt. 19 e 20) e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (art. 24). Le questioni definite dalle sentenze nn. **146** e **267** e dall'ordinanza n. **206** sono state complessivamente proposte in riferimento alle clausole 4 e 5 dell'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, allegato alla direttiva 28 giugno 1999, n. 1999/70/CE del Consiglio e valutato quale fonte interposta rispetto agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost. L'ordinanza n. **150** ha trattato un questione sollevata anche in riferimento

agli artt. 3, 7 e 8 della Convenzione di New York sui diritti del fanciullo. L'ordinanza n. **261** ha risolto questioni proposte in relazione, tra gli altri, agli artt. 6 CEDU, 5 e 6 del Trattato UE, 296 del TFUE ed ai principi dello Stato di diritto richiamati dalla CEDU e dalla Carta di Nizza. La sentenza n. **278** ha accolto una questione proposta in riferimento all'art. 8 CEDU, riguardante il diritto all'identità personale salvaguardato dagli artt. 7 e 8 della Convenzione di New York sui diritti del fanciullo e dall'art. 30 della Convenzione de L'Aja del 29 maggio 1993 per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale.

L'art. 117, primo comma, Cost. è stato altresì evocato nei giudizi conclusi con le sentenze nn. **40, 85, 92, 154, 170, 202, 224, 275, 279, 293, 302** e con le ordinanze nn. **32, 173, 197, 235, 269, 318**.

Nel giudizio incidentale di costituzionalità è stata spesso prospettata la violazione del riparto delle competenze legislative tra Stato, Regioni e Province autonome stabilito dall'art. 117 Cost. (sentenze nn. **6, 80, 90, 91, 102, 114, 131, 142, 159, 188, 265**; ordinanze nn. **111, 123, 124, 173, 177, 269, 325**), unitamente al contrasto con fonte statutaria di ente ad autonomia differenziata (sentenze nn. **80** e **265**; ordinanza n. **147**).

Meno frequente è risultata, invece, la denunciata violazione di altre disposizioni del Titolo V della Parte II della Costituzione (sentenze nn. **154** e **203**; ordinanze nn. **173** e **269**).

Il contenuto del parametro del giudizio di costituzionalità è suscettibile di mutamenti anche in funzione dell'evoluzione del quadro legislativo: è quanto implicitamente si desume dalla sentenza n. **276** (concernente un'ipotesi di estinzione automatica del rapporto di impiego pubblico a seguito di condanna penale prevista dal Codice dell'ordinamento militare) che ha ritenuto inammissibile una questione di costituzionalità (in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost.), per l'insufficiente considerazione della «più recente evoluzione normativa in materia di reati contro la pubblica amministrazione», ispirata ad un senso di maggior rigore rispetto alla previgente disciplina intorno alla quale si era consolidata una giurisprudenza costituzionale contraria ad automatismi legislativi.

Infine, si segnalano le sentenze nn. **119, 134, 184, 237** e le ordinanze nn. **5, 190, 283** in materia di delega legislativa, nonché l'ordinanza n. **34** sulla sindacabilità degli emendamenti al decreto-legge apportati in sede di conversione.

La sentenza n. **237** ha, in particolare, esplicitato che «le disposizioni contenute nella legge delega concorrono a formare, quali norme interposte, il parametro di costituzionalità dei decreti legislativi delegati». L'ordinanza n. **5** – nel richiamare la costante giurisprudenza secondo cui «l'art. 76 Cost. riguarda esclusivamente i rapporti tra legge delegante e decreto legislativo delegato» – ha osservato che è «fuor d'opera assumere il parametro costituzionale invocato “quale stregua del giudizio di legittimità”» di una norma che «è frutto di un intervento del legislatore successivo ed estraneo al rapporto di delegazione, sicché rispetto ad essa il profilo del rispetto della legge di delega non viene in evidenza».

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

Come già accennato *supra* (par. 4), l'esame nel merito di una questione postula che il giudice *a quo* abbia esperito il doveroso preliminare tentativo di ricercare un'interpretazione costituzionalmente orientata del testo legislativo che intende sottoporre allo scrutinio della Corte. Il rimettente deve, pertanto, fare uso dei propri poteri interpretativi allo scopo di valutare se sia possibile superare il dubbio di costituzionalità attraverso un'interpretazione adeguatrice della disposizione sospettata di illegittimità, tale da renderla conforme ai principi costituzionali. Così, i Giudici, in ossequio alla regola di conservazione degli atti giuridici, hanno confermato che, «in linea di principio, le leggi non si dichiarano costituzionalmente illegittime perché è possibile darne interpretazioni incostituzionali (e qualche giudice ritenga di darne), ma perché è impossibile darne interpretazioni costituzionali» (sentenza n. **21**; in proposito si vedano anche le ordinanze nn. **198** e **322**). La sentenza n. **10** ha altresì ribadito che «la mancata utilizzazione dei poteri interpretativi, che la legge riconosce al giudice remittente, e la mancata esplorazione di diverse soluzioni ermeneutiche, al fine di far fronte al dubbio di costituzionalità ipotizzato, integrano omissioni tali da



rendere manifestamente inammissibile la sollevata questione di legittimità costituzionale» e, come ulteriormente specificato dalla sentenza n. **314** e dall'ordinanza n. **322**, ridondano «anche in termini di insufficiente motivazione in ordine alla rilevanza», configurandosi, «di fatto, quale improprio tentativo di ottenere un avallo interpretativo da parte della Corte» (ordinanza n. **198**).

Sulla base degli enunciati principi, lo scrutinio del merito delle questioni è risultato precluso dalla mancata o inadeguata sperimentazione da parte del giudice *a quo* della praticabilità di una soluzione interpretativa diversa da quella posta a base degli ipotizzati dubbi di legittimità costituzionale e tale da determinarne il possibile superamento, o da renderli comunque non rilevanti nei casi di specie (sentenze nn. **10**, **110**, **302**, **314**; ordinanze nn. **198**, **242**, **322**).

La sentenza n. **10** ha imputato al rimettente di non essersi «fatto carico di individuare una possibile interpretazione delle norme censurate idonea a superare i dubbi di costituzionalità», in particolare prendendo in considerazione taluni «orientamenti finora espressi, nella prima fase di attuazione delle norme impugnate, dalla giurisprudenza di merito». La sentenza n. **110** ha constatato l'inadeguatezza dell'«interpretazione del complesso normativo» compiuta dal rimettente, il quale «si è limitato ad affermare che la lettera della legge non consente alcuna interpretazione adeguatrice». Secondo l'ordinanza n. **242** il rimettente si è sottratto ad ogni «sforzo di esegesi diversa, che consenta di superare i dubbi di costituzionalità o che sia costituzionalmente orientata». La sentenza n. **302** ha osservato che il rimettente non ha fornito un'«adeguata motivazione circa l'impossibilità di seguire» l'interpretazione «prospettata come costituzionalmente legittima nella stessa ordinanza di rimessione».

La Corte ha, invece, proceduto ad esaminare il merito delle questioni ogni qual volta i rimettenti abbiano ritenuto, con motivazione non implausibile, che gli sforzi interpretativi per rendere la norma impugnata conforme al dettato costituzionale superassero i limiti che l'ordinamento pone all'attività ermeneutica. In proposito, rileva il consolidato insegnamento secondo cui «l'univoco tenore della norma segna il confine in presenza del quale il tentativo interpretativo deve cedere il passo al sindacato di legittimità costituzionale» (sentenze nn. **91** e **232**; ordinanza n. **112**). L'ordinanza n. **112** ha evidenziato che «in ragione del tenore letterale della disposizione non è possibile una diversa interpretazione, conforme a Costituzione, che la metta al riparo dal sospetto di illegittimità costituzionale», sicché la questione «tende realmente a risolvere un dubbio di legittimità costituzionale». La sentenza n. **231** ha giudicato corretto l'operato dei rimettenti, i quali hanno escluso la possibilità di un'interpretazione adeguatrice del censurato articolo di legge che, in quanto «effettivamente univoco e non suscettibile di una diversa lettura», non consente «l'applicazione di criteri estranei alla sua formulazione letterale». Anche la sentenza n. **232** ha rilevato «la correttezza della tesi del rimettente che esclude la praticabilità (...) di un'interpretazione costituzionalmente orientata della norma sospettata di illegittimità», rammentando altresì che «le parziali declaratorie di illegittimità costituzionale della norma impugnata, relative esclusivamente ai reati oggetto delle varie pronunce, non si possono estendere alle altre fattispecie criminose ivi disciplinate».

In taluni casi sono state respinte eccezioni di inammissibilità delle questioni per omesso o inadeguato espletamento del tentativo di interpretazione conforme delle disposizioni impugnate (sentenze nn. **91**, **170**, **183**, **279**).

Secondo la sentenza n. **91** il giudice *a quo* ha dichiarato «esplicitamente di avere considerato» la possibilità dell'interpretazione conforme a Costituzione «e di averla tuttavia esclusa a causa del tenore testuale della disposizione impugnata». La sentenza n. **170** ha riconosciuto che il rimettente ha «assolto l'obbligo di saggiare la possibilità di un'interpretazione conforme a Costituzione e alla CEDU: tale canone interpretativo, infatti, incontra sempre e comunque un limite nell'univoco tenore della disposizione impugnata e nell'impossibilità di attribuire alla stessa un significato diverso da quello sospettato di illegittimità». La sentenza n. **183** ha affermato che «la premessa ermeneutica che fonda il quesito di costituzionalità» appare «oggettivamente conforme al dato normativo e comunque rispondente al corrente orientamento della giurisprudenza di legittimità, così da poter essere assunta quale “diritto vivente”». La sentenza n. **279** ha rilevato che i rimettenti «hanno escluso la praticabilità di un'interpretazione costituzionalmente conforme sulla base di una

ricostruzione della portata della norma censurata aderente al dato letterale e in linea con le indicazioni rinvenibili nella giurisprudenza di legittimità».

La sentenza n. **94** ha sottolineato che l'«ampia motivazione svolta dai rimettenti dimostra (...) che essi hanno diffusamente approfondito le ragioni a conforto dell'interpretazione della norma censurata che hanno fatto propria, non indulgendo in una lettura frammentaria della stessa, allo scopo di identificarne correttamente contenuto e finalità e di escludere (implicitamente ma chiaramente) la possibilità di fornirne una lettura in grado di mandarla immune dalle censure proposte»; un riesame della non implausibile premessa interpretativa è stato ritenuto eccedente «l'ambito e i limiti del controllo spettante» alla Corte. Secondo la sentenza n. **119** «deve essere esclusa la possibilità di una interpretazione costituzionalmente orientata» della norma impugnata.

L'attenzione della Corte a che i giudici comuni esercitino la funzione interpretativa alla quale sono chiamati non determina, tuttavia, un'acritica accettazione dei relativi esiti. Ne discende il potere del Collegio di censurare l'erroneo presupposto interpretativo da cui il promovimento della questione ha tratto origine. In proposito, si vedano nel senso della manifesta inammissibilità le ordinanze nn. **86** e **96** e nel senso della manifesta infondatezza le ordinanze nn. **166**, **191**, **261**. Le sentenze nn. **114**, **140**, **267** hanno giudicato infondate altrettante questioni per l'«erroneità del presupposto interpretativo» fatto proprio dal rimettente.

Un'eccezione di inammissibilità per erroneità della premessa accolta dal rimettente è stata respinta dalla sentenza n. **120**, la quale, avuto riguardo all'«eterogeneità delle fattispecie» considerate dal rimettente, ha disatteso l'assunto per cui quest'ultimo «(anziché proporre l'incidente di costituzionalità) avrebbe dovuto applicare per la definizione» del suo giudizio un altro specifico rimedio previsto legislativamente.

Il potere-dovere dell'autorità giudiziaria di interpretare la legge alla luce dei principi costituzionali ha portato la Corte ad escludere che le possa essere sottoposto un mero dubbio interpretativo, giacché la ricerca di soluzioni ermeneutiche costituzionalmente orientate non può tradursi in una sorta di «tutela» a favore del giudice comune. Si spiega così l'ormai consolidato atteggiamento di rifiuto dei Giudici di assecondare richieste volte ad ottenere un avallo all'opzione ermeneutica prescelta dal rimettente, ciò che evidenzia «un uso improprio dell'incidente di costituzionalità» (sentenza n. **21**; ordinanze nn. **242** e **322**).

Secondo la sentenza n. **21** la Corte non può «essere chiamata a scrutinare una determinata norma di legge assumendola nel significato attribuitole da un indirizzo interpretativo minoritario, cui il giudice rimettente non è vincolato ad aderire e che egli stesso sostiene rendere costituzionalmente illegittima la norma denunciata, quando invece l'orientamento giurisprudenziale prevalente fornisce una lettura della norma conforme all'assetto auspicato dal giudice *a quo*. In tale situazione, la questione proposta non mira realmente a risolvere un dubbio di legittimità costituzionale, ma viene piuttosto a configurarsi come un improprio tentativo di ottenere dalla Corte un avallo a favore dell'una scelta interpretativa contro l'altra, «senza che da ciò conseguano» (...) «differenze in ordine alla difesa dei principi e delle regole costituzionali, ciò in cui, esclusivamente, consiste il compito della giurisdizione costituzionale»». L'ordinanza n. **322** ha sostenuto che «la rilevata contraddittorietà della motivazione (...) induce a dubitare che il rimettente cerchi di utilizzare in modo improprio e distorto la proposizione dell'incidente di costituzionalità, non già per pervenire alla soluzione di un problema pregiudiziale rispetto alla definizione del *thema decidendum* del singolo giudizio *a quo*, quanto piuttosto al fine di tentare di ottenere dalla Corte un avallo interpretativo».

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. Nei casi in cui si afferma, prevalendo su altre pur possibili opzioni ermeneutiche, il diritto vivente preclude alla Corte di sperimentare una propria interpretazione e viene esso stesso a porsi come oggetto di scrutinio, 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». In proposito l'ordinanza n. **191** ha puntualizzato che, «in presenza di un orientamento

giurisprudenziale consolidato, il giudice *a quo* – se è pur libero di non uniformarsi e di proporre una sua diversa esegesi, essendo la “vivenza” della norma una vicenda per definizione aperta, ancor più quando si tratti di adeguarne il significato a precetti costituzionali – ha alternativamente la facoltà, comunque, di assumere l’interpretazione censurata in termini di “diritto vivente” e di richiederne su tal presupposto (...) il controllo di compatibilità con parametri costituzionali».

La sentenza n. **107** ha disatteso l’eccezione «inesistenza di un diritto vivente», osservando che «la giurisprudenza di legittimità, come dimostrano una serie di decisioni della Corte di cassazione, sezione lavoro, tutte dello stesso segno (...), si è ormai fermamente attestata sulle posizioni censurate dal giudice *a quo*, così da assumere i caratteri di un vero e proprio diritto vivente». La sentenza n. **291** ha riconosciuto «le connotazioni del “diritto vivente”» in relazione ad un «indirizzo interpretativo (...) seguito in modo costante dalla giurisprudenza di legittimità successiva e ribadito, più di recente, dalle stesse Sezioni unite». La sentenza n. **293** ha reputato irrilevante qualificare in termini di diritto vivente «l’interpretazione sottoposta a scrutinio», peraltro «del tutto innovativa (...) rispetto al panorama ermeneutico anteriore»: infatti, quand’anche non si fosse al cospetto di un’interpretazione consolidata, «non verrebbe comunque meno il vincolo di conformazione del giudice del rinvio al principio di diritto» che gli preclude «l’adozione di soluzioni interpretative differenti da quella in esso cristallizzata».

## ***9. Il contraddittorio di fronte alla Corte***

Nel corso del 2013 si è pienamente confermata la propensione del Presidente del Consiglio dei ministri alla “difesa” delle disposizioni impugnate. In particolare, l’Avvocatura dello Stato ha partecipato a **105** dei **123** giudizi che hanno investito fonti legislative statali.

Nei **20** giudizi che hanno interessato leggi regionali, la difesa regionale è intervenuta in **4** occasioni e si è costituita – in quanto la Regione era parte dei giudizi *a quibus* – in **10** giudizi.

Nei **3** giudizi che hanno riguardato leggi delle Province autonome, la difesa provinciale è intervenuta in **2** occasioni e si è costituita – in quanto l’ente provinciale era parte dei processi *a quibus* – in **1** giudizio.

Meno frequente, ma numericamente cospicua, è stata la costituzione di fronte alla Corte di alcune parti dei processi principali. Esse, infatti, si sono costituite in **51** giudizi.

I soggetti terzi rispetto al processo *a quo* sono intervenuti in **15** giudizi.

Per costante giurisprudenza della Corte, i termini di costituzione e di intervento sono perentori. In particolare, l’ordinanza letta all’udienza del 27 marzo 2013, allegata all’ordinanza n. **206**, ha rammentato 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 data della pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell’atto introduttivo del giudizio» e che «detto termine deve essere considerato perentorio». Alla suddetta perentorietà si ricollega l’inammissibilità di un’eventuale istanza di rimessione in termini.

L’ordinanza n. **173** ha dichiarato inammissibile «la costituzione in giudizio del Comune di Tagliacozzo, parte del processo principale, in quanto effettuata con atto depositato (...) oltre il termine stabilito dall’art. 25 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (...), computato secondo quanto previsto dall’art. 3 delle norme integrative (...), con conseguente impossibilità di tenere conto delle deduzioni svolte dal predetto». L’ordinanza letta all’udienza del 27 marzo 2013, allegata all’ordinanza n. **206**, ha dichiarato inammissibile, perché tardivo, l’intervento in giudizio del CODACONS (Coordinamento di associazioni per la tutela dell’ambiente e dei diritti di utenti e consumatori) e dell’Associazione per la difesa dei diritti civili della scuola, peraltro privi della qualità di parte nel giudizio *a quo*. La sentenza n. **279** ha ritenuto tardivi e, quindi, inammissibili gli interventi dell’Associazione VOX-Osservatorio italiano sui diritti e dell’Unione delle Camere penali italiane, attesa anche la non invocabilità del termine stabilito dall’art. 10 delle norme integrative che «si riferisce al mero deposito di memorie illustrative».

Ai fini della legittimazione a partecipare al processo costituzionale, i Giudici hanno confermato il

proprio costante orientamento secondo cui «sono ammessi ad intervenire nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale (oltre al Presidente del Consiglio dei ministri e, nel caso di legge regionale, al Presidente della Giunta regionale), le sole parti del giudizio principale», mentre «l'intervento di soggetti estranei al detto giudizio principale è ammissibile soltanto per i terzi titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto sostanziale dedotto in giudizio e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma o dalle norme oggetto di censura». Del resto, l'ammissibilità d'interventi ad opera di terzi, titolari di interessi soltanto analoghi a quelli dedotti nel giudizio principale, «contrasterebbe con il carattere incidentale del giudizio di legittimità costituzionale, in quanto l'accesso delle parti al detto giudizio avverrebbe senza previa verifica della rilevanza e della non manifesta infondatezza della questione da parte del giudice *a quo*» [ordinanze nn. **32** e **156**; in termini sostanzialmente analoghi si vedano le sentenze nn. **59** (confermativa di quanto già disposto con l'allegata ordinanza letta all'udienza del 26 febbraio 2013), **83**, **85** (che ha ribadito la decisione adottata con l'allegata ordinanza letta all'udienza del 9 aprile 2013), **134** (confermativa della decisione contenuta nell'allegata ordinanza letta all'udienza del 23 aprile 2013) e **310**, nonché l'ordinanza letta all'udienza del 7 maggio 2013 allegata alla sentenza n. **116**, l'ordinanza letta all'udienza del 2 luglio 2013 allegata alla sentenza n. **231** e l'ordinanza letta all'udienza del 19 novembre 2013 allegata all'ordinanza n. **318**]. L'ordinanza allegata alla sentenza n. **231** ha altresì significativamente specificato, in relazione ai terzi legittimati ad intervenire, che «l'incidenza sulla posizione soggettiva dell'interveniente non deve derivare, come per tutte le altre situazioni sostanziali governate dalla legge denunciata, dalla pronuncia della Corte sulla legittimità costituzionale della legge stessa, ma dall'immediato effetto che la pronuncia della Corte produce sul rapporto sostanziale oggetto del giudizio *a quo*». Per la sentenza n. **237** l'intervento di soggetti che «non sono parti nei giudizi *a quibus* (...) potrebbe essere ammesso solo in presenza di un interesse qualificato riferibile in via immediata al rapporto sostanziale dedotto nel giudizio *a quo* (...), ovvero quando siano lese le loro prerogative».

L'ordinanza n. **32** ha dichiarato inammissibile l'intervento di F.M., in quanto soggetto privo della qualità di parte nel giudizio principale e titolare di un interesse soltanto analogo a quello ivi dedotto. L'ordinanza n. **44** ha ritenuto inammissibile l'intervento dell'INPS perché «non è parte del giudizio principale». La sentenza n. **59** ha giudicato inammissibili gli interventi di Confederazione Cooperative Italiane, Lega Nazionale delle Cooperative e Mutue e Associazione Generale Cooperative Italiane, poiché spiegati da soggetti che «non sono stati parti nei giudizi *a quibus*». Inoltre, i Giudici hanno precisato che, «nei giudizi da cui traggono origine le questioni (...), le posizioni sostanziali dedotte in causa (...) non toccano in modo diretto ed immediato le posizioni soggettive e le prerogative delle associazioni intervenienti». La sentenza n. **82**, confermando l'ordinanza letta all'udienza del 27 febbraio 2013, ha dichiarato l'inammissibilità dell'intervento della spa Metro Italia Cash and Carry, poiché «non è parte del giudizio *a quo*» e si afferma titolare di un interesse «privo di correlazione con le specifiche e peculiari posizioni soggettive dedotte nel giudizio principale». La sentenza n. **85**, facendo seguito all'ordinanza letta all'udienza del 9 aprile 2013, da un lato, ha giudicato inammissibili gli interventi di Confindustria, Federacciai e WWF Italia, soggetti che «non sono parti, né sono titolari» di un «interesse qualificato»; dall'altro, ha ritenuto l'ammissibilità degli interventi dei signori A.F., V.F. e V.F. che, avendo «partecipato, in qualità di persone offese, all'incidente probatorio» ammesso dal rimettente, «sono titolari di un interesse qualificato, inerente al rapporto sostanziale dedotto nel giudizio principale». La sentenza n. **116**, nel confermare l'ordinanza letta all'udienza del 7 maggio 2013, ha dichiarato inammissibile l'intervento spiegato dal Gruppo Romano Giornalisti Pensionati, privo della qualità di parte nel processo principale, osservando che nel «giudizio, da cui traggono origine le questioni (...), i rapporti sostanziali dedotti in causa (...) non concernono direttamente prerogative o diritti» dell'ente intervenuto. La sentenza n. **134**, ribadendo quanto deciso con l'ordinanza letta all'udienza del 23 aprile 2013, ha giudicato inammissibile l'intervento dell'Associazione Nazionale Industriali Gas (ANIGAS) che «non è parte del giudizio principale (...), né risulta essere titolare di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto sostanziale dedotto in giudizio». L'ordinanza n. **156** ha ritenuto inammissibile l'intervento spiegato dal Consiglio Nazionale Forense, privo della qualità di parte nei giudizi *a quibus*, affermando che «i rapporti sostanziali dedotti in

causa concernono profili attinenti alla mediazione nel processo civile, che possono anche riguardare interessi professionali della classe forense, ma concernono più in generale le posizioni che le parti intendono azionare nel processo e non mettono in gioco le prerogative del Consiglio». La sentenza n. **231**, confermando l'allegata ordinanza del 2 luglio 2013, ha giudicato inammissibili gli interventi della Filcams/Cgil (Federazione Italiana Lavoratori Commercio, Alberghi, Mense e Servizi di Milano e Provincia), della CGIL (Confederazione Generale Italiana del Lavoro), della FNSI (Federazione Nazionale della Stampa Italiana) e dell'Unione Industriale della Provincia di Torino, tutti soggetti che «non sono stati parti nei giudizi *a quibus*» e che non rivestono la «posizione di terzo legittimata a partecipare» al processo costituzionale. La sentenza n. **237**, alla luce di quanto disposto dal nuovo ordinamento della professione forense (legge n. 247 del 2012), ha riconosciuto la legittimazione processuale ai Consigli dell'ordine degli avvocati di Pinerolo, di Urbino e di Montepulciano, i quali «hanno un interesse differenziato e qualificato ad intervenire nei (...) giudizi incidentali, poiché alla presenza del tribunale nel circondario è connessa la istituzione degli stessi, e non vi è dubbio, dunque, che sussista una lesione delle loro prerogative»; analoga legittimazione è stata, invece, negata al Consiglio dell'ordine degli avvocati di Nicosia (le cui attribuzioni «esulano dal circondario del Tribunale ordinario di Urbino»), al Consiglio nazionale forense («in quanto non sono incise le attribuzioni dello stesso e non ne sono messe in gioco le prerogative istituzionali»), nonché all'associazione Coordinamento nazionale degli ordini forensi minori e all'Unione degli ordini forensi della Sicilia (in capo ai quali non è ravvisabile «un interesse differenziato e qualificato»). La sentenza n. **310** ha dichiarato ammissibili gli interventi spiegati dai «ricorrenti in sede di giurisdizione amministrativa». L'ordinanza allegata all'ordinanza n. **318**, nel ritenere ammissibile l'intervento dell'INPS, benché non fosse parte del giudizio principale, ha riconosciuto che l'Istituto «è portatore di un interesse qualificato e potrebbe pertanto essere direttamente inciso dall'esito del giudizio».

In riferimento all'intervento spiegato da M.E., privo della qualità di parte nel processo principale e semplicemente coinvolto in una «vicenda “in tutto analoga”» a quella ivi dedotta, la sentenza n. **83** – pur rilevando *in limine* l'inammissibilità di un tale intervento alla stregua della costante giurisprudenza costituzionale – ha, tuttavia, osservato che lo stesso interveniente si è altresì costituito come «parte privata» di altro giudizio *a quo*, sicché «è venuto meno ogni interesse alla pronunzia sull'intervento, che deve quindi ritenersi assorbito».

L'art. 3, comma 1, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale dispone che la costituzione delle parti nel giudizio incidentale ha luogo mediante deposito in cancelleria delle deduzioni comprensive delle conclusioni.

Infine, circa il ruolo delle parti costituite e degli intervenienti nell'ambito del giudizio di costituzionalità, la Corte ha confermato il tradizionale insegnamento secondo cui l'oggetto del giudizio incidentale «è limitato alle sole norme e parametri indicati, pur se implicitamente, nell'ordinanza di rimessione e non possono essere presi in considerazione ulteriori questioni o profili di costituzionalità dedotti dalle parti – e a maggior ragione dagli intervenienti –, tanto se siano stati eccepiti ma non fatti propri dal giudice *a quo*, quanto se siano diretti ad ampliare o modificare successivamente il contenuto della stessa ordinanza» (sentenza n. **237**; negli stessi termini si vedano anche le sentenze nn. **87, 94, 114, 310**).

In base a tali principi, si è escluso che potessero formare oggetto di giudizio gli ulteriori parametri, profili di illegittimità costituzionale e articoli di legge indicati dalle difese delle parti costituite o intervenute (sentenze nn. **87, 94, 114, 237, 275, 310**).

La sentenza n. **94** ha dichiarato inammissibili «le censure con le quali le parti private hanno eccepito l'asserito contrasto» della norma impugnata «anche con il diritto dell'UE e che, quindi, sono state proposte in riferimento a parametri costituzionali (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.) ed a ragioni e profili non indicati dal TAR». In proposito i Giudici hanno altresì osservato che «tale asserito contrasto» era «stato già prospettato dalle parti private nei giudizi principali, ma il TAR» non aveva «accolto le relative eccezioni» e, quindi, non aveva «ritenuto esistenti le condizioni per disapplicare la norma interna, ovvero per sollevare questione di legittimità costituzionale

(ammissibile nelle ipotesi in cui, secondo la giurisprudenza costituzionale, a detta antinomia non può porre rimedio il giudice comune)». La sentenza n. **275**, nel ritenere inammissibili «le deduzioni delle parti private volte ad estendere il *thema decidendum* fissato negli atti di promovimento», non ha preso in considerazione «le censure sviluppate negli atti di intervento con riferimento al principio di eguaglianza (...), nonché con riferimento ai parametri di cui agli artt. 41, 43 e 53 Cost.».

## **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 davanti alla Corte costituzionale, ha registrato un'ampia applicazione.

Le decisioni assunte a seguito di riunione sono state **33**. Peraltro, non tutti i casi di riunione hanno fatto seguito ad una trattazione simultanea delle cause: infatti, le sentenze nn. **223, 237, 275, 304, 310** hanno deciso congiuntamente questioni trattate in parte in udienza pubblica ed in parte in camera di consiglio.

Varie decisioni hanno definito un numero significativo di giudizi, come quelle attinenti alla disciplina siciliana degli impianti fotovoltaici (sentenza n. **80**), al trattenimento in servizio di professori e ricercatori universitari (sentenza n. **83**), alla normativa provinciale di Bolzano in materia di utilizzazione di acque pubbliche e di impianti elettrici (sentenza n. **114**), alla disciplina della liquidazione giudiziale delle spese processuali (ordinanze nn. **115, 217, 261**), alla mediazione obbligatoria finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali (ordinanza n. **156**), al temporaneo divieto di azioni esecutive nei confronti di aziende sanitarie locali e ospedaliere di Regioni sottoposte a piani di rientro dal disavanzo sanitario (sentenza n. **186**), alla copertura delle cattedre di insegnamento vacanti mediante il conferimento di supplenze annuali (ordinanza n. **206**), alla riorganizzazione della distribuzione territoriale degli uffici giudiziari (sentenza n. **237**), alle controversie tra società concessionarie per la raccolta di scommesse ippiche e l'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato (sentenza n. **275**), alle progressioni di carriera del personale diplomatico (sentenza n. **304**) ed alle misure di blocco del trattamento economico spettante ai docenti universitari (sentenza n. **310**).

Tra le motivazioni che hanno condotto alla riunione, figurano l'analogia (sentenze nn. **40 e 80**), l'identità, anche parziale (sentenze nn. **94, 134, 154, 223, 231, 237, 279, 304**; ordinanze nn. **156, 190, 261**), e la connessione (sentenze nn. **80 e 237**; ordinanze nn. **156 e 261**) delle questioni.

La riunione ha fatto seguito, altresì, all'identità, sia pure solo parziale, delle disposizioni impugnate (sentenze nn. **40, 57, 59, 83, 85, 94, 186, 231**; ordinanze nn. **100 e 190**). L'identità dell'oggetto si è talvolta accompagnata all'identità, all'analogia o alla connessione delle argomentazioni (sentenze nn. **57, 59, 83, 94, 116, 179, 275, 310**; ordinanza n. **257**), dei parametri (sentenza n. **94**) e dei profili (sentenza n. **94**).

L'ordinanza n. **206** ha motivato la riunione osservando che «i diversi giudizi, pur avendo ad oggetto norme diverse, affrontano i medesimi problemi giuridici».

## **11. Le decisioni della Corte**

Nel 2013 sono state rese **73** sentenze e **72** ordinanze.

Fondamentale è la distinzione tra le decisioni processuali (o di rito) e le decisioni sostanziali (o di merito). A tali categorie si aggiunge quella delle decisioni interlocutorie non numerate.

### **11.1. Le decisioni interlocutorie**

Nel 2013 sono state pronunciate **8** ordinanze lette in udienza (nei giudizi definiti con le sentenze nn. **59, 82, 85, 116, 134, 231** e con le ordinanze nn. **206 e 318**) concernenti l'ammissibilità o meno di interventi di terzi (sul punto, si rinvia *supra*, par. 9). Non risultano adottate ordinanze istruttorie ai sensi dell'art. 12 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

## 11.2. Le decisioni processuali

A] Le decisioni che recano un dispositivo di inammissibilità sono state **19**, per un totale di **21** dispositivi (sentenze nn. **10, 21, 23, 59, 80, 85, 87, 110, 114 – 2 dispositivi –**, **146, 202, 203, 204, 210 – 2 dispositivi –**, **214, 276, 279, 302, 314**).

Sono state riscontrate le seguenti cause di inammissibilità delle questioni: l'impugnazione di disposizioni contenute in un atto sprovvisto di forza di legge (sentenza n. **80**); il difetto di rilevanza (sentenze nn. **202, 204, 210, 214**); il difetto di motivazione sulla rilevanza (sentenza n. **210**); la carente motivazione in ordine a specifici parametri (sentenze nn. **85, 114, 276**); l'evocazione di parametro inconferente (sentenza n. **10**); *aberratio ictus* (sentenza n. **59**); la formulazione di un *petitum* indeterminato (sentenza n. **203**) ovvero esorbitante dai poteri della Corte per il suo carattere creativo (sentenza n. **10**); la genericità della prospettazione (sentenza n. **114**) o l'insufficiente determinazione dei termini del giudizio (sentenza n. **276**); l'incompleta ricostruzione e conseguente mancata ponderazione o considerazione del quadro normativo di riferimento (sentenze nn. **114, 204, 276**); la mancata individuazione del *tertium comparationis* (sentenza n. **146**); la richiesta di una pronuncia additiva a contenuto non costituzionalmente obbligato in materia riservata alla discrezionalità del legislatore (sentenza n. **87**); il difetto di una soluzione costituzionalmente obbligata al quesito sollevato dal rimettente (sentenze nn. **23, 203, 279**); l'impropria richiesta di avallo interpretativo (sentenza n. **21**); e l'omessa o inadeguata ricerca, da parte del rimettente, di un'interpretazione costituzionalmente conforme (sentenze nn. **10, 110, 302, 314**).

Le inammissibilità dichiarate con le sentenze nn. **23** e **279**, dovute «al rispetto della priorità di valutazione da parte del legislatore sulla congruità dei mezzi per raggiungere un fine costituzionalmente necessario», non hanno, tuttavia, impedito alla Corte di puntualizzare «come non sarebbe tollerabile l'eccessivo protrarsi dell'inerzia legislativa in ordine al grave problema individuato» dai rimettenti.

B] Le pronunce di manifesta inammissibilità sono state **50**, per un totale di **55** dispositivi (sentenze nn. **81, 281, 310 – 2 dispositivi –**; ordinanze nn. **5, 44, 86, 96, 99, 111, 112, 115 – 2 dispositivi –**, **125, 126, 128, 136, 147, 148, 150, 156, 158, 169, 173, 175, 176, 177, 185, 190, 192, 195, 196, 197, 198, 206, 217, 226, 235, 242, 248, 257, 261 – 3 dispositivi –**, **269, 280, 294, 295, 306, 318, 321, 322 – 2 dispositivi –**, **325, 326**).

Talune decisioni hanno replicato il giudizio già precedentemente reso nello stesso senso (ovvero nel senso dell'inammissibilità) dalla Corte su questioni identiche o analoghe (sentenza n. **281**; ordinanze nn. **190, 217, 226, 261, 269**).

Le cause di manifesta inammissibilità riscontrate nell'anno possono essere ricondotte a sette categorie, concernenti, rispettivamente, (a) l'assenza del nesso di pregiudizialità tra giudizio principale e giudizio in via incidentale, (b) le carenze che affliggono l'ordinanza di rimessione, (c) il carente esercizio da parte del giudice *a quo* dei propri poteri interpretativi, (d) la tipologia di pronuncia richiesta alla Corte, (e) la sopravvenuta carenza di oggetto conseguente alla declaratoria di illegittimità costituzionale della norma denunciata, (f) la natura regolamentare della norma censurata, (g) l'erronea ricostruzione del quadro normativo di riferimento.

a) Varie decisioni hanno riscontrato il difetto del nesso di pregiudizialità tra il giudizio *a quo* e il giudizio di costituzionalità (sentenze nn. **81** e **281**; ordinanze nn. **96, 128, 169, 176, 206, 235, 306, 326**). Per maggiori dettagli sul requisito della rilevanza, si rinvia *supra*, par. 3.

b) La categoria più cospicua è quella delle dichiarazioni di manifesta inammissibilità per vizi dell'ordinanza di rimessione (sentenze nn. **281** e **310 – 2 dispositivi –**; ordinanze nn. **5, 44, 96, 99, 112, 115, 126, 128, 147, 150, 156, 158, 169, 173, 175, 176, 185, 192, 195, 196, 197, 198, 217, 242, 248, 261, 269, 294, 295, 318, 325**). Per un riepilogo dei vizi che possono inficiare l'atto di promovimento, si rinvia all'esposizione svolta *supra*, par. 4.

c) Quanto ai rapporti tra la questione di legittimità costituzionale ed i poteri interpretativi del giudice *a quo*, la Corte ha censurato l'inadeguato esperimento del doveroso tentativo di dare alle

disposizioni denunciate un'interpretazione conforme alla Costituzione (ordinanze nn. **198**, **242**, **322**). L'ordinanza n. **86** ha ravvisato «l'erroneità del presupposto interpretativo al quale è correlata, nell'ordinanza di rimessione, la rilevanza» delle questioni. L'ordinanza n. **96** ha riscontrato l'erroneità dell'assunto interpretativo. Le ordinanze nn. **242** e **322** hanno altresì sanzionato l'impropria richiesta di avallo interpretativo. Riferimenti più dettagliati sono contenuti *supra*, par. 8.

d) In ordine alla particolare tipologia di pronuncia richiesta dal rimettente, si è ribadito che alla Corte sono preclusi interventi additivi non costituzionalmente obbligati (sentenza n. **281**; ordinanze nn. **136** e **169**) in ambiti rimessi alla discrezionalità del legislatore (ordinanze nn. **128**, **156**, **176**, **190**, **226**), nonché pronunce additive in materia penale con effetti in *malam partem* (ordinanza n. **96**). Per approfondimenti sullo specifico punto, si rinvia *supra*, par. 4.

e) L'intervenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma impugnata dal rimettente ha costituito la motivazione delle pronunce di manifesta inammissibilità adottate, per sopravvenuta carenza di oggetto della questione, con la sentenza n. **310** e con le ordinanze nn. **111**, **125**, **148**, **156**, **177**, **257**, **280**, **294**, **321** (in proposito si veda *supra*, par. 6).

f) La natura regolamentare di una delle norme censurate ha concorso a determinare la manifesta inammissibilità dichiarata con l'ordinanza n. **156**.

g) Le ordinanze nn. **197** e **206** hanno censurato l'incompleta ricostruzione del quadro normativo di riferimento compiuta dal giudice *a quo*.

C] Le decisioni con cui la Corte ha restituito gli atti ai rimettenti sono state **6** (ordinanze nn. **29**, **35**, **123**, **124**, **297**, **319**).

La restituzione è sempre conseguita alla presa d'atto di interventi legislativi sopravvenuti che hanno abrogato o modificato la specifica disciplina impugnata o, più in generale, mutato il quadro normativo tenuto presente dal giudice *a quo*.

L'ordinanza n. **29** ha rilevato che la sopravvenuta legge n. 172 del 2012 di ratifica della Convenzione di Lanzarote del Consiglio d'Europa del 2007, «ridefinendo l'assetto della tutela dei minori» contro lo sfruttamento e l'abuso sessuale, da un lato, ha inciso su una delle norme impugnature, dall'altro, «ha comportato modifiche al quadro di riferimento che potrebbero aver rilievo» rispetto alle prospettate questioni. Secondo l'ordinanza n. **35** «l'intervenuta modifica del quadro normativo dal quale l'ordinanza di rimessione aveva preso le mosse» impone la rivalutazione della persistente rilevanza delle questioni alla luce dello *ius superveniens* (legge n. 218 del 2011), «certamente applicabile al giudizio *a quo*», sia perché «fa espresso riferimento ai procedimenti pendenti alla data di entrata in vigore della legge che lo introduce, sia per la natura interpretativa di esso». Le ordinanze nn. **123** e **124** hanno disposto la restituzione degli atti ai giudici *a quibus* in considerazione della sopravvenuta disciplina statale che ha esteso «la liberalizzazione della disciplina degli orari degli esercizi commerciali e della chiusura domenicale e festiva a tutte le attività commerciali». L'ordinanza n. **297** ha affidato ai rimettenti la verifica della persistente rilevanza della questione a seguito di un complesso *ius superveniens* che, con riferimento al termovalorizzatore di Acerra, ha disposto il trasferimento di proprietà e l'indennizzo di cui si lamentava la mancanza nei giudizi principali ed ha sostituito l'indennizzo contestato con altro accettato dalla parte interessata. L'ordinanza n. **319** ha richiesto al rimettente, a seguito di *ius superveniens* sostitutivo della norma censurata, una nuova valutazione della rilevanza e della non manifesta infondatezza di una questione avente ad oggetto l'affidamento in custodia giudiziale di beni mobili sequestrati, per l'impiego in attività di polizia.

D] Una significativa novità nell'ambito delle decisioni processuali è rappresentata dall'ordinanza n. **207** con cui la Corte costituzionale ha per la prima volta sollevato, in sede di giudizio incidentale, una questione pregiudiziale di interpretazione dinanzi alla Corte di Giustizia UE. Chiamato a pronunciarsi su una norma nazionale asseritamente in contrasto con una disciplina comunitaria priva di efficacia diretta, il Collegio ha ritenuto necessario richiedere al supremo giudice europeo l'esatto significato della normativa comunitaria interposta ed ha sospeso il giudizio di costituzionalità sino alla definizione della questione pregiudiziale, trasmettendo la predetta ordinanza e gli atti del



giudizio alla cancelleria della Corte di giustizia. In proposito, si rinvia alle più ampie trattazioni svolte *supra*, par. 7, e *infra*, Parte II, cap. IV.

### **11.3. Le decisioni di rigetto**

A] Le decisioni di rigetto che recano un dispositivo di manifesta infondatezza sono state **23** (ordinanze nn. **12, 32, 34, 43, 47, 49, 86, 88, 100, 112, 149, 157, 163, 166, 174, 190, 191, 226, 243, 247, 261, 283, 324**), per un totale di **23** dispositivi.

Talune pronunce sono derivate dall'infondatezza *ictu oculi* delle questioni poste o, comunque, dalla riscontrata inidoneità della norma impugnata a violare i parametri invocati (ordinanze nn. **43, 49, 86, 149, 174, 190, 191, 243, 283**).

L'erroneità del presupposto interpretativo da cui muoveva il giudice *a quo* è stata ravvisata dalle ordinanze nn. **166, 191, 261**. L'ordinanza n. **12** ha rilevato l'omessa considerazione, da parte del rimettente, di un orientamento espresso dalla giurisprudenza di legittimità. L'ordinanza n. **34** ha addebitato al rimettente «una lettura erronea» della sentenza n. 22 del 2012.

La formula della manifesta infondatezza è stata impiegata anche in caso di riscontro dell'eterogeneità o incomparabilità delle situazioni o delle fattispecie normative poste a confronto dal rimettente (ordinanze nn. **12, 47, 49, 100, 163, 174, 243, 324**), della non manifesta irragionevolezza (ordinanze nn. **47** e **100**) ovvero della ragionevolezza (ordinanze nn. **112, 163, 174, 243, 247, 283**) della scelta o del bilanciamento di interessi effettuato dal legislatore, della palese inconferenza del parametro evocato (ordinanza n. **112**) e della denuncia di un mero inconveniente di fatto (ordinanze nn. **112, 166, 261**).

Talvolta la pronuncia di manifesta infondatezza è stata dedotta, in assenza di profili o argomenti diversi o ulteriori prospettati dal giudice *a quo*, da precedenti decisioni di infondatezza di identiche o analoghe questioni (ordinanze nn. **32, 88, 157, 226**).

L'ordinanza n. **191** ha, tra l'altro, rilevato che la tesi diffusamente argomentata dal giudice *a quo* «attiene, evidentemente, al novero delle valutazioni rimesse alla discrezionalità di scelte normative riservate al legislatore e non può avere, come tale, valenza di censura suscettibile di esame nella sede del sindacato di legittimità costituzionale».

L'ordinanza n. **324** ha giudicato manifestamente infondata una questione concernente la scelta del regime di procedibilità dei reati che «coinvolge la politica legislativa e deve, quindi, rimanere affidata a valutazioni discrezionali del legislatore (...), sindacabili in sede di giudizio di legittimità costituzionale solo per vizio di manifesta irrazionalità».

B] Le decisioni di rigetto che recano un dispositivo di non fondatezza sono state **20** (sentenze nn. **24, 81, 85, 94, 107, 108, 109, 114, 119, 134, 140, 146, 154, 184, 216, 224, 237 – 5 dispositivi –, 267, 304, 310**) per un totale di **24** dispositivi.

Non risultano adottate pronunce interpretative di rigetto, le quali formalmente dichiarano una questione infondata «nei sensi di cui in motivazione», facendo così riferimento all'interpretazione corretta della disposizione impugnata fornita in motivazione e idonea a fugare i dubbi di legittimità costituzionale proposti dal rimettente. Non è comunque da escludere che anche sentenze di rigetto formalmente non interpretative presentino una motivazione in cui la Corte procede ad un'interpretazione delle disposizioni impuginate, chiarendone l'esatta portata e giungendo, spesso, ad esiti sostanzialmente analoghi a quelli propri di una decisione interpretativa di rigetto. Nella sentenza n. **224** i Giudici hanno ritenuto che, correttamente interpretata, «la possibilità di “revisione” del *part-time* riconosciuta alle pubbliche amministrazioni dall'art. 16 della legge n. 183 del 2010 (...) è da ritenere perfettamente compatibile con i principi desumibili» dall'invocata disciplina europea.

Nelle sentenze nn. **81, 94, 108, 109, 114, 154, 216, 237, 304, 310** la declaratoria di non fondatezza è derivata dalla constatazione della non irragionevolezza della scelta operata dal legislatore, mentre le sentenze nn. **24, 85, 94, 107, 119, 134, 154, 184, 237, 304, 310** hanno rilevato

l'inefficienza della disciplina censurata a violare i parametri indicati dal rimettente.

Nelle sentenze nn. **114, 140, 267** la Corte ha riscontrato l'erroneità del presupposto interpretativo posto dal rimettente alla base dei prospettati dubbi di costituzionalità.

L'accertamento dell'eterogeneità delle situazioni poste a raffronto dal rimettente per desumerne la violazione del principio di uguaglianza ha determinato o concorso a determinare le declaratorie di non fondatezza di cui alle sentenze nn. **94, 146, 237, 310**.

La sentenza n. **216** ha altresì osservato come il rimettente abbia fondato talune delle proposte censure su «inconvenienti di mero fatto», per consolidata giurisprudenza della Corte irrilevanti «ai fini del controllo di costituzionalità».

#### ***11.4. Le decisioni di accoglimento***

**42** sentenze contengono una o più declaratorie di illegittimità costituzionale (sentenze nn. **6, 7, 33, 40, 57, 78, 82 – 2 dispositivi –, 83, 90 – 3 dispositivi –, 91, 92, 102, 103, 106, 116, 119, 120, 131, 142, 143, 159, 160, 161 – 2 dispositivi –, 170, 179, 183 – 2 dispositivi –, 186, 188, 202, 203, 210, 213, 223, 231, 232, 237, 265, 275, 278, 281, 291 – 2 dispositivi –, 293**), per un totale di **48** dispositivi.

A] In **18** occasioni si è registrata una dichiarazione di illegittimità costituzionale di intere disposizioni legislative (sentenze nn. **6, 78, 82, 83, 90 – 3 dispositivi –, 91, 92, 102, 103, 116, 131, 142, 159, 160, 161, 186, 210, 265**).

B] Le decisioni che contengono un dispositivo di natura additiva sono state **12** (sentenze nn. **33, 57, 120, 179, 183, 202, 203, 213, 231, 232, 278, 291**) per un totale di **12** dispositivi. Esse aggiungono alla disposizione legislativa significati normativi, dichiarandola incostituzionale «nella parte in cui non prevede» un determinato contenuto (sentenze nn. **120, 179, 231, 278, 291**), «nella parte in cui non consente» l'esercizio di una facoltà (sentenza n. **33**), «nella parte in cui non fa salva» un'ipotesi particolare (sentenze nn. **57, 213, 232**), «nella parte in cui prevede» un'esclusione costituzionalmente incompatibile (sentenza n. **202**). La sentenza n. **183** ha giudicato incostituzionali due disposizioni di legge «nella parte in cui non prevedono» uno specifico caso di incompatibilità nel processo penale.

La sentenza n. **278**, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale *in parte qua* della norma censurata, ha demandato al legislatore l'introduzione di «apposite disposizioni» volte a salvaguardare il diritto all'anonimato della madre naturale, «secondo scelte procedurali che circoscrivano adeguatamente le modalità di accesso, anche da parte degli uffici competenti, ai dati di tipo identificativo».

C] Le decisioni che contengono dispositivi di tipo ablatorio (o di accoglimento parziale) sono state **11** (sentenze nn. **7, 40, 106, 143, 170, 188, 223, 237, 275, 281, 293**), per un totale di **11** dispositivi. Esse erodono parzialmente la portata normativa della disposizione impugnata, che viene dichiarata incostituzionale «nella parte in cui stabilisce» (sentenza n. **7**), «nella parte in cui dispone» (sentenza n. **188**), «nella parte in cui prevede» (sentenza n. **106**) un certo contenuto, «nella parte in cui subordina» ad un determinato requisito il godimento di un diritto (sentenza n. **40**), «nella parte in cui si applica» (sentenza n. **281**) a talune fattispecie, «limitatamente» ad una parte del suo contenuto (sentenza n. **237**), ovvero «limitatamente alle parole» specificamente indicate nel dispositivo (sentenze nn. **143** e **275**).

La sentenza n. **170**, recante in dispositivo la formula «nei sensi di cui in motivazione», ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 23, commi 37, ultimo periodo, e 40, del d.l. n. 98 del 2011, nella parte in cui «dispone l'applicazione retroattiva del nuovo testo dell'art. 2752, primo comma, cod. civ.». La sentenza n. **293**, recante in dispositivo la formula «in quanto interpretato nel senso che», ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 309 cod. proc. pen. nella parte in cui subordina la deducibilità, nel procedimento di riesame, della questione della retrodatazione della decorrenza dei termini di durata massima delle misure cautelari ad una specifica condizione richiesta dalla giurisprudenza di

legittimità.

D] Si é registrata **1** sola sentenza riferibile alla categoria delle decisioni sostitutive (sentenza n. **119**). Simili pronunce, al fine di sostituire un contenuto normativo incostituzionale con un altro conforme a Costituzione ed espressamente enunciato nel dispositivo, dichiarano illegittima una disposizione «nella parte in cui dispone» una determinata regolamentazione «anziché» un'altra (sentenza n. **119**).

E] I dispositivi di illegittimità costituzionale consequenziale, adottati ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953, sono stati **4** (sentenze nn. **82, 161, 183, 291**).

La sentenza n. **82** ha sancito l'illegittimità costituzionale consequenziale della medesima disposizione già dichiarata illegittima in via diretta, con riguardo al testo risultante dalle modifiche intervenute successivamente alla pronuncia dell'ordinanza di rimessione, in considerazione del «rapporto di inscindibile connessione» con la norma impugnata dal rimettente e della sussistenza dei «medesimi vizi di legittimità costituzionale». La sentenza n. **161** ha esteso l'illegittimità costituzionale, pronunciata in riferimento alle norme espressamente censurate dal rimettente, alle restanti disposizioni della legge della Regione Toscana n. 59 del 2005, in considerazione dell'«inscindibile connessione» esistente tra le previsioni del medesimo testo legislativo.

## *Capitolo II*

### *Il giudizio di legittimità costituzionale in via principale*

#### *1. Premessa*

Nel 2013 la Corte ha reso **149** decisioni in sede di giudizio principale: **120** sentenze e **29** ordinanze.

#### *2. Il ricorso*

Dei **181** ricorsi decisi nell'anno, **130** sono stati presentati dallo Stato, **45** dalle Regioni e **6** dalle Province autonome. L'atto introduttivo del giudizio di legittimità costituzionale in via principale ha frequentemente richiamato l'attenzione della Corte, che ha avuto così modo di esprimersi sul contenuto, sulla notificazione del ricorso, sui termini per ricorrere, sui rapporti tra il ricorso e la delibera di impugnazione dell'organo politico e sulla ratifica di delibera adottata in via d'urgenza.

##### *2.1. Il contenuto del ricorso*

Ai sensi del combinato disposto degli artt. 34 e 23 della legge n. 87 del 1953, il ricorso deve contenere l'indicazione delle disposizioni della legge o dell'atto avente forza di legge dello Stato o di una Regione viziate da illegittimità costituzionale e delle disposizioni della Costituzione o delle leggi costituzionali che si assumono violate.

Con il ricorso è portata all'esame della Corte una questione di legittimità costituzionale. In proposito, una particolare menzione merita la sentenza n. **118**, resa su un ricorso originariamente iscritto nel registro dei conflitti intersoggettivi, nella quale si è sottolineato che «il Presidente del Consiglio dei ministri ha inteso promuovere una questione di legittimità costituzionale in via principale, e non già un conflitto di attribuzione fra enti: ciò, malgrado l'impropria formulazione del *petitum* in termini di richiesta della dichiarazione di “non spettanza” alla Regione del potere legislativo esercitato». Deponevano «inequivocamente in tal senso la concorrente, espressa richiesta, contenuta nel corpo del ricorso, di dichiarare l'illegittimità costituzionale della legge regionale impugnata, nonché l'articolazione dei motivi, imperniati sulla violazione del riparto delle competenze legislative». Univoca, d'altro canto, era «la delibera con la quale il Consiglio dei ministri ha deciso la proposizione dell'impugnativa nel qualificare la medesima come “questione di legittimità costituzionale”».

Relativamente alla legittimazione a ricorrere si segnala la sentenza n. **162** che ha disatteso un'eccezione regionale di inammissibilità di un ricorso proposto «“non dal Presidente del Consiglio dei ministri, in qualità di vertice di Governo, bensì dalla Presidenza del Consiglio dei ministri”, organo che non sarebbe legittimato in quanto “mera struttura amministrativa”». I Giudici hanno ritenuto che l'«espressione adottata nell'intestazione del ricorso – “Presidenza del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente del Consiglio dei ministri” – non appare idonea ad ingenerare alcuna incertezza in ordine al soggetto proponente il giudizio e alla sua conseguente legittimazione». La sentenza n. **220** ha respinto un'eccezione erariale di inammissibilità per asserito difetto di legittimazione delle Regioni ad agire a tutela delle attribuzioni degli enti locali, osservando che, per costante giurisprudenza costituzionale, «le Regioni sono legittimate a denunciare la legge statale anche per la lesione delle attribuzioni degli enti locali, indipendentemente dalla prospettazione della violazione della competenza legislativa regionale». La sentenza n. **236** ha confermato che «le Regioni sono legittimate a denunciare l'illegittimità costituzionale di una legge statale anche per violazione delle competenze proprie degli Enti locali perché la “stretta connessione in particolare [...] in tema di finanza regionale tra le attribuzioni regionali e quelle delle autonomie locali consent(e) di ritenere che la lesione delle competenze locali sia potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle competenze regionali”».

Con un ricorso può essere prospettata una pluralità di questioni. La sentenza n. **79** ha ritenuto

«opportuna la trattazione unitaria» di più dubbi di costituzionalità prospettati con un medesimo ricorso, stante la «intima connessione esistente fra tutte le disposizioni impugnate e la loro inscindibilità funzionale». Nell'esaminare plurime doglianze formulate in un unico ricorso, la Corte può discostarsi «dall'ordine in cui, nella topografia normativa, sono collocate le singole disposizioni censurate e, quindi, anche dall'ordine in cui sono formulate le censure di parte ricorrente» e seguire «il criterio della maggiore o minore “evidenza” della soluzione delle singole questioni di legittimità costituzionale» (sentenza n. **218**). In tale decisione i Giudici hanno dovuto verificare se le numerose modifiche apportate dalla Regione resistente alle disposizioni impugnate, «nel tempo trascorso fra la proposizione del ricorso e la discussione di esso», abbiano determinato la cessazione della materia del contendere, «laddove queste abbiano rimosso i vizi denunziati da parte ricorrente e comportato, pertanto, la autonoma soddisfazione dell'interesse azionato dalla medesima parte» [sul punto si veda *infra*, par. 5, lett. c)].

Il contenuto del ricorso è stato valutato dalla Corte in particolare sotto il profilo della sua idoneità ad introdurre correttamente questioni di legittimità costituzionale sufficientemente precisate e motivate.

Sono state pertanto sanzionate con la (manifesta) inammissibilità delle questioni le carenze riscontrate (a) nell'individuazione delle disposizioni denunciate, (b) nell'indicazione dei parametri e (c) nella motivazione delle censure.

a) Quanto all'oggetto del giudizio, hanno costituito ragioni di inammissibilità l'impugnazione di una norma inconferente (sentenza n. **4**), la denuncia di plurime ed eterogenee disposizioni ovvero di un'intera legge regionale, con conseguente impossibilità di individuare l'oggetto della censura (sentenze nn. **22** e **26**), e l'omessa denuncia della violazione di una norma da parte della Regione (sentenza n. **285**).

Secondo la sentenza n. **22** non è possibile, «considerata la notevole varietà dei temi coinvolti nella articolata disciplina legislativa», «individuare uno specifico e chiaro oggetto di censura», poiché la questione è stata proposta «con riferimento all'intera legge regionale», censurata globalmente «nella sua impostazione sistematica». Ugualmente, si è considerato «non esaurientemente chiarito l'oggetto della doglianza» a fronte dell'impugnazione di «disposizioni a contenuto assai vario e disomogeneo», non essendo «enunciati specifici profili di contrasto delle singole disposizioni censurate con il parametro di riferimento univocamente evocato». A giudizio della sentenza n. **26** le censure relative all'intera legge regionale impugnata «risultano generiche, non soltanto per la carente individuazione dei parametri costituzionali»; in particolare, «non risultano indicate le singole norme regionali che avrebbero ecceduto dalla competenza legislativa concorrente in materia di previdenza complementare ed integrativa e determinato l'invasione della competenza esclusiva statale in materia di previdenza sociale». La sentenza n. **285** – dopo avere puntualizzato che il Presidente del Consiglio dei ministri non contesta «la violazione di una norma da parte della Regione, ma le modalità con cui è stato esercitato il potere della Commissione regionale per i procedimenti referendari» – ha sostenuto che il processo costituzionale non è «la sede idonea per poter valutare tale doglianza, non essendo stato richiesto dal ricorrente un “giudizio sulle leggi”». Pertanto, al ricorrente è stata imputata «una “impropria utilizzazione” dello strumento del giudizio di costituzionalità della legge “per un fine a esso estraneo”».

La sentenza n. **255** ha precisato che non costituisce motivo di inammissibilità l'«evidente errore materiale» per effetto del quale non è stata «inserita nel *petitum* del ricorso» la disposizione cui le doglianze chiaramente si riferiscono.

La sentenza n. **139** ha ribadito che «l'omessa impugnazione, da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, di precedenti norme (...), analoghe alle disposizioni oggetto di ricorso, non ha alcun rilievo, dato che l'istituto dell'acquiescenza non è applicabile nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale».

b) In merito al parametro, è stata censurata la lacunosità nell'individuazione (sentenza n. **26**), l'evocazione di norma priva di rango costituzionale ed idonea a porsi come fonte interposta

(sentenza n. **121**), la carente, omessa o generica individuazione delle norme interposte (sentenze nn. **138, 141, 266, 307, 315**), l'erronea individuazione del titolo competenziale rilevante (sentenza n. **212**) e la non pertinenza del parametro costituzionale evocato e del parametro interposto (sentenza n. **259**).

Secondo la sentenza n. **26** «le prospettazioni del Presidente del Consiglio avrebbero dovuto essere più puntuali e caratterizzate da un saldo collegamento tra oneri economici di ciascuna operazione di riassetto e parametri costituzionali attinenti al loro scrutinio». La sentenza n. **121** ha ritenuto inammissibile l'«evocazione a parametro dell'art. 11 del d.lgs. n. 68 del 2011», perché «tale disposizione non costituisce norma di rango costituzionale e perché, versandosi in materia di competenza legislativa statale esclusiva (...), non costituisce neppure parametro interposto». In materia di coordinamento della finanza pubblica, la sentenza n. **138** ha preliminarmente osservato che, fatta salva «l'eccezionale circostanza per cui le norme censurate in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. siano idonee a collidere direttamente con i principi fondamentali sintetizzati nel precetto costituzionale che intesta allo Stato» la relativa potestà concorrente, «lo scrutinio di legittimità delle stesse può avvenire là dove si evidenzia un contrasto indiretto, cioè con norme interposte, individuate dal ricorrente, le quali siano idonee a specificare, nel caso concreto, l'operatività di detti principi fondamentali. In sostanza, l'individuazione delle disposizioni normative integranti il parametro di costituzionalità invocato costituisce la precondizione necessaria per instaurare, in via di azione, il giudizio di legittimità costituzionale della legge regionale che si assume essere in contrasto con detto parametro». In applicazione di tale insegnamento, i Giudici hanno dichiarato inammissibili talune questioni proposte dallo Stato senza il necessario svolgimento di un adeguato percorso argomentativo; per altri quesiti hanno rilevato l'omessa indicazione di «alcuna norma interposta». La sentenza n. **141** ha sanzionato «la genericità delle doglianze e la carente individuazione del parametro interposto», evidenziando che «il ricorrente non indica quale principio fondamentale della legislazione statale in materia di tutela della salute sarebbe leso dalla (...) norma regionale censurata. Né, dato il tenore complessivo della censura, è possibile ovviare a tale carenza in via interpretativa, non essendo agevole individuare» un pertinente «principio della legislazione statale». La sentenza n. **315** – dopo avere sottolineato l'esigenza che «il ricorso dello Stato specifichi l'eventuale normativa interposta, con la quale siano stati formulati limiti tali da comprimere la legislazione regionale in una materia che lo statuto attribuisce alla competenza della Regione ad autonomia speciale» – ha imputato al ricorrente Presidente del Consiglio dei ministri di non avere indicato «quale normativa interposta dello Stato potrebbe operare a titolo di limite all'esercizio di una simile competenza».

L'ordinanza n. **31** ha giudicato una questione manifestamente infondata per inconferenza dell'invocato art. 134 Cost., il quale «disciplina le competenze della Corte costituzionale, che non sono in alcun modo pregiudicate dall'esercizio della funzione legislativa da parte del Consiglio regionale». Una delle questioni decise dalla sentenza n. **255** è stata dichiarata manifestamente infondata «per errata indicazione del parametro interposto».

c) Con riferimento alle problematiche attinenti alla motivazione delle censure, è stato confermato il consolidato orientamento secondo cui «il ricorso in via principale non solo “deve identificare esattamente la questione nei suoi termini normativi”, indicando “le norme costituzionali e ordinarie, la definizione del cui rapporto di compatibilità o incompatibilità costituisce l'oggetto della questione di costituzionalità” (...), ma deve, altresì, “contenere una seppur sintetica argomentazione di merito a sostegno della richiesta declaratoria di incostituzionalità della legge” (...), ponendosi l'esigenza di una adeguata motivazione a supporto della impugnativa “in termini perfino più pregnanti nei giudizi diretti che in quelli incidentali”» (sentenza n. **3**; in termini sostanzialmente analoghi si sono espresse le sentenze nn. **41, 64, 272**). La sentenza n. **62** ha altresì ribadito che la questione di legittimità costituzionale deve essere «definita nei suoi precisi termini e adeguatamente motivata, al fine di rendere possibile l'inequivoca determinazione dell'oggetto del giudizio e la verifica della fondatezza dei dubbi di costituzionalità sollevati e della sussistenza in concreto dell'interesse a ricorrere». La sentenza n. **64** ha specificato che il ricorso «deve anche rispondere ai necessari requisiti di chiarezza e di completezza, ossia deve contenere, a pena di inammissibilità, un'indicazione, anche se sintetica,

delle argomentazioni di merito». La sentenza n. **288** ha richiamato la pregressa giurisprudenza relativa agli oneri motivazionali incombenti sullo Stato ricorrente allorché proponga «impugnazione di una norma di legge di una Regione ad autonomia speciale, anche denunciandone l'eventuale contrasto con il diritto dell'Unione europea». In casi del genere, «il ricorrente ha l'onere di specificare le ragioni per cui debba prendersi in considerazione l'art. 117 Cost., in luogo del parametro ricavabile dallo statuto speciale (...), e di esplicitare in quale rapporto si trovino, ai fini dello scrutinio della disposizione impugnata, le norme della Costituzione invocate e quelle, anch'esse di rango costituzionale, contenute in quest'ultimo». Siffatto «requisito di ammissibilità va inteso nel senso che dal contesto del ricorso deve emergere l'esclusione della possibilità di operare il sindacato di legittimità costituzionale in base allo statuto speciale», essendo «sufficiente, ma necessaria, un'indicazione sia pure sintetica al riguardo (...) ed in ordine all'estraneità della materia alla sfera di attribuzioni stabilita dallo stesso (...), nonché una pur non diffusamente argomentata evocazione dei limiti competenziali fissati da quest'ultimo». Un eventuale vizio di prospettazione al riguardo «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 [...], circa l'applicabilità ad una Regione ad autonomia speciale delle norme costituzionali contenute negli artt. 117 e 118 Cost. – (...) 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». Le sentenze nn. **311** e **315** hanno confermato che, «nei confronti delle autonomie speciali, e in un ambito materiale inciso dalle competenze statutarie, l'omissione di ogni argomentazione sulle ragioni dell'applicazione (...) delle norme del Titolo V della Parte II della Costituzione, secondo quanto previsto dall'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (...), determina l'inammissibilità del ricorso statale».

Numerose sono state le dichiarazioni di (manifesta) inammissibilità per genericità o indeterminatezza (sentenze nn. **20**, **26**, **41**, **77**, **141**, **212**, **218**, **221**, **222**, **312**), per insufficiente, carente o inconferente motivazione (sentenze nn. **8**, **46**, **132**, **162**, **212**, **229**, **250**, **256**, **259**, **266**, **272**, **288**, **292**, **308**, **309**, **311**) delle censure, delle doglianze, dei motivi di ricorso o della prospettazione impugnatoria; per genericità e carenza di adeguata motivazione della questione (sentenze nn. **3**, **18**, **20**, **22**, **62**, **219**, **220**, **255**); per carenza (assoluta) di motivazione e inconferenza del ricorso (sentenze nn. **8**, **46**, **162**).

Secondo la sentenza n. **3** le doglianze «vengono basate esclusivamente sull'assunto (non altrimenti dimostrato) della non conformità delle previsioni oggetto di impugnazione ai parametri costituzionali evocati: esse, dunque, non rispondono ai requisiti di chiarezza e completezza richiesti per la valida proposizione di una questione di legittimità costituzionale». La sentenza n. **8** ha rilevato che la ricorrente «si limita a lamentare la genericità e l'indeterminatezza della disposizione impugnata, omettendo di mostrare le ragioni per cui tali caratteristiche della normativa in esame determinino una lesione dei principi di ragionevolezza e buon andamento della pubblica amministrazione». La sentenza n. **22** ha evidenziato che una delle denunciate disposizioni, «ancorché menzionata nella premessa e nelle conclusioni del ricorso, non ha poi formato oggetto di specifico rilievo nel corpo motivazionale, restando non esplicitata alcuna ragione di censura». A giudizio della sentenza n. **41** «il ricorso si presenta del tutto generico e insufficientemente motivato, limitandosi ad affermare, senza ulteriori specificazioni, la lesività delle disposizioni in esame rispetto agli artt. 117 e 119 Cost., senza illustrare adeguatamente le ragioni che determinerebbero le dedotte lesioni». Secondo la sentenza n. **46** le censure riferite agli artt. 5 e 114 Cost. «sono esclusivamente volte a rivendicare la posizione equiordinata di cui godrebbero le Regioni rispetto allo Stato, che renderebbe illegittima l'introduzione di qualsiasi strumento di controllo statale sulle Regioni, senza che siano addotte specifiche argomentazioni in ordine alla asserita illegittimità costituzionale della disposizione impugnata. La motivazione, oltre che insufficiente, appare anche inconferente, in quanto la norma censurata non ripristina alcun controllo sugli atti legislativi o amministrativi delle Regioni». La sentenza n. **77** ha riscontrato la genericità della «prospettazione impugnatoria», dovuta all'omessa precisazione delle norme statali «dalle quali evincersi i principi di coordinamento della finanza pubblica asseritamente violati», al difetto di «effettive argomentazioni

anche quanto all'evocazione» dell'art. 119, secondo comma, Cost. ed alla mancata puntualizzazione del «quadro normativo di riferimento». La sentenza n. **162** ha imputato al ricorrente, da un lato, di essersi «limitato a richiamare» l'ambito competenziale della sicurezza, omettendo di chiarire «le ragioni per le quali esso sarebbe invaso dalla norma censurata», e, dall'altro, di avere denunciato «in modo generico» la pretesa violazione della competenza in materia di ordinamento civile e penale, «senza esporre alcun argomento idoneo a chiarire per quale motivo e su quali disposizioni» la norma regionale andrebbe ad incidere. La sentenza n. **221** ha addebitato al Presidente del Consiglio di non avere identificato «quale sia la materia rispetto alla quale la Provincia autonoma eccederebbe i limiti statutari» e di non avere precisato «in che modo tale travalicamento si verificherebbe», con la conseguenza che le censure riferite allo Statuto speciale sono «generiche (...), e prive di un "percorso logico argomentativo in grado di ricondurl[e] ai parametri invocati"». La sentenza n. **222** ha osservato che «la censura del ricorrente non è accompagnata dalla necessaria individuazione dello specifico livello essenziale della prestazione, garantita dalla normativa dello Stato, con il quale le norme impugnate colliderebbero». La sentenza n. **250**, pur senza darne espressamente atto nel dispositivo, ha ritenuto talune censure inammissibili poiché il ricorrente «non svolge alcun percorso argomentativo idoneo a collegare le norme impugnate al parametro costituzionale invocato, né deduce alcuna disposizione interposta in grado di illustrare la pretesa illegittimità delle disposizioni stesse». La sentenza n. **255** ha rilevato che il ricorrente «non fornisce alcuna argomentazione a sostegno dell'impugnazione di (...) disposizioni, mai menzionate nel testo del ricorso e riportate solamente nel *petitum*». Per la sentenza n. **272** «la motivazione addotta a sostegno dell'impugnazione (...) non raggiunge quella soglia minima di chiarezza e completezza cui è subordinata l'ammissibilità delle impugnative in via principale». La sentenza n. **288** ha addebitato al ricorrente di avere «dedotto esclusivamente la violazione» dell'art. 117 Cost., «senza mai fare neppure menzione dello Statuto speciale, ovvero operare un riferimento anche soltanto implicito allo stesso e chiarire in quale rapporto si trovino, ai fini dello scrutinio (...), detto parametro e le norme di rango costituzionale contenute nel medesimo». La sentenza n. **308**, pur non recandone traccia nel dispositivo, ha ritenuto inammissibili talune censure «riferite a parametri diversi, senza che vi siano adeguate e specifiche motivazioni a sostegno della loro pretesa violazione». La sentenza n. **311** ha sottolineato, da un lato, che il ricorso «non solo non contiene una motivazione sull'applicabilità del nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione, ma omette persino di specificare la eventuale normativa statale valevole quale limite all'esercizio delle competenze statutarie»; dall'altro, che, «con riferimento specifico alla censura attinente all'art. 117, primo comma, Cost., la normativa interposta è indicata in modo generico, in quanto è richiamato l'intero Titolo IV, Parte terza, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea», con conseguente impossibilità di «individuare i termini della questione». La sentenza n. **312** ha così sanzionato la genericità delle questioni proposte dallo Stato: «il ricorrente non ha svolto alcuna argomentazione atta a suffragare la violazione» degli artt. 3 e 97 Cost.; il ricorso, «oltre ad omettere di esplicitare le ragioni della violazione del parametro invocato, neppure lo identifica compiutamente, avendo trascurato di indicare il principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica che sarebbe violato dall'impugnata disposizione di legge regionale»; infine, il ricorrente non ha svolto alcuna argomentazione sul perché la censurata disposizione «comporti oneri finanziari ulteriori rispetto a quelli già in precedenza previsti».

Talvolta l'inammissibilità colpisce solo alcune censure, potendo invece la questione essere ammissibile ed esaminata nel merito sotto altri profili (sentenze nn. **8, 46, 221, 222, 250, 285**).

Non sono mancati, tuttavia, casi in cui la Corte ha respinto eccezioni di inammissibilità delle questioni per presunti vizi concernenti l'individuazione dell'oggetto (sentenze nn. **28, 97, 118, 187, 227, 277, 298, 308**), dei parametri (sentenze nn. **36, 277, 300, 308, 311**), delle norme statali interposte (sentenza n. **18**), la motivazione (sentenze nn. **28, 36, 64, 130, 187, 251, 260, 277, 286, 308, 311**; ordinanza n. **31**) o la formulazione (sentenze nn. **187, 193, 255, 286, 307**) delle censure.

Secondo la sentenza n. **28** il ricorso individua «con sufficiente chiarezza le ragioni della doglianza, precisando le norme statali interposte con le quali le disposizioni regionali si porrebbero in contrasto ed evocando specifici parametri costituzionali». Inoltre, con riferimento



all'impugnazione di una norma asseritamente interpretativa di altra disposizione regionale contro cui, a detta della Regione resistente, avrebbe dovuto indirizzarsi il ricorso statale nel termine stabilito dall'art. 127 Cost., si è rilevato che la censurata previsione «ha un preciso ed autonomo effetto normativo» rispetto alla precedente disposizione. Pertanto, tenuto «conto dell'autonomia degli effetti normativi» ascrivibili alle due disposizioni regionali, «l'impugnazione non può dirsi proposta contro» la norma asseritamente interpretata e «neppure può considerarsi tardiva. Del resto, anche ove si volesse ritenere che la disposizione regionale oggi impugnata costituisca interpretazione autentica della precedente», la giurisprudenza della Corte «ha già considerato ammissibili questioni relative a disposizioni regionali ritenute di interpretazione autentica di altre già vigenti. Infatti, ove la disposizione di interpretazione autentica selezioni, tra i significati attribuibili all'originaria disposizione, un significato espressivo di una norma illegittima, così impedendo una interpretazione costituzionalmente orientata dell'originaria disposizione, si evidenzia l'esigenza della sua rimozione dall'ordinamento per la sua illegittimità». La sentenza n. **36** ha considerato le censure «adeguatamente motivate» in quanto il Presidente del Consiglio dei ministri «ha chiarito i motivi di gravame e ha illustrato, seppur sinteticamente, le ragioni per le quali le disposizioni impugnate violerebbero i parametri costituzionali invocati». La sentenza n. **64** ha osservato che «il ricorso – benché sia caratterizzato da un'indubbia stringatezza e contenga anche un'evidente imprecisione (...) – tuttavia consente di comprendere con sufficiente chiarezza quali siano i termini della questione», sicché la Corte «è posta nelle condizioni necessarie per poter svolgere il proprio sindacato». La sentenza n. **187** ha escluso il presunto «carattere contraddittorio e perplessivo delle censure», sostenendo che, «sia pure in modo impreciso, il ricorrente ha inteso sollevare due questioni di costituzionalità, dotate ciascuna di propria autonomia e, in quanto tali, l'una assorbente rispetto all'altra». La stessa decisione ha altresì ritenuto che «il ricorso raggiunge quella soglia minima di chiarezza e completezza cui è subordinata l'ammissibilità delle impugnative in via principale (...), avendo l'Avvocatura generale dello Stato indicato le doglianze rivolte a ciascuna disposizione censurata, nonché i parametri costituzionali, le norme interposte asseritamente violate e argomenti, pur succinti, a sostegno delle ragioni del ricorso»; inoltre, la mancata menzione di un comma è stata valutata come un «palese errore materiale contenuto sia nell'epigrafe del ricorso sia nel *petitum* dello stesso», che non consente un'indebita limitazione dell'ambito oggettivo del giudizio. Secondo la sentenza n. **193** le censure, «per quanto succintamente, individuano in modo chiaro il *thema decidendum*, i vizi lamentati e i relativi parametri»; inoltre, si è rilevato che il richiamo al parere dell'ISPRA «si inserisce in un'argomentazione più complessa (...) e, d'altro canto, implica soltanto che il ricorso fa proprie le argomentazioni di detto parere». La sentenza n. **227** ha evidenziato che una disposizione regionale non censurata nel ricorso «non è intrinsecamente collegata» con quella impugnata, «ma presenta un'autonoma portata dispositiva» e, pertanto, «non doveva necessariamente essere attinta dalle censure (...), ben potendo sopravvivere, senza contraddizioni di sorta, alla richiesta caducazione della sola norma» denunciata. La sentenza n. **251** ha riconosciuto al ricorrente di avere «offerto alla Corte un corredo motivazionale idoneo a identificare la ragione della censura (...), individuando “con sufficiente chiarezza le ragioni della doglianza, precisando le norme statali interposte con le quali le disposizioni regionali si porrebbero in contrasto ed evocando specifici parametri costituzionali”». La sentenza n. **255** – dopo aver ricordato che, nei giudizi in via principale, «la “richiesta di illegittimità costituzionale di una norma di legge, con indicazione del vizio denunciato” è (...) ammissibile “anche se questo è prospettato in via alternativa a diversa tesi interpretativa” (...), purché sia raggiunta la “soglia minima di chiarezza e completezza”» – ha affermato che le argomentazioni svolte dal ricorrente «soddisfano tali requisiti, in quanto consentono di individuare chiaramente i parametri e le ragioni della dedotta illegittimità costituzionale». La sentenza n. **277** ha così disatteso talune eccezioni regionali di inammissibilità: innanzitutto, l'«omessa menzione dei parametri statutari denunciata dalla resistente non sussiste», anche perché «l'eccedenza dalle competenze legislativa» previste nello statuto «risulta espressamente denunciata nell'*incipit* del secondo ricorso e traspare chiaramente, altresì, da tutta l'impostazione del primo»; inoltre, «il Governo, seppur stringatamente, ha argomentato in maniera adeguata ogni singola censura. E anche quando non ha neppure sommariamente individuato il principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica a suo avviso violato, il ricorrente ha illustrato nel modo dovuto le questioni di legittimità delle norme regionali denunciate sotto tale

profilo, in relazione agli altri parametri costituzionali volta per volta specificamente evocati»; infine, il Governo «ha inteso chiaramente censurare» non già il meccanismo di stabilizzazione del personale precario istituito nel 2007 e «non impugnato a suo tempo», bensì proprio «le modifiche o le integrazioni» ad esso apportate dalle impugnate disposizioni. A giudizio della sentenza n. **286** il «nucleo essenziale dell'impugnazione del Governo è sufficientemente perspicuo». La sentenza n. **307** ha sostenuto che «non costituisce ostacolo all'ammissibilità della questione l'assenza di una specifica dimostrazione circa il fatto che effettivamente la norma regionale impugnata comporti nuove o maggiori spese rispetto alle leggi regionali di bilancio in vigore». La sentenza n. **308** ha dapprima ribadito che, «ai fini del giudizio sulla ammissibilità dei ricorsi proposti nei confronti di una Regione ad autonomia speciale, ciò che assume rilievo è il riferimento alle competenze stabilite dallo statuto e l'indicazione, con riguardo all'art. 117 Cost., di quale tra le diverse sfere di competenza statale sarebbe stata in concreto invasa»; ed ha poi evidenziato che «il ricorrente riconosce espressamente che la materia appartiene alla competenza attribuita dall'art. 3 dello statuto speciale alla Regione Sardegna e sostiene che la norma regionale impugnata viola il limite delle norme fondamentali di riforma economico-sociale, che riguarda le competenze primarie assegnate dallo statuto, con conseguente invasione della sfera di competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente». Secondo la medesima decisione, i «pur sintetici argomenti contenuti nel ricorso, unitamente ai richiami alla giurisprudenza della Corte EDU (...) rendono sufficientemente chiari i termini della questione». Inoltre, in riferimento ad un'ulteriore richiesta di caducazione avanzata dalla difesa erariale, il Collegio ha precisato che, dal «tenore del ricorso si evince chiaramente che si tratta della richiesta di una declaratoria di illegittimità costituzionale consequenziale, di cui all'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (...), del comma 2 dell'art. 1, della medesima legge regionale (...), basata sull'assunto che tale disposizione, oltre a divenire priva di presupposto e quindi inapplicabile ove “privata” del comma 1, è strettamente connessa alla norma espressa dal comma 1, limitandosi solo a precisarne la portata» pertanto, «la norma di cui si chiede la caducazione è precisamente individuata e (...) sono, sia pure sinteticamente, indicate anche le ragioni che stanno a fondamento di tale richiesta». La sentenza n. **311** ha osservato che l'impugnata legge provinciale «è citata nella sua interezza solo nell'epigrafe del ricorso, mentre “nel corpo” dello stesso vengono censurate solo singole disposizioni di essa. Inoltre, nelle conclusioni, il Presidente del Consiglio dei ministri chiede la “declaratoria di incostituzionalità della legge impugnata, in relazione ai profili evidenziati”. Dalla motivazione e dalle conclusioni del ricorso emerge quindi chiaramente che la questione» è limitata a singole disposizioni «conformemente a quanto risulta dalla relazione del Ministro per gli affari regionali allegata alla delibera del Consiglio dei ministri di impugnazione della legge».

La sentenza n. **18** ha rigettato un'eccezione di inammissibilità della questione per asserita eccedenza di un eventuale dispositivo di mero accoglimento rispetto all'interesse a ricorrere del Governo, riconoscendo l'«erronea interpretazione del dato legislativo» presupposta dalla difesa regionale. La sentenza n. **36** ha respinto un'eccezione di inammissibilità per asserito carattere ipotetico, perplessa ed eventuale della questione, evidenziando che «il ricorrente non solleva “due questioni di legittimità costituzionale alternative, frutto di due percorsi interpretativi opposti, senza minimamente optare per alcuno dei due”». La sentenza n. **70** ha disatteso l'eccezione di inammissibilità del ricorso statale per mancata riproposizione delle censure già svolte avverso una precedente legge regionale, osservando che si «tratta di una decisione dipendente dalla libera scelta della parte del giudizio in via principale, che non ha alcun nesso, neppure sul piano logico, con l'iniziativa di contestare per altri profili l'esercizio della potestà legislativa regionale su vicende analoghe».

Nelle ipotesi in cui il complessivo tenore del ricorso, anche alla luce delle indicazioni offerte dalla delibera dell'organo politico che deve necessariamente precedere la proposizione dell'impugnazione, consente la precisa individuazione dei termini della questione, la Corte ha ugualmente proceduto all'esame di merito, operando preliminarmente taluni chiarimenti e le opportune precisazioni (sentenze nn. **101, 272, 290, 298, 315**).

La sentenza n. **101** ha osservato che il ricorrente, pur impugnando «l'intero art. 5 della legge della Regione Toscana n. 4 del 2012», ha rivolto «le proprie censure unicamente nei

confronti dei commi 1, 2 e 3», con conseguente esclusione dallo scrutinio del comma 4 del suddetto articolo. La sentenza n. **272** ha sostenuto che, «benché nell'epigrafe del ricorso proposto dal Presidente del Consiglio avverso la legge reg. Molise n. 18 del 2012 si faccia generico riferimento all'art. 1, dalla motivazione del ricorso emerge chiaramente che le censure sono argomentate in relazione al suo solo comma 1». La sentenza n. **290**, dopo avere evidenziato come «nell'intestazione e nelle conclusioni del ricorso proposto dal Presidente del Consiglio dei ministri l'impugnazione appaia rivolta all'intera legge reg. Basilicata n. 22 del 2012, mentre le censure vengono in concreto svolte solo nei confronti degli artt. 1 e 3 della legge stessa», ha precisato che, anche se la deliberazione del Consiglio dei ministri «richiama la legge regionale nella sua interezza, la relazione del Ministro per gli affari regionali, il turismo e lo sport, cui la deliberazione rinvia, si rivolge solamente» ai predetti artt. 1 e 3. Pertanto, ad essi deve essere limitata la questione «conformemente a quanto risulta dalla relazione del Ministro per gli affari regionali allegata alla delibera del Consiglio dei ministri che ha deciso l'impugnativa». La sentenza n. **298** ha chiarito che «il richiamo da parte del Presidente del Consiglio dei ministri agli artt. 4 e 5 dello statuto» friulano «va letto come esposizione delle ragioni per le quali non trovano applicazione le norme speciali statutarie, bensì quelle del Titolo V della Costituzione (...), e non come parametro invocato a supporto di specifici motivi di censura». Secondo la sentenza n. **315**, benché «l'epigrafe del ricorso menzioni l'intero testo della legge regionale (...), il tenore letterale e logico dell'atto consente di circoscrivere l'impugnativa al comma 2 dell'art. 7».

## ***2.2. La notificazione del ricorso ed i termini per ricorrere***

La sentenza n. **277**, nel rigettare un'eccezione regionale di inammissibilità per irritualità della notificazione dell'atto introduttivo, ha confermato l'orientamento già espresso nella sentenza n. 310 del 2011 nel senso dell'ammissibilità nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale della cd. notificazione "in proprio", cioè eseguita direttamente dall'avvocato senza l'intermediazione dell'agente notificatore, consentita all'Avvocatura dello Stato dall'art. 55 della legge n. 69 del 2009.

La sentenza n. **209** ha puntualizzato che «l'impugnativa da parte dello Stato delle leggi regionali è sottoposta, ai sensi dell'art. 127 della Costituzione, ad un termine tassativo riferito alla pubblicazione e non anche all'efficacia della legge stessa e, d'altra parte, la pubblicazione di una legge regionale, in asserita violazione del riparto costituzionale di competenze, è di per sé stessa lesiva della competenza statale, indipendentemente dalla produzione degli effetti concreti e dalla realizzazione delle conseguenze pratiche». Pertanto, «il differimento nel tempo dell'entrata in vigore di disposizioni regionali, condizionato al verificarsi di un evento o all'adozione di un atto, non produce l'inammissibilità del ricorso in via principale».

Un'eccezione di inammissibilità per tardività della notificazione dell'impugnazione è stata rigettata dalla sentenza n. **222**, la quale, a fronte di un ricorso statale notificato il giorno successivo a quello di scadenza (già prorogato perché coincidente con una domenica), ha riconosciuto che, nella specie, era stata disposta dal Ministro della Giustizia, ai sensi del d.lgs. n. 437 del 1948, una proroga dei termini per mancato funzionamento degli Uffici giudiziari di Roma Capitale e dei Comuni della provincia. Tale d.lgs. stabilisce che, qualora gli uffici giudiziari non siano in grado di funzionare regolarmente per eventi di carattere eccezionale, riconosciuti con decreto ministeriale, i termini di decadenza per il compimento di atti presso gli uffici giudiziari, o a mezzo del personale addetto ai predetti uffici, scadenti durante il periodo di mancato o irregolare funzionamento, o nei cinque giorni successivi, sono prorogati di quindici giorni, a decorrere dal giorno in cui è pubblicato il decreto. I Giudici hanno rammentato che «una precipitazione nevosa aveva paralizzato la città di Roma e i Comuni della provincia, e il Prefetto (...) aveva disposto la "chiusura di tutti gli Uffici Pubblici di Roma Capitale e dei Comuni della provincia (...) per il giorno 6 febbraio 2012". In tale periodo il ricorrente non era perciò in condizione di valersi degli ufficiali giudiziari ai fini della notificazione». Pertanto, l'adozione del decreto ministeriale ha determinato la proroga di quindici giorni dei termini, come quello inerente alla notificazione dello specifico ricorso statale, scadenti il 6

febbraio 2012. Inoltre, è stata considerata irrilevante, ai fini dell'eccepita tardività, la circostanza che la notificazione, anziché a mezzo dell'ufficiale giudiziario, avrebbe potuto essere effettuata a mezzo del servizio postale, «perché ciò che rileva, a norma del d.lgs. n. 437 del 1948, è che era stata disposta la proroga: in materia di termini esiste infatti un'esigenza di certezza che deve ricollegarsi al provvedimento del Ministro, indipendentemente dalla possibilità di ovviare di fatto all'impedimento che ha determinato la proroga».

Nella sentenza n. **46** i Giudici – sollecitati da una richiesta di autorimessione della questione di legittimità costituzionale di una normativa strettamente connessa con quella impugnata – hanno escluso di dover esaminare una simile istanza, evidentemente formulata per ovviare all'intervenuta decorrenza dei termini perentori entro cui può essere presentato il ricorso.

### **2.3. 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 e le Province autonome si determinano all'impugnazione. Le sentenze nn. **246** e **309** hanno ribadito la costante giurisprudenza secondo cui «nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale deve sussistere, a pena d'inammissibilità, una piena e necessaria corrispondenza tra la deliberazione con cui l'organo legittimato si determina all'impugnazione ed il contenuto del ricorso, attesa la natura politica dell'atto di impugnazione. Tale principio non riguarda solamente l'individuazione della norma censurata, ma anche l'esatta delimitazione dei parametri del ricorso». Inoltre, la «delibera ad impugnare, stante la natura politica del ricorso (...), delimita l'oggetto del giudizio e determina in modo inderogabile l'ambito in cui l'Avvocatura dello Stato è chiamata ad esercitare la relativa difesa tecnica» (sentenza n. **299**).

La sentenza n. **20** ha confermato che «la questione di legittimità costituzionale è inammissibile allorché sia omesso qualsiasi accenno alla stessa nella delibera di impugnazione dell'organo politico, dovendo, in questo caso, “escludersi la volontà del ricorrente di promuoverla”» (negli stessi termini si veda anche la sentenza n. **298**): nell'occasione, i Giudici hanno osservato, in esito ad un esame della delibera della Giunta regionale, che in essa «non si trova alcun riferimento» all'invocato art. 113, primo comma, Cost. Per la giurisprudenza costituzionale – che poggia sull'art. 32, secondo comma, della legge n. 87 del 1953, secondo cui deve essere oggetto della previa deliberazione della Giunta regionale la «questione di legittimità costituzionale» e non le sole disposizioni da impugnare – il ricorso è inammissibile «nel caso in cui non vi sia corrispondenza tra i parametri ivi indicati e quelli per i quali la Giunta regionale ne ha deliberato la proposizione». In tal senso si è espressa la sentenza n. **220** che, negando rilievo all'«inserimento, nella delibera della Giunta regionale, di una formula che rimetta al difensore incaricato il compito di individuare i parametri asseritamente violati», ha dichiarato inammissibili talune questioni proposte in riferimento all'art. 77 Cost., parametro che, «pur essendo indicato negli atti introduttivi dei giudizi, non sempre è espressamente individuato nelle relative delibere delle Giunte regionali». La sentenza n. **239** ha giudicato inammissibile una questione sollevata in relazione a taluni parametri soltanto menzionati nel ricorso (peraltro in assenza di ogni argomentazione in proposito), ma ignorati nella delibera della Giunta regionale «che autorizzò la presentazione dell'impugnazione in via principale». La sentenza n. **246** ha ritenuto che l'assenza di «qualsiasi riferimento», nella relazione del Ministro per gli affari regionali, il turismo e lo sport allegata alla deliberazione del Consiglio dei ministri, «alla sussistenza di una volontà politica di impugnare la normativa *de qua* anche con riferimento all'art. 9 Cost., rende (...) inammissibile la relativa censura». Per la sentenza n. **298** «l'esame della delibera governativa di impugnazione (...) consente di rilevare che la stessa non contiene alcun riferimento al parametro costituzionale dettato dall'art. 97 Cost., sul quale peraltro, nel ricorso, manca qualsivoglia sviluppo motivazionale». La sentenza n. **299** ha dichiarato (peraltro solo in motivazione) l'inammissibilità di una questione avente ad oggetto una norma regionale non presa in considerazione nella relazione del Ministro per gli affari regionali, il turismo e lo sport alla quale rinvia la deliberazione del Consiglio dei ministri. Secondo la sentenza n. **309** l'assenza di qualsiasi riferimento «alla sussistenza di una volontà politica di impugnare la normativa *de qua* anche con riferimento agli artt. 2 e 117, secondo comma, lettera l), Cost. rende (...) inammissibili le

relative censure».

La sentenza n. **162** ha respinto un'eccezione regionale di inammissibilità del ricorso statale per «mancata prova dell'esistenza» e per «mancata indicazione degli estremi della delibera del Consiglio dei ministri». Il Collegio – dopo aver rammentato che le «disposizioni di cui all'art. 31, terzo comma, della legge n. 87 del 1953 e di cui all'art. 19 delle norme integrative, che disciplinano il procedimento dinanzi alla Corte costituzionale, prevedono la sola notificazione alla controparte del ricorso introduttivo del giudizio, che deve poi essere depositato unitamente alla delibera di autorizzazione a stare in giudizio – ha osservato che i suddetti adempimenti «sono stati pienamente rispettati dal Presidente del Consiglio dei ministri».

#### ***2.4. La ratifica del competente organo collegiale, in caso di deliberazione della proposizione del ricorso adottata in via d'urgenza.***

La sentenza n. **219** ha ritenuto ammissibili taluni ricorsi promossi dalla Regione Trentino-Alto Adige e dalle Province autonome di Trento e Bolzano sulla base di altrettante delibere di Giunta adottate in via d'urgenza ai sensi della disciplina statutaria trentina, benché nessuna delle ricorrenti avesse rispettato il termine per la produzione in giudizio degli «atti di ratifica dei rispettivi Consigli» che devono intervenire ed essere depositati «non oltre il termine di costituzione della parte ricorrente». La Corte ha infatti considerato sussistenti «gli estremi dell'errore scusabile già riconosciuto in ipotesi del tutto analoghe (...), in ragione del fatto che tale profilo di inammissibilità a lungo non è stato rilevato, sì da ingenerare affidamento nelle parti in ordine ad una interpretazione loro favorevole».

### ***3. L'oggetto delle questioni di legittimità costituzionale***

Il giudizio in via principale ha ad oggetto atti legislativi dello Stato, delle Regioni e delle Province autonome; si deve, peraltro, precisare, con riferimento alla Regione siciliana, che le impugnazioni statali riguardano le delibere legislative adottate dall'Assemblea Regionale Siciliana.

**27** decisioni hanno avuto ad oggetto fonti legislative statali (sentenze nn. **8, 20, 39, 41, 42, 46, 62, 63, 68, 97, 121, 205, 215, 219, 220, 225, 229, 230, 234, 236, 239, 254, 263, 273, 274, 301**; ordinanza n. **164**); **106** pronunce hanno riguardato leggi regionali (sentenze nn. **3, 4, 18, 19, 22, 26, 27, 28, 36, 50, 58, 64, 65, 66, 67, 70, 72, 73, 76, 79, 93, 98, 101, 104, 105, 117, 118, 130, 132, 133, 137, 138, 139, 141, 152, 153, 162, 167, 171, 178, 180, 181, 182, 189, 193, 194, 209, 211, 212, 218, 222, 227, 228, 238, 241, 245, 246, 250, 251, 256, 259, 260, 264, 266, 272, 277, 282, 285, 286, 287, 288, 289, 290, 292, 298, 299, 300, 303, 307, 308, 312, 315**; ordinanze nn. **11, 31, 37, 45, 54, 55, 61, 89, 113, 127, 155, 165, 199, 200, 208, 240, 249, 253, 268, 270, 271, 284, 316**) o delibere legislative statutarie delle Regioni (ordinanza n. **258**); **12** decisioni hanno investito leggi delle Province autonome (sentenze nn. **2, 38, 77, 145, 172, 187, 221, 233, 255, 309, 311**; ordinanza n. **48**); **4** pronunce hanno interessato delibere legislative dell'Assemblea Regionale Siciliana (sentenza n. **51**; ordinanze nn. **30, 53, 84**).

Può avvenire che, nelle more del giudizio in via principale, le disposizioni censurate subiscano modificazioni, nel qual caso si pone il problema dell'ammissibilità o meno del trasferimento della questione sulla norma che ha sostituito quella impugnata, ancorché nei confronti della stessa non sia stato proposto ricorso. Rinviano *infra*, par. 5, per i profili concernenti la permanenza o meno dell'interesse alla pronuncia, giova ricordare che le sentenze nn. **50, 167, 178, 181, 187, 219, 255, 266, 308** hanno escluso che l'intervenuta modifica di alcune delle norme originariamente impuginate avesse un'influenza sulle questioni sottoposte alla Corte. In generale, la sentenza n. **219** ha sostenuto che, «nell'ipotesi in cui le modifiche normative non siano soddisfattive rispetto alle censure», la questione va «trasferita sulla nuova disposizione, salvo che quest'ultima appaia dotata di un contenuto radicalmente innovativo rispetto alla norma originaria».

Secondo la sentenza n. **50** lo *ius superveniens* non ha inciso sulla «sostanza normativa oggetto dell'impugnativa statale; pertanto, le questioni promosse mantengono inalterata la loro attualità e devono intendersi trasferite sul testo oggi vigente» delle censurate disposizioni. Nella sentenza n.

**167** i Giudici hanno rilevato «la sostanziale omogeneità della nuova disciplina rispetto a quella sostituita»; pertanto, avendo considerato «la nuova disciplina regionale non soddisfattiva rispetto alle doglianze», hanno disposto «il trasferimento della questione sulla nuova norma». La sentenza n. **178** ha osservato che l'intervenuta modifica della normativa denunciata, «nonostante l'intento che l'ha ispirata, non ha efficacia soddisfattiva», poiché, «da un canto, non ha alterato la sostanza normativa censurata, ciò che comporta il trasferimento della questione (...) sul successivo testo della norma (...); dall'altro, non ha eliminato il vizio che inficiava la norma nel testo originario». Inoltre, il Collegio ha puntualizzato che la differente formulazione dell'impugnato articolo, «in difetto di prova della mancata applicazione dello stesso nel testo originariamente impugnato, rende necessaria, nonostante il trasferimento della questione, la dichiarazione di illegittimità della norma in entrambi i testi scrutinati». Con riferimento ad altre disposizioni regionali, la medesima pronuncia ha ritenuto che le sopravvenienze normative dedotte dalla resistente non hanno «rimosso il vizio denunciato», né «hanno efficacia soddisfattiva», in difetto di prova della «mancata applicazione della norma nel testo originario». La sentenza n. **181** ha sostenuto che l'intervenuta sostituzione della denunciata disposizione «non si può ritenere soddisfattiva, perché nella sostanza riproduce la stessa norma, legittimando conseguentemente il trasferimento della relativa impugnazione». Per la sentenza n. **187**, «attesa la sussistenza della medesima sostanza normativa tra la disposizione originariamente impugnata e quella sopravvenuta e il perdurante carattere lesivo della norma oggetto di censura», la questione deve essere trasferita sul testo vigente, in ossequio al «principio di effettività della tutela costituzionale nei giudizi in via principale». In presenza di *ius superveniens* modificativo delle contestate disposizioni regionali, la sentenza n. **266** ne ha escluso la rilevanza, in quanto, da un canto, per la legge regionale intervenuta dopo la proposizione del ricorso «sono ancora pendenti i termini per l'impugnazione da parte dello Stato, e, dall'altro, non vi è prova alcuna che le disposizioni impugnate non abbiano avuto nel frattempo applicazione». La sentenza n. **308** ha ritenuto che, in considerazione della «sostanziale identità del contenuto precettivo della norma modificata, la questione, come proposta, si intende trasferita sul testo attualmente vigente».

La declaratoria di illegittimità costituzionale della disposizione impugnata, intervenuta in epoca successiva alla proposizione del ricorso, determina il venir meno dell'oggetto della questione di legittimità costituzionale, con conseguente esito di (manifesta) inammissibilità (sentenza n. **77**; ordinanza n. **54**).

Un esito di inammissibilità per sopravvenuta carenza di oggetto è stato riservato dalla sentenza n. **254** ad una questione avente ad oggetto una norma che il legislatore statale ha espressamente abrogato in data successiva alla proposizione del ricorso regionale e rispetto alla quale la Corte ha escluso «qualsivoglia forma di applicazione» durante la sua «effimera vigenza».

La sentenza n. **62** ha confermato l'insegnamento giurisprudenziale secondo cui «la Regione che ritenga lese le proprie competenze da norme contenute in un decreto-legge può sollevare la relativa questione di legittimità costituzionale anche in relazione a questo atto, con effetto estensivo alla legge di conversione, ovvero può riservare l'impugnazione a dopo l'entrata in vigore di quest'ultima».

Al giudizio di costituzionalità restano estranee le circostanze di fatto, come usualmente afferma la Corte in sede di giudizio incidentale. In particolare, la sentenza n. **236** ha osservato che «l'eventuale impatto» di una norma statale, costituente «principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica», sull'autonomia finanziaria ed organizzativa delle Regioni «si traduce in una "circostanza di fatto come tale non incidente sul piano della legittimità costituzionale"».

#### **4. Il parametro di costituzionalità**

Lo spettro dei parametri invocabili nel giudizio in via principale varia in funzione dell'identità dell'ente ricorrente e dello specifico interesse all'impugnazione da esso vantato (sul punto si rinvia alla più ampia esposizione svolta *infra*, par. 5).

Le questioni di legittimità costituzionale sono state frequentemente prospettate in riferimento (anche) agli statuti degli enti ad autonomia speciale, per asserita lesione delle competenze fissate

nelle suddette fonti o nelle relative disposizioni di attuazione (sentenze nn. **42, 97, 215, 219, 220, 225, 229, 230, 236, 263, 274, 301**) ovvero per presunta eccedenza da tali competenze (sentenze nn. **2, 3, 36, 38, 77, 145, 172, 187, 218, 221, 227, 233, 238, 255, 260, 277, 285, 300, 308, 315**; ordinanze nn. **30, 48, 89, 155**).

La violazione del principio di leale collaborazione è stata dedotta nei giudizi definiti con le sentenze nn. **3, 8, 20, 39, 41, 42, 46, 62, 63, 97, 117, 121, 219, 220, 229, 230, 239, 254, 273, 274** e con l'ordinanza n. **164**.

Inoltre, è stata spesso denunciata la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. che prescrive al legislatore statale e regionale il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali (sentenze nn. **2, 8, 18, 46, 50, 65, 66, 72, 93, 98, 117, 171, 172, 178, 209, 218, 220, 228, 229, 245, 246, 264, 288, 292, 299, 308, 311**; ordinanze nn. **61, 127, 199, 270**). La sentenza n. **66** ha sottolineato come occorra «far riferimento» alla giurisprudenza della Corte di giustizia UE per valutare l'incidenza delle disposizioni del TFUE, «come norme interposte, ai fini dello scrutinio di costituzionalità in relazione al parametro dell'art. 117 Cost.». La sentenza n. **209** ha precisato che le censure «relative all'asserita violazione del riparto interno, tra Stato e Regioni, delle competenze legislative (...) assumono carattere pregiudiziale, sotto il profilo logico-giuridico, rispetto alle censure intese a denunciare la violazione dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, che investono i contenuti delle scelte legislative concretamente operate». La sentenza n. **245** ha incidentalmente ribadito che «la verifica della conformità della norma impugnata alle regole di competenza interna» è «preliminare al controllo del rispetto dei principi comunitari». Sui rapporti tra l'ordinamento interno e le fonti sovranazionali si rinvia *infra*, Parte II, cap. IV.

Talune decisioni, nel definire questioni sollevate (anche) in riferimento all'art. 117, secondo comma, Cost., hanno impiegato estensivamente la categoria del parametro interposto, facendovi rientrare altresì norme statali adottate nell'esercizio di potestà legislativa esclusiva (sentenze nn. **193, 194, 211, 259, 300**).

In relazione al fenomeno della modificazione dei parametri, quale risultato del procedimento di revisione costituzionale, la sentenza n. **26** ha precisato che lo scrutinio della Corte deve basarsi sul testo vigente dell'art. 81 Cost., poiché «la revisione introdotta con la legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale) si applica a decorrere dall'esercizio finanziario 2014».

Infine, si segnala, per gli interessanti spunti relativi al regime dei decreti legislativi, la sentenza n. **219**.

## **5. L'interesse a ricorrere**

Numerose decisioni, nel trattare la tematica dell'interesse a ricorrere, si sono occupate in particolare dei profili relativi (a) ai parametri invocabili dagli enti ricorrenti, (b) all'effettiva sussistenza di un interesse alla decisione, (c) alle vicende incidenti sul persistere dell'interesse.

a) Lo spettro dei parametri deducibili nel giudizio in via principale si può presentare più o meno ampio in funzione della circostanza che il ricorrente 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 devono essere necessariamente costruite come conflitti competenziali, ben potendo esse riguardare la violazione di parametri costituzionali diversi da quelli che regolano i rapporti tra Stato e Regioni.

La Corte è stata così frequentemente sollecitata dallo Stato a giudicare di asserite lesioni di parametri riconducibili al Titolo V della Parte seconda della Costituzione unitamente a quelle di altri parametri (sentenze nn. **2, 3, 4, 18, 19, 26, 28, 36, 38, 70, 72, 73, 79, 93, 117, 133, 137, 152, 172, 180, 182, 212, 218, 222, 227, 241, 250, 266, 277, 286, 289, 290, 298, 307, 308, 309, 312**; ordinanze nn. **53, 54, 61, 84, 89, 113, 165, 240, 268, 270, 271, 316**), o addirittura esclusivamente della lesione di norme costituzionali estranee al riparto di competenze (sentenze nn. **51, 105, 167, 181**; ordinanza

n. 253).

I precedenti rilievi non valgono allorché sia una Regione o una Provincia autonoma a proporre ricorso. In proposito, è stata ribadita la «giurisprudenza costante» che ritiene «ammissibili le questioni di legittimità costituzionale prospettate da una Regione, nell’ambito di un giudizio in via principale, in riferimento a parametri diversi da quelli, contenuti nel Titolo V della Parte seconda della Costituzione, solo quando sia possibile rilevare la ridondanza delle asserite violazioni sul riparto di competenze tra Stato e Regioni e la ricorrente abbia indicato le specifiche competenze ritenute lese indirettamente dalla violazione di parametri diversi da quelli contenuti nel Titolo V, nonché le ragioni della lamentata lesione» (sentenza n. 8). La sentenza n. 20 ha rammentato che «alle Regioni è preclusa la possibilità di impugnare le leggi statali adducendo la violazione di un qualsiasi parametro costituzionale, in quanto ad esse è riconosciuta soltanto la possibilità di far valere eventuali violazioni di competenze (...) costituzionalmente attribuite. Tali enti possono evocare parametri di legittimità diversi da quelli che sovrintendono al riparto di attribuzioni solo quando “la violazione denunciata sia potenzialmente idonea a determinare un *vulnus* alle attribuzioni costituzionali delle regioni e queste abbiano sufficientemente motivato in ordine ai profili di una ‘possibile ridondanza’ della predetta violazione sul riparto di competenze”». La sentenza n. 215 ha confermato che «le Regioni sono legittimate a censurare le leggi dello Stato esclusivamente in riferimento a parametri relativi al riparto delle rispettive competenze legislative. Esse possono evocare altri parametri soltanto qualora la violazione di questi comporti una compromissione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite, sia possibile verificare la ridondanza delle asserite violazioni sul relativo riparto e la ricorrente abbia indicato le specifiche competenze ritenute lese e le ragioni della lamentata lesione» (in termini analoghi alle precedenti si sono pronunciate anche le sentenze nn. 46, 220, 225, 229, 234, 236, 273, 274). La sentenza n. 234 ha altresì specificato che «le Regioni non sono legittimate a far valere nei ricorsi in via principale gli ipotetici vizi nella formazione di una fonte primaria statale, se non “quando essi si risolvano in violazioni o menomazioni delle competenze”» regionali.

La sentenza n. 220 ha offerto ulteriori precisazioni sul tema della ridondanza. I Giudici hanno chiarito che, se «il parametro evocato non attiene direttamente al riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni, è necessario, ai fini dell’ammissibilità, che le norme censurate determinino, nella prospettazione della parte ricorrente, una violazione “potenzialmente idonea a determinare una lesione delle attribuzioni costituzionali delle Regioni” (...). Ciò ovviamente non equivale a ritenere che la censura basata su parametri non attinenti al riparto di competenze sia ammissibile solo se fondata rispetto ad una norma contenuta nel Titolo V della Parte seconda della Costituzione. La questione infatti, all’esito di uno scrutinio di merito, potrebbe risultare non fondata rispetto ai parametri competenziali, ma essere ritenuta preliminarmente ammissibile proprio per la sua potenziale incidenza su questi ultimi. Solo se dalla stessa prospettazione del ricorso emerge l’estraneità della questione rispetto agli ambiti di competenza regionale – indipendentemente da ogni valutazione sulla fondatezza delle censure – la questione deve essere dichiarata inammissibile (...). La possibile ridondanza deve essere valutata non solo con riferimento alle competenze proprie delle Regioni ricorrenti (uniche legittimate ad esperire ricorsi in via di azione davanti a questa Corte), ma anche con riguardo alle attribuzioni degli enti locali, quando sia lamentata dalle Regioni una potenziale lesione delle sfere di competenza degli stessi enti locali».

Con particolare riferimento all’art. 77 Cost., si è confermato l’insegnamento secondo cui «le Regioni possono impugnare un decreto-legge per motivi attinenti alla pretesa violazione del medesimo art. 77, ove adducano che da tale violazione derivi una compressione delle loro competenze costituzionali» (sentenza n. 8). Un’eccezione erariale di inammissibilità per invocazione di un parametro extracompetenziale, qual è l’art. 77 Cost., è stata così disattesa dalla sentenza n. 220: «le norme censurate incidono notevolmente sulle attribuzioni delle Province, sui modi di elezione degli amministratori, sulla composizione degli organi di governo e sui rapporti dei predetti enti con i Comuni e con le stesse Regioni. Si tratta di una riforma complessiva di una parte del sistema delle autonomie locali, destinata a ripercuotersi sull’intero assetto degli enti esponenziali delle comunità territoriali, riconosciuti e garantiti dalla Costituzione. Questa Corte deve quindi



valutare la compatibilità dello strumento normativo del decreto-legge, quale delineato e disciplinato dall'art. 77 Cost., con le norme costituzionali (...) che prescrivono modalità e procedure per incidere, in senso modificativo, sia sull'ordinamento delle autonomie locali, sia sulla conformazione territoriale dei singoli enti, considerati dall'art. 114, primo e secondo comma, Cost., insieme allo Stato e alle Regioni, elementi costitutivi della Repubblica, "con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione"».

La sentenza n. **219** ha ritenuto l'ammissibilità di censure regionali che, in quanto «sollevate con riferimento all'art. 76 Cost.», «investono i presupposti stessi della decretazione delegata». In proposito, i Giudici hanno sostenuto che le norme impugnate «hanno diretta incidenza sull'autonomia costituzionalmente riconosciuta alle Regioni, sicché è palese, oltre che congruamente motivata, la ridondanza delle violazioni prospettate sulla sfera di competenza propria del sistema regionale».

La sentenza n. **229** ha riconosciuto a talune delle ricorrenti di avere «fornito una sufficiente motivazione in ordine ai profili della possibile ridondanza sul riparto di competenze della denunciata violazione, evidenziando la potenziale lesione della potestà legislativa regionale residuale in materia di servizi pubblici locali (e della relativa competenza regolamentare degli enti locali) che deriverebbe dalla violazione degli artt. 75 e 136 Cost.».

Un esito di inammissibilità, per riscontrato difetto di ridondanza o per insufficiente motivazione sul punto, è stato talvolta riservato a questioni sollevate dalle Regioni in relazione a parametri diversi da quelli attributivi di competenze costituzionalmente garantite (sentenze nn. **8**, **20**, **46**, **205**, **225**, **229**, **234**, **273**, **274**).

La sentenza n. **8** ha sottolineato che «l'asserita mancanza di ragioni di straordinaria necessità e urgenza, richieste dall'art. 77 Cost.» non si ripercuote «sul riparto delle competenze legislative». La sentenza n. **20** ha rilevato come la ricorrente non sia legittimata a proporre una questione «non attinente al riparto delle competenze legislative tra Stato e Regione e non incidente sulle attribuzioni costituzionali di questa»; inoltre, in riferimento ad ulteriori quesiti non aventi «alcuna attinenza col riparto delle competenze legislative», ha osservato che «i parametri evocati esulano dalle norme comprese nel Titolo V della Parte seconda della Costituzione e non si rivelano potenzialmente idonei a determinare una lesione delle attribuzioni costituzionali della Regione». La sentenza n. **46** ha affermato che «la violazione del principio del buon andamento della pubblica amministrazione non si risolve in una questione sul riparto delle competenze legislative». Secondo la sentenza n. **205** «la Regione non ha motivato in ordine ai profili di una possibile ridondanza delle lamentate violazioni sul riparto di competenze, né ha indicato le attribuzioni considerate lese e le ragioni dell'asserita lesione; le censure (...) sono formulate in termini del tutto generici e, peraltro, in forma interrogativa, che non esplicita le argomentazioni a sostegno delle doglianze». In relazione a doglianze «non direttamente attinenti al riparto di competenza legislativa», la sentenza n. **225** ha evidenziato che la Regione «non ha fornito alcuna motivazione in ordine ai profili della possibile ridondanza (...) sul riparto di competenze» e che le denunciate violazioni non ridondano «in una lesione della sfera di attribuzioni legislative costituzionalmente garantite delle Regioni». Secondo la sentenza n. **229** le censure extracompetenziali non sono state sorrette da una motivazione circa la «possibile ridondanza delle violazioni sul riparto delle competenze» ovvero «sulla sfera di competenza regionale». La sentenza n. **234** ha sostenuto che «non è ravvisabile alcuna ridondanza dei vizi denunciati sulle competenze regionali, atteso che la dedotta violazione di parametri diversi da quelli contenuti nel Titolo V (...) non si risolve nella lesione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite, non essendo a ciò sufficiente il carattere, proprio della Regione, di ente esponenziale e non avendo la ricorrente assolto l'onere di operare la "necessaria indicazione della specifica competenza regionale che ne risulterebbe offesa e delle ragioni di tale lesione" (...). Ed infatti le doglianze investono solo la violazione delle disposizioni costituzionali sulla formazione delle leggi e non è sufficiente il richiamo all'art. 5 Cost. per sostanziare la invocata ridondanza sul riparto di competenze».

b) Costituisce condizione per ottenere una pronuncia della Corte la sussistenza di un interesse

attuale all'impugnazione. Sono, pertanto, votate ad una pronuncia di inammissibilità censure aventi carattere meramente eventuale (sentenza n. **20**), questioni relative a norme non applicabili agli enti ricorrenti (sentenza n. **220**), prive di un autonomo contenuto lesivo (sentenza n. **230**) ovvero tardive (sentenza n. **272**).

La sentenza n. **220** ha ritenuto inammissibili questioni sollevate da Regioni ordinarie, le quali erano «prive di interesse ad impugnare una norma non applicabile nei loro confronti» perché destinata alle Regioni speciali. La sentenza n. **230** ha rilevato «il difetto, in capo alla ricorrente, di un diretto e attuale interesse a sostenere l'impugnazione proposta» avverso una norma avente «natura meramente ricognitiva» di precedenti convenzioni al cui contenuto «essa nulla aggiunge» in termini di lamentata lesione delle competenze regionali. La sentenza n. **272** – nel valutare, in un caso di riunione, la questione «logicamente e temporalmente successiva» ad altra appena definita nella medesima pronuncia – ha ritenuto tardiva la censura «rivolta nei confronti della norma sopravvenuta», oggetto del secondo ricorso, sottolineando che lo *ius superveniens* «ha già assicurato il compiuto adeguamento della disciplina regionale al principio fondamentale costituito dall'invocata norma interposta».

Pertanto, sono state rigettate talune eccezioni di inammissibilità per difetto di interesse attuale all'impugnazione (sentenze nn. **38**, **65**, **97**, **193**, **286**) o alla definizione della questione (sentenza n. **76**) e per l'asserito carattere ipotetico ed eventuale delle censure (sentenza n. **307**).

La sentenza n. **38** ha ritenuto che il *vulnus* all'art. 117, secondo comma, lett. *e*), Cost. «è già insito nell'attribuzione alla Giunta provinciale del potere di assumere “appositi indirizzi” in materia devoluta alla competenza legislativa esclusiva dello Stato». La sentenza n. **65** ha escluso che l'intervenuta abrogazione della norma censurata abbia determinato la sopravvenuta carenza di interesse al ricorso perché «la norma in oggetto è stata in vigore per circa un anno e non può affermarsi che essa non abbia avuto applicazione, trattandosi di una norma di sospensione dei procedimenti amministrativi (...) che non necessitava di alcun ulteriore atto di esecuzione». Secondo la sentenza n. **76** la previsione di un'intesa tra Stato e Regione non toglie «ogni sostanziale interesse alla questione», non potendo essere invocato «a salvezza» dell'impugnata normativa «il fatto che la medesima necessiti, per la concreta operatività, di forme di collaborazione con lo Stato che non siano state oggetto di precedenti forme di accordo, e tanto in conformità al principio della leale collaborazione che deve animare l'intero quadro dei rapporti Stato-Regioni». La sentenza n. **97** ha ribadito che, «quando la norma censurata è “tale da comportare una minore entrata rispetto al gettito che sarebbe spettato alla Regione” in assenza dell'intervento legislativo statale, si verifica “una diminuzione delle risorse a disposizione della Regione e, quindi, una menomazione della sua autonomia finanziaria. Tanto basta per giustificare l'interesse processuale al ricorso». La sentenza n. **193** ha sostenuto che «le previsioni della norma impugnata hanno un'efficacia diretta e immediata», con conseguente riconoscimento della loro idoneità a generare un *vulnus* alle prerogative statali in materia ambientale. Secondo la sentenza n. **286** «il mutato quadro normativo sopravvenuto alla proposizione del ricorso non ha efficacia retroattiva e non può, comunque, considerarsi, non riguardando direttamente le norme impugnite, soddisfacente della pretesa della parte ricorrente». Pertanto, «la legittimità della norma impugnata dev'essere valutata al momento della proposizione dei ricorsi, quando cioè la normativa interposta di matrice negoziale collettiva era ancora interamente in vigore». La sentenza n. **307** ha affermato che la denunciata disposizione regionale detta una «disciplina di per sé idonea a determinare una lesione del riparto di competenza».

La sentenza n. **65** ha respinto un'eccezione regionale di inammissibilità per carenza di interesse dovuta alla mancata impugnazione erariale di un'ulteriore disposizione della medesima legge censurata: in particolare, i Giudici hanno escluso che, «nell'ipotesi di un eventuale accoglimento del ricorso, a causa della mancata impugnativa dell'art. 5, si determinerebbe l'effetto di far rivivere integralmente la originaria disciplina, più restrittiva della concorrenza di quella censurata». La sentenza n. **222** ha così rigettato un'eccezione regionale di inammissibilità del ricorso per carenza di interesse ascrivibile alla supposta reviviscenza, in caso di accoglimento della questione, di norme più sfavorevoli in tema di accesso a determinate prestazioni sociali: «ove questa Corte dovesse reputare costituzionalmente illegittima l'apposizione di taluni requisiti di accesso ad una prestazione

sociale, per effetto di tale pronuncia la prestazione diverrebbe accessibile in assenza di essi, mentre ciò non comporterebbe alcuna reviviscenza di una normativa oramai abrogata».

La sentenza n. **62** ha ritenuto la sussistenza e l'attualità dell'interesse al ricorso proposto da una Regione avverso norme contenute in un decreto-legge, pur se emendate dal Parlamento, in quanto «la modifica intervenuta in sede di conversione non incide in alcun modo, e tantomeno in senso soddisfacente, sulla doglianza relativa alla lesione della competenza legislativa residuale» nella materia del commercio. La sentenza n. **234** ha rilevato, in riferimento all'impugnazione di un decreto legislativo per asseriti vizi della legge di delega, che, «solo dopo l'effettivo esercizio del potere delegato (...), si è in concreto radicato l'interesse a dedurre l'illegittimità della legge di delegazione».

c) La persistenza dell'interesse al ricorso ed alla decisione può essere condizionata da vicende che riguardano le disposizioni oggetto del giudizio o, più in generale, il quadro normativo di riferimento.

La modifica o l'abrogazione della disposizione impugnata, in data successiva al ricorso ed in senso soddisfacente 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 nn. **3, 18, 22, 68, 73, 218, 219, 273, 286, 298**; ordinanza n. **31**). Ove non ricorra quest'ultima circostanza, è generalmente constatata la persistenza dell'interesse alla pronuncia di merito (sentenze nn. **19, 50, 70, 93, 130, 132, 228, 246, 272, 277, 286, 300, 303**). Al riguardo, la sentenza n. **187** ha ribadito che lo *ius superveniens* «può determinare la cessazione della materia del contendere alla duplice condizione della: a) efficacia soddisfacente rispetto alle ragioni del ricorrente; b) mancata applicazione *medio tempore* della normativa censurata». Anche la sentenza n. **246** ha rammentato le «due condizioni che la giurisprudenza» costituzionale «ha enucleato per pervenire alla declaratoria di cessazione della materia del contendere»: la natura «pienamente soddisfacente delle pretese del ricorrente» della «sopravvenuta modifica normativa» e la «mancata applicazione *medio tempore* delle norme censurate».

La sentenza n. **3** ha rilevato che sono «venute meno le ragioni della controversia per concorde riconoscimento delle parti», in quanto «l'Avvocatura generale dello Stato ha preso atto, in accordo con quanto sostenuto dalla controparte, che le norme regionali censurate sono state modificate in conformità ai rilievi sollevati nel ricorso, senza che tali norme possano aver ricevuto applicazione *medio tempore*, ed ha espressamente aderito alla richiesta di parte regionale che sia dichiarata la cessazione della materia del contendere». La sentenza n. **22** ha constatato che una delle censurate disposizioni è stata modificata «in chiara sintonia con i rilievi prospettati dal Governo» e «in tempi tali da impedire ogni applicazione della pregressa normativa per il periodo antecedente». Nell'ordinanza n. **31** si è affermato che la Regione resistente «ha regolato la composizione del proprio Consiglio regionale in modo conforme a quanto previsto dalla normativa statale». La sentenza n. **68** – dopo aver escluso l'estinzione del giudizio in presenza della rinuncia al ricorso da parte di una delle Regioni ricorrenti non accettata dalla controparte statale – ha ritenuto cessata la materia del contendere, in quanto la norma impugnata «è stata modificata prima che scadesse il termine di adeguamento imposto alle Regioni», sicché essa «non ha potuto ricevere alcuna applicazione durante il periodo in cui è rimasta in vigore». La sentenza n. **218** ha osservato, tra l'altro, che «attraverso le introdotte modifiche sono state superate le censure formulate da parte ricorrente, che, d'altro canto, coerentemente con tale conclusione, non ha proposto alcuna impugnazione in sede costituzionale della normativa sopravvenuta». La sentenza n. **273** ha chiarito che «le norme impuginate, rimaste in vigore per poco più di quattro mesi, non hanno introdotto misure di efficacia immediata, presupponendo questa l'emanazione – mai avvenuta – di un apposito» d.P.C.m. Secondo la sentenza n. **286** la norma censurata «è stata espunta dalla legislazione regionale prima che potesse esplicare alcun effetto», il che «consente di ritenere pacifica la sua mancata applicazione *medio tempore*».

Particolare è il caso della sentenza n. **241**, la quale ha dichiarato la cessazione della materia del contendere in ordine ad una questione che investiva l'insufficiente copertura finanziaria di una

disposizione legislativa abruzzese; in proposito, i Giudici hanno rilevato come una sopravvenuta variazione del bilancio regionale abbia adeguato la «posta contabile all'onere derivante dall'applicazione» della norma censurata.

La sentenza n. **19** non ha, invece, potuto pronunciare la cessazione della materia del contendere a seguito dell'«abrogazione della disposizione impugnata in senso satisfattivo della pretesa avanzata con il ricorso», poiché il testo censurato «ha introdotto una misura di efficacia immediata, rimasta in vigore fino alla sua abrogazione». Inoltre, si è sottolineato che gli «elementi forniti dal Presidente del Consiglio dei ministri, unitamente al fatto che non c'è stata rinuncia al ricorso, non consentono (...) di ritenere dimostrata l'inapplicabilità *medio tempore* della norma impugnata». Pertanto, posta «la persistenza dell'interesse al ricorso in caso di *ius superveniens* privo di effetti retroattivi, giacché le disposizioni abrogate *ex nunc* e non *ex tunc* hanno comunque dispiegato i loro effetti, sia pure per un breve arco temporale (...) ed in forza del principio di effettività della tutela delle parti nel giudizio in via di azione (...), la censurata disposizione va (...) sottoposta allo scrutinio di costituzionalità». Nella sentenza n. **50** si è evidenziato come la Corte fosse «tenuta ad esaminare il merito delle questioni», nonostante l'«integrale abrogazione» della censurata disposizione, non essendosi potuto «escludere che la norma ivi prevista abbia avuto applicazione nel periodo di vigenza». La sentenza n. **93**, pur constatando che le «sopravvenienze legislative» prospettate dalla difesa regionale «hanno natura satisfattiva della pretesa avanzata con il ricorso», ha rilevato come non vi sia «alcuna dimostrazione del fatto che la normativa impugnata non abbia avuto, *medio tempore*, applicazione, mentre (...) la stessa contiene previsioni dotate di immediata efficacia». La sentenza n. **130**, nel rigettare due richieste regionali di cessazione della materia del contendere, ha osservato, da un lato, che «la nuova disposizione statale (...) è destinata ad avere effetto a decorrere dal 1° gennaio 2013. Ne consegue che, avendo la disposizione regionale avuto attuazione a partire dal maggio 2011, la portata lesiva della stessa non può ritenersi venuta meno, atteso che non è stato né allegato né dimostrato che la stessa non abbia avuto, *medio tempore*, attuazione»; dall'altro, che si è al cospetto di «modifiche del tutto estranee al *thema decidendum*». A giudizio della sentenza n. **228** «l'intervenuta abrogazione dei commi impugnati», pur avendo «carattere satisfattivo delle pretese avanzate con il ricorso», non ha permesso di dichiarare cessata la materia del contendere: infatti, le censurate previsioni «hanno introdotto una misura di efficacia immediata, rimasta in vigore – sebbene per un breve lasso di tempo – fino alla sua abrogazione, periodo in relazione al quale non è fornita alcuna dimostrazione che essa non abbia avuto applicazione». Secondo la sentenza n. **246** il riscontro della circostanza che le norme impuginate, «pur se in rari casi, hanno trovato applicazione (...) non consente di addivenire ad una pronuncia di cessazione della materia del contendere». Una richiesta regionale di dichiarare la cessazione della materia del contendere è stata disattesa dalla sentenza n. **286** che ha riscontrato l'assenza di «elementi oggettivi dai quali si possa inferire con ragionevole certezza che la disposizione *de qua* non abbia avuto *medio tempore* alcuna applicazione». La previsione di una «misura di efficacia immediata» ha indotto la Corte piuttosto a supporre che «essa abbia potuto avere applicazione nel corso del semestre di vigenza», non risultando univocamente che «essa non abbia avuto nelle more alcuna concreta operatività».

Degno di interesse è uno spunto offerto dalla sentenza n. **18** ove – in sostanziale adesione con quanto obiettato dalla difesa erariale, cioè che «la semplice pendenza di un procedimento legislativo» volto all'approvazione di una norma «integralmente sostitutiva» di quella impugnata «non è causa di inammissibilità del ricorso né di cessazione della materia del contendere» – si è precisato che «il procedimento legislativo regionale (...) non è, al momento, giunto a conclusione e che, pertanto, nessuna incidenza può avere» sul processo costituzionale. La sentenza n. **42** ha sostenuto che la sopravvenuta modifica delle «disposizioni richiamate dalla norma oggetto di impugnazione» non consente di «ritenere rinnovata o superata la questione», la quale «rimane inalterata sia in relazione alle originarie destinazioni e modalità di impiego dell'incremento contributivo che a quelle ora vigenti». La sentenza n. **229** ha osservato, tra l'altro, che «la sopravvenienza legislativa non modifica in modo significativo il complessivo quadro normativo, e certamente non lo fa in modo satisfattivo delle istanze delle Regioni», con la duplice conseguenza dell'impossibilità di dichiarare cessata la materia del contendere e del trasferimento della questione sul testo in vigore, attesa la «sostanziale identità del contenuto precettivo della norma modificata».

La sentenza n. **308** ha ritenuto l'impossibilità di dichiarare cessata la materia del contendere poiché «la sopravvenienza legislativa non è soddisfattiva delle censure del ricorrente», avendo «solo esplicitato quanto già stabilito nella norma originariamente impugnata, senza incidere sul contenuto precettivo della stessa».

Il difetto sopravvenuto di interesse può essere reso manifesto attraverso la formale rinuncia (anche parziale) al ricorso, che produce, se accettata, l'estinzione del giudizio (sentenze nn. **18, 22, 28, 77, 187, 286, 312**; ordinanze nn. **11, 45, 55, 164, 199, 200, 240, 249, 253, 284, 316**).

Peraltro, «in mancanza di costituzione in giudizio della Regione resistente, l'intervenuta rinuncia al ricorso determina, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, l'estinzione del processo» (ordinanze nn. **37, 113, 155, 165, 268, 271**; nello stesso senso si sono espresse le ordinanze nn. **48**, in relazione alla mancata costituzione in giudizio della convenuta Provincia autonoma, **89, 127, 208, 258, 270**). L'ordinanza n. **61** ha collegato l'effetto estintivo alla sola rinuncia al ricorso in assenza di «valida e rituale costituzione della parte convenuta». Alla rinuncia ed alla mancata costituzione della Regione convenuta è conseguita, altresì, l'estinzione parziale del giudizio definito dalla sentenza n. **133**.

L'ordinanza n. **127** ha evidenziato che la difesa erariale ha depositato «atto di rinuncia al ricorso, in quanto “sono venute meno le motivazioni del ricorso”, dal momento che la Regione (...) ha modificato le disposizioni impugnate in modo conforme ai rilievi». L'ordinanza n. **240** ha sottolineato come il Presidente del Consiglio abbia «rinunciato al ricorso in considerazione delle modifiche introdotte» dal legislatore veneto, che si è adeguato ai «rilievi governativi» ed ha «abrogato espressamente» la norma impugnata.

Un cenno a parte merita la peculiare ipotesi di promulgazione parziale delle delibere legislative siciliane con omissione di tutte le disposizioni censurate dallo Stato; la Corte è solita ravvisarvi una manifestazione tacita di acquiescenza della Regione siciliana ai rilievi statali, che determina la cessazione della materia del contendere (ordinanze nn. **30, 53, 84**). Secondo un insegnamento ormai consolidato, infatti, «l'intervenuto esaurimento del potere promulgativo, il quale viene esercitato necessariamente in modo unitario e contestuale rispetto al testo deliberato dall'Assemblea regionale siciliana, preclude definitivamente la possibilità che le parti della legge impugnate ed omesse in sede di promulgazione acquistino o esplichino una qualsiasi efficacia, privando così di oggetto il giudizio di legittimità costituzionale» (ordinanze nn. **30 e 53**).

## ***6. La riunione e la separazione delle cause***

I ricorsi definiti nel 2013 hanno visto **18** casi di riunione (sentenze nn. **8, 39, 68, 73, 141, 193, 219, 220, 228, 229, 236, 255, 263, 272, 273, 274, 277, 286**) e **25** pronunce di separazione (sentenze nn. **8, 20, 39, 41, 42, 46, 62, 63, 68, 130, 205, 215, 219, 220, 221, 225, 229, 230, 236, 245, 254, 263, 273, 274, 287**).

In alcune occasioni, la Corte ha separato le questioni proposte con il medesimo ricorso e le ha contestualmente riunite con quesiti omogenei sollevati in altri ricorsi (sentenze nn. **8, 39, 68, 220, 229, 236, 263, 273, 274**). Tale tecnica è stata impiegata nel caso di una pluralità di ricorsi promossi avverso un medesimo atto normativo e caratterizzati dall'impugnazione di disposizioni dal contenuto molto eterogeneo. Le singole questioni prospettate nei diversi ricorsi vengono prima separate e poi riunite in un unico giudizio in modo tale che con una sola decisione possano essere risolti quesiti omogenei, sia pure proposti da più ricorsi.

Con riferimento ai ricorsi statali avverso leggi regionali o provinciali, la riunione è stata disposta per la «connessione oggettiva tra le due disposizioni censurate» (sentenza n. **73**); per l'«analogia di alcune delle norme impugnate» e l'«identità delle censure proposte» (sentenza n. **228**); «in ragione dell'omogeneità della materia» (sentenza n. **141**) e «delle censure prospettate» (sentenza n. **255**); per la connessione oggettiva (sentenze nn. **193 e 277**) e soggettiva (sentenza n. **286**) dei giudizi; per «l'evidente connessione esistente tra i due ricorsi, aventi ad oggetto la stessa materia e motivi identici» (sentenza n. **272**).

Le sentenze nn. **141** e **255** hanno, in particolare, osservato che le censurate disposizioni riguardano «lo stesso oggetto» e sono «parzialmente coincidenti nel contenuto».

Per quanto concerne i ricorsi regionali o provinciali avverso leggi statali, le impugnazioni sono state riunite per l'analogia (sentenza n. **219**) delle questioni; per la connessione (oggettiva) dei ricorsi (sentenze nn. **8, 39, 68, 220, 236**); per l'identità delle disposizioni impugnate (sentenza n. **219**); per l'identità delle norme censurate e l'analogia delle censure proposte (sentenza n. **229**); per l'unicità della disposizione contestata e la sostanziale omogeneità delle doglianze (sentenza n. **263**); per «l'evidente connessione esistente tra i due ricorsi, aventi ad oggetto la stessa materia e motivi identici» (sentenza n. **273**).

## **7. Il contraddittorio di fronte alla Corte**

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

Nei **27** giudizi proposti con ricorso delle Regioni o delle Province autonome (sentenze nn. **8, 20, 39, 41, 42, 46, 62, 63, 68, 97, 121, 205, 215, 219, 220, 225, 229, 230, 234, 236, 239, 254, 263, 273, 274, 301**; ordinanza n. **164**), lo Stato si è sempre costituito.

Nei **122** processi introdotti con ricorso dello Stato (sentenze nn. **2, 3, 4, 18, 19, 22, 26, 27, 28, 36, 38, 50, 51, 58, 64, 65, 66, 67, 70, 72, 73, 76, 77, 79, 93, 98, 101, 104, 105, 117, 118, 130, 132, 133, 137, 138, 139, 141, 145, 152, 153, 162, 167, 171, 172, 178, 180, 181, 182, 187, 189, 193, 194, 209, 211, 212, 218, 221, 222, 227, 228, 233, 238, 241, 245, 246, 250, 251, 255, 256, 259, 260, 264, 266, 272, 277, 282, 285, 286, 287, 288, 289, 290, 292, 298, 299, 300, 303, 307, 308, 309, 311, 312, 315**; ordinanze nn. **11, 30, 31, 37, 45, 48, 53, 54, 55, 61, 84, 89, 113, 127, 155, 165, 199, 200, 208, 240, 249, 253, 258, 268, 270, 271, 284, 316**), le **42** ipotesi di mancata costituzione delle Regioni e delle Province autonome hanno riguardato giudizi che hanno avuto i seguenti esiti: estinzione del processo per rinuncia al ricorso in assenza di parte costituita (ordinanze nn. **37, 48, 89, 113, 127, 155, 165, 208, 258, 268, 270, 271**); illegittimità costituzionale (sentenze nn. **19, 51, 79, 104, 105, 132, 152, 171, 181, 182, 209, 211, 250, 264, 266, 287, 289**); cessazione della materia del contendere (ordinanze nn. **30, 53, 84**); illegittimità costituzionale ed estinzione del processo (sentenza n. **133**); illegittimità costituzionale ed inammissibilità (sentenze nn. **138, 212, 256, 259, 272**); illegittimità costituzionale e non fondatezza (sentenza n. **303**); non fondatezza (sentenza n. **189**); manifesta inammissibilità (ordinanza n. **54**); illegittimità costituzionale (anche in via consequenziale), manifesta inammissibilità e non fondatezza (sentenza n. **141**).

L'ordinanza n. **61** ha dichiarato inammissibile la costituzione della Regione Puglia, «sia perché non risulta deliberata dalla Giunta regionale (...), sia perché avvenuta oltre il termine perentorio stabilito dall'art. 19, comma 3, delle norme integrative». La sentenza n. **220** ha ritenuto inammissibile la costituzione del Presidente del Consiglio in taluni dei giudizi da essa decisi, poiché i relativi atti sono stati depositati «oltre il termine perentorio» stabilito dal citato art. 19, comma 3, ed ha ribadito che il mancato rispetto di tale termine «comporta l'inammissibilità della costituzione in giudizio della parte resistente».

Relativamente all'intervento di terzi diversi dalle parti, i Giudici hanno confermato il tradizionale insegnamento secondo cui il giudizio di costituzionalità delle leggi in via d'azione «si svolge esclusivamente tra soggetti titolari di potestà legislativa, fermi restando, per i soggetti privi di tale potestà, i mezzi di tutela delle rispettive posizioni soggettive, anche costituzionali, di fronte ad altre istanze giurisdizionali ed eventualmente anche di fronte a questa Corte in via incidentale». In tali termini si sono espresse la sentenza n. **118**, la quale ha dichiarato l'inammissibilità dell'intervento *ad adiuvandum* di R.C., tra l'altro, anche per tardivo deposito del relativo atto; l'ordinanza letta all'udienza del 2 luglio 2013, allegata alla sentenza n. **220**, che ha ritenuto inammissibili gli interventi delle Province di Isernia, Latina, Frosinone, Viterbo e Avellino, del Comune di Mantova e dell'UPI, tutti «soggetti privi di potere legislativo»; l'ordinanza letta all'udienza del 18 giugno 2013, allegata alla sentenza n. **230**, che ha giudicato inammissibile l'intervento della Compagnia Italiana di Navigazione spa, «priva di potestà legislativa»; la sentenza n. **234** che ha considerato

inammissibili gli interventi dell'Unione degli ordini forensi della Sicilia e del Consiglio dell'ordine degli Avvocati, peraltro «effettuati oltre il termine – di natura perentoria (...) – stabilito dagli artt. 25 e 34 della legge» n. 87 del 1953; e l'ordinanza letta all'udienza del 5 novembre 2013, allegata alla sentenza n. **285**, che ha ritenuto inammissibili, «alla stregua della normativa in vigore e conformemente alla costante giurisprudenza» costituzionale, gli interventi di F.R., M.G., J.C., A.G., E.M.D. e della Paul Wurth Italia S.p.a., siccome «soggetti privi di potere legislativo».

L'ordinanza n. **271**, meramente dichiarativa dell'estinzione del processo, non si è pronunciata sull'intervento spiegato da Federfarma, che aveva comunque depositato atto di adesione alla rinuncia al ricorso da parte del Presidente del Consiglio.

Degna di nota è la sentenza n. **219** che – nel dichiarare inammissibile l'intervento spiegato dalla Regione Molise in un giudizio promosso da altra Regione – ha puntualizzato che «nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale non è ammessa la presenza di soggetti diversi dalla parte ricorrente e dal titolare della potestà legislativa il cui atto è oggetto di contestazione». Inoltre, si è sottolineato come l'atto di intervento fosse stato «depositato dopo la scadenza del termine per intervenire in giudizio stabilito dall'art. 4, comma 4, delle norme integrative».

## **8. Le decisioni della Corte**

Nel 2013 sono state rese **120** sentenze e **29** ordinanze.

### **8.1. Le decisioni interlocutorie**

Sono state pronunciate soltanto **3** ordinanze lette in udienza (nei giudizi definiti con le sentenze nn. **220, 230, 285**), concernenti l'inammissibilità dell'intervento in giudizio di soggetti non rientranti nel novero dei titolari di potestà legislativa.

Anche nel 2013 vi sono stati casi in cui la parte ricorrente ha presentato istanza di sospensione dell'atto impugnato, ma tale richiesta è stata sempre ritenuta assorbita dall'intervenuta pronuncia nel merito (sentenze nn. **46, 121, 220, 273**, relative a istanze proposte da Regioni). La sentenza n. **220** ha avuto cura di precisare che «lo stesso legislatore statale ha disposto la sospensione dell'applicazione di gran parte delle norme impugate fino al 31 dicembre 2013».

### **8.2. L'estinzione del giudizio**

Le pronunce che contengono un dispositivo di estinzione a seguito di rinuncia al ricorso, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, sono state **32** (sentenze nn. **18, 22, 28, 77, 133, 187, 286, 312**; ordinanze nn. **11, 37, 45, 48, 55, 61, 89, 113, 127, 155, 164, 165, 199, 200, 208, 240, 249, 253, 258, 268, 270, 271, 284, 316**), per un totale di **32** dispositivi. Talvolta si è verificata un'estinzione solo parziale del giudizio, dichiarata con sentenza (sentenze nn. **18, 22, 28, 77, 133, 187, 286, 312**); nella maggior parte dei casi l'estinzione ha, invece, riguardato l'intero processo ed è stata dichiarata con ordinanza (ordinanze nn. **11, 37, 45, 48, 55, 61, 89, 113, 127, 155, 164, 165, 199, 200, 208, 240, 249, 253, 258, 268, 270, 271, 284, 316**).

In prevalenza l'estinzione ha fatto seguito alla formale accettazione, ad opera della parte resistente costituitasi in giudizio, della rinuncia al ricorso da parte del ricorrente (sentenze nn. **18, 22, 28, 77, 187, 286, 312**; ordinanze nn. **11, 45, 55, 164, 199, 200, 240, 249, 253, 284, 316**).

Nei giudizi definiti con la sentenza n. **133** e con le ordinanze nn. **37, 48, 61, 89, 113, 127, 155, 165, 208, 258, 268, 270, 271** la rinuncia al ricorso, in mancanza di costituzione della parte convenuta, ha ugualmente comportato l'estinzione del processo.

### **8.3. Le decisioni processuali**

Le decisioni processuali comprendono dichiarazioni di cessazione della materia del contendere e di inammissibilità.

A/ Si sono avute **15** pronunce contenenti dispositivi di cessazione della materia del contendere,

per un totale di **17** dispositivi (sentenze nn. **3, 18, 22, 68, 73, 218 – 3 dispositivi –**, **219, 241, 273, 286, 298**; ordinanze nn. **30, 31, 53, 84**). La maggior parte di queste decisioni è derivata – come più dettagliatamente riferito *supra*, par. 5 – dall'intervenuta abrogazione, sostituzione o modificazione delle disposizioni impugnate (sentenze nn. **3, 18, 22, 68, 73, 218, 219, 273, 298**; ordinanza n. **31**), *medio tempore* rimaste inattuato.

La sentenza n. **241** ha riscontrato il sopravvenuto adeguamento dello stanziamento di bilancio all'onere derivante dall'applicazione della censurata disposizione abruzzese.

In alcuni casi, specificamente riguardanti l'impugnazione da parte del Commissario dello Stato per la Regione siciliana di delibere legislative di detta Regione, la cessazione della materia del contendere è stata dichiarata a seguito dell'intervenuta promulgazione parziale della legge regionale con omissione delle disposizioni oggetto di censura (ordinanze nn. **30, 53, 84**).

*B/* Le pronunce contenenti dispositivi di inammissibilità sono state 41 (sentenze nn. 3, 4, 8 – 2 dispositivi –, 18 – 2 dispositivi –, 20, 22, 26, 41, 46, 62, 77 – 3 dispositivi –, 138, 162 – 2 dispositivi –, 205, 212, 218, 219 – 4 dispositivi –, 220, 221, 222, 229 – 3 dispositivi –, 230, 234, 239, 246, 254, 255, 256, 259, 272 – 2 dispositivi –, 273, 274, 285, 288, 292, 298, 307, 309, 311, 312, 315), per un totale di 52 dispositivi.

L'inammissibilità è stata dichiarata per difetti riscontrati in ordine alla motivazione delle censure, delle questioni o del ricorso (sentenze nn. **3, 8, 20, 22, 26, 41, 46, 62, 77, 162, 212, 218, 219, 220, 221, 222, 229, 255, 256, 259, 272, 288, 292, 309, 311, 312**); all'individuazione delle disposizioni impugnate (sentenze nn. **4, 22, 26**), del titolo competenziale rilevante (sentenza n. **212**) o delle fonti interposte (sentenze nn. **138, 307, 315**); per l'improprio utilizzo del giudizio in via principale, dovuto alla mancata contestazione della violazione di una norma da parte della Regione (sentenza n. **285**); per la non pertinenza degli evocati parametri, anche interposti (sentenza n. **259**); per il difetto originario di interesse del ricorrente (sentenze nn. **220 e 230**); per il carattere meramente eventuale (sentenza n. **20**) o tardivo (sentenza n. **272**) della doglianza; per il difetto di ridondanza dell'asserita violazione di parametri extracompetenziali su attribuzioni costituzionalmente garantite delle Regioni (sentenze nn. **8, 20, 46, 234, 274**) o per difetto di motivazione dell'asserita ridondanza (sentenze nn. **20, 46, 205, 229, 273**); perché nella delibera della Giunta regionale (sentenze nn. **20, 220, 239**) o del Consiglio dei ministri (sentenze nn. **298 e 309**) ovvero nella relazione ministeriale allegata alla delibera del Consiglio dei ministri (sentenza n. **246**) non erano richiamati taluni degli evocati parametri; per sopravvenuta carenza di oggetto determinata da una pronuncia di incostituzionalità (sentenza n. **77**) o dall'intervenuta abrogazione della norma censurata (sentenza n. **254**).

*C/* Nel 2013 si sono registrate **3** pronunce recanti un dispositivo di manifesta inammissibilità (sentenze nn. **141 e 225**; ordinanza n. **54**).

L'ordinanza n. **54** ha riscontrato la «sopravenuta mancanza di oggetto» della questione, in quanto, a seguito di intervenuta declaratoria di illegittimità costituzionale, «la norma censurata è già stata rimossa dall'ordinamento con efficacia *ex tunc*». La sentenza n. **141** ha rilevato «la genericità delle doglianze e la carente individuazione del parametro interposto». La sentenza n. **225** ha constatato sia il difetto di motivazione in ordine alla possibile ridondanza della denunciata violazione di parametri extracompetenziali sul riparto di competenze, sia la mancanza della stessa ridondanza.

#### **8.4. Le decisioni di rigetto**

*A/* Le decisioni che recano un dispositivo di non fondatezza sono state **43** (sentenze nn. **3, 8 – 2 dispositivi –, 22, 26, 28, 36 – 2 dispositivi –, 41, 42, 46, 50, 58, 62, 63, 65, 93 – 3 dispositivi –, 97, 98, 121, 141 – 2 dispositivi –, 145, 153, 189, 205, 215, 219 – 27 dispositivi –, 220 – 2 dispositivi –, 222 – 2 dispositivi –, 225, 229 – 6 dispositivi –, 233, 236 – 4 dispositivi –, 239, 246, 251 – 2 dispositivi –, 260, 273 – 2 dispositivi –, 277, 282, 298 – 4 dispositivi –, 300, 301, 303, 307 – 5 dispositivi –**), per un totale di **93** dispositivi.

Nella maggior parte dei casi la decisione di non fondatezza è derivata dalla non riscontrata



lesione dei parametri invocati (sentenze nn. **8, 26, 28, 36, 41, 42, 46, 50, 58, 62, 63, 93, 97, 98, 121, 141, 153, 189, 205, 215, 219, 225, 229, 233, 236, 251, 260, 273, 298, 300, 303, 307**).

La ritenuta ragionevolezza della censurata disciplina legislativa ha determinato o concorso a determinare l'esito di non fondatezza di cui alle sentenze nn. **46, 63, 65, 222**.

L'inconferenza di uno degli evocati parametri (anche interposti) ha determinato o concorso a determinare gli esiti di non fondatezza di cui alle sentenze nn. **62, 229, 298, 307**.

Anche nell'ambito del giudizio in via principale si può rilevare l'impiego di variegati strumenti ermeneutici. Le sentenze nn. **145, 236, 239** presentano il dispositivo tipico delle decisioni interpretative, le quali formalmente dichiarano una questione non fondata «nei sensi di cui in motivazione», facendo così riferimento all'interpretazione corretta delle disposizioni impugnate fornita in motivazione e idonea a fugare i proposti dubbi di legittimità costituzionale. Sono, inoltre, frequenti le sentenze di rigetto che, pur non recando traccia nel dispositivo, possono dirsi, nella sostanza, interpretative in quanto offrono la corretta interpretazione della disposizione impugnata (sentenze nn. **46, 141, 219, 220, 236, 246, 251, 273, 277, 300, 307**), ovvero riconoscono un erroneo presupposto interpretativo (sentenze nn. **22, 121, 219, 229, 236, 246, 282, 301**).

Si segnala che una delle questioni trattate dalla sentenza n. **308** è stata giudicata non fondata, benché non ve ne sia espressa menzione nel dispositivo.

La sentenza n. **46** ha ricordato «il costante insegnamento [...] – espresso soprattutto nei giudizi incidentali, ma che vale, per ciò che attiene alla decisione di merito, anche nei giudizi in via principale (...) – che di una disposizione legislativa non si pronuncia l'illegittimità costituzionale quando se ne potrebbe dare un'interpretazione in violazione della Costituzione, ma quando non se ne può dare un'interpretazione conforme a Costituzione».

*B/* Sono state adottate anche **2** decisioni recanti un dispositivo di manifesta infondatezza (sentenza n. **255**; ordinanza n. **31**). L'ordinanza n. **31** ha rilevato la conformità della censurata disciplina regionale alla normativa statale interposta e l'inconferenza di uno dei parametri invocati. La sentenza n. **255** ha riconosciuto l'«errata indicazione del parametro interposto».

### **8.5. Le decisioni di accoglimento**

Le pronunce che recano almeno un dispositivo di illegittimità costituzionale sono state **95** (sentenze nn. **2 – 9** dispositivi –, **3 – 6** dispositivi –, **4, 18 – 6** dispositivi –, **19, 26 – 3** dispositivi –, **27 – 2** dispositivi –, **28 – 7** dispositivi –, **36, 38, 39, 50 – 4** dispositivi –, **51, 58, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 70, 72, 73, 76, 77, 79 – 2** dispositivi –, **93 – 4** dispositivi –, **97, 98, 101, 104, 105, 117, 118, 130, 132, 133, 137, 138, 139 – 2** dispositivi –, **141 – 2** dispositivi –, **152, 162, 167, 171, 172 – 2** dispositivi –, **178 – 4** dispositivi –, **180 – 2** dispositivi –, **181 – 3** dispositivi –, **182, 187 – 4** dispositivi –, **193 – 3** dispositivi –, **194, 209 – 2** dispositivi –, **211, 212, 218 – 3** dispositivi –, **219 – 7** dispositivi –, **220 – 3** dispositivi –, **221, 222 – 3** dispositivi –, **227, 228 – 4** dispositivi –, **229, 230, 236, 238 – 3** dispositivi –, **241, 245, 250 – 4** dispositivi –, **251, 254, 255 – 4** dispositivi –, **256, 259 – 2** dispositivi –, **263, 264, 266 – 5** dispositivi –, **272, 274 – 2** dispositivi –, **277 – 4** dispositivi –, **285, 286 – 2** dispositivi –, **287, 289, 290 – 2** dispositivi –, **292, 298 – 12** dispositivi –, **299 – 4** dispositivi –, **300 – 3** dispositivi –, **301 – 2** dispositivi –, **303 – 8** dispositivi –, **307 – 3** dispositivi –, **308 – 2** dispositivi –, **309 – 4** dispositivi –), per un totale di **208** dispositivi.

*A/* Dichiarazioni di illegittimità costituzionale di intere disposizioni di legge sono contenute in **72** pronunce per un totale di **107** dispositivi (sentenze nn. **2 – 3** dispositivi –, **3 – 6** dispositivi –, **18 – 5** dispositivi –, **19, 26, 27 – 2** dispositivi –, **28 – 7** dispositivi –, **36, 38, 39, 50, 51, 62, 64, 65, 66, 67, 70, 72, 73, 76, 77, 79, 98, 101, 104, 117, 118, 130, 132, 137, 138, 141, 167, 171, 178, 180, 181 – 2** dispositivi –, **182, 187 – 2** dispositivi –, **193, 194, 209, 211, 212, 218 – 3** dispositivi –, **219 – 4** dispositivi –, **220 – 2** dispositivi –, **221, 227, 228 – 3** dispositivi –, **236, 241, 245, 254, 259, 263, 264, 274, 277 – 4** dispositivi –, **285, 286 – 2** dispositivi –, **287, 289, 290, 298, 299, 300 – 2** dispositivi –, **303, 307 – 3** dispositivi –, **308, 309**).

Generalmente queste declaratorie hanno investito uno o più articoli o commi; raramente hanno riguardato un atto legislativo nel suo complesso (sentenze nn. **51, 66, 285**).

La sentenza n. **51** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost., di un intero disegno di legge approvato dall'Assemblea regionale siciliana, poiché «un simile vizio, investendo la componente finanziaria della legge di spesa, non può che estendersi al complesso delle disposizioni sostanziali generatrici della stessa». La sentenza n. **66** ha esteso la declaratoria di illegittimità costituzionale «a tutte le disposizioni» dell'impugnata legge laziale, «avuto riguardo alla loro stretta interconnessione». La sentenza n. **285** ha giudicato costituzionalmente illegittimo l'articolo unico di una legge valdostana.

*B/* Si sono registrate **11** decisioni contenenti un dispositivo di natura additiva (sentenze nn. **26, 93 – 2 dispositivi –**, **178 – 2 dispositivi –**, **228, 230, 251, 272, 274, 298 – 4 dispositivi –**, **301 – 2 dispositivi –**, **303 – 3 dispositivi –**), per un totale di **19** dispositivi. Con simili pronunce, la Corte aggiunge significati normativi alla disposizione impugnata, che viene dichiarata illegittima «nella parte in cui non prevede(va)» (sentenze nn. **26, 178, 251, 272, 274, 298 – 3 dispositivi –**, **301, 303 – 3 dispositivi –**) o «non dispone» (sentenza n. **298**) un determinato contenuto, «nella parte in cui non contempla» una clausola (sentenza n. **301**) ovvero «nella parte in cui non contiene» (sentenza n. **230**) le parole indicate nel dispositivo. Le sentenze nn. **93** e **228** hanno giudicato illegittima una pluralità di enunciati legislativi «nella parte in cui non prevedono» ciò che era costituzionalmente dovuto (sentenza n. **93**) ovvero «nella parte in cui non escludono» talune fattispecie dall'ambito della propria operatività (sentenza n. **228**).

*C/* Le pronunce che contengono dispositivi di tipo ablatorio sono state 31 (sentenze nn. **2 – 5 dispositivi –**, **4, 18, 50 – 2 dispositivi –**, **58, 63, 93, 97, 105, 133, 139 – 2 dispositivi –**, **152, 162, 172 – 2 dispositivi –**, **178, 180, 193 – 2 dispositivi –**, **219 – 2 dispositivi –**, **222 – 2 dispositivi –**, **229, 238 – 3 dispositivi –**, **250, 255 – 4 dispositivi –**, **256, 259, 266, 292, 298 – 6 dispositivi –**, **300, 303 – 3 dispositivi –**, **309 – 3 dispositivi**), per un totale di 55 dispositivi. Tali decisioni erodono parzialmente la portata normativa della disposizione impugnata, che viene dichiarata incostituzionale «nella parte in cui prevede(va)» (sentenze nn. **63, 162, 193, 298 – 2 dispositivi –**, **303**), «stabilisce» (sentenza n. **4**) o «determina» (sentenza n. **266**) un certo contenuto, «nella parte in cui aggiunge» (sentenza n. **58**) una lettera di un comma, «nella parte in cui inserisce» delle lettere (sentenza n. **238**), «nella parte in cui novella» taluni articoli di legge (sentenza n. **18**), «nella parte in cui introduce» un comma (sentenze nn. **255** e **300**), «nella parte in cui si applica» ad una determinata Regione (sentenza n. **97**) o a determinati enti territoriali (sentenza n. **219**), «nella parte in cui esclude» (sentenze nn. **93** e **309**) o «include» (sentenza n. **292**) taluni soggetti o oggetti da una certa disciplina, «nella parte in cui sostituisce» un articolo di legge (sentenza n. **105**), «nella parte in cui esenta» talune fattispecie da una certa regolamentazione (sentenza n. **139**), «nella parte in cui subordina» un beneficio al possesso di un certo requisito (sentenze nn. **172** e **222**), «nella parte in cui identifica» casi di esclusione dall'applicazione di un istituto (sentenza n. **178**), «nella parte in cui consente» (sentenza n. **193**) o «consentiva» una determinata attività (sentenza n. **303**), «nella parte inerente» ad uno specifico oggetto (sentenze nn. **250** e **266**), «limitatamente» a certi contenuti (sentenza n. **238**), «limitatamente alle parole» specificamente indicate nel dispositivo (sentenze nn. **2, 50 – 2 dispositivi –**, **133, 152, 172, 180, 222, 255 – 3 dispositivi –**, **256, 259, 298 – 3 dispositivi –**, **303, 309**), «limitatamente al riferimento» ad una data legge (sentenza n. **2**) o a una certa disciplina (sentenza n. **298**).

La sentenza n. **229** ha dichiarato l'illegittimità di una pluralità di disposizioni «nella parte in cui si applicano» alle Regioni ad autonomia ordinaria. La sentenza n. **309** ha ritenuto l'illegittimità di taluni commi «limitatamente alla parte in cui (...) si riferiscono» ad una determinata ipotesi. Uno dei capi di dispositivo della sentenza n. **255** contiene altresì una declaratoria di illegittimità costituzionale *tout court*.

*D/* Le decisioni che contengono un dispositivo di natura sostitutiva sono state **4**, per un totale di **4** dispositivi (sentenze nn. **93, 222, 255, 303**). Tali pronunce sostituiscono un contenuto normativo costituzionalmente illegittimo con altro conforme a Costituzione, dichiarando la disposizione

impugnata illegittima «nella parte in cui prevede» una certa regolamentazione «anziché» prevederne un'altra costituzionalmente compatibile (sentenza n. **93**), ovvero «nella parte in cui vietava» un'attività per un certo periodo «anziché» per un altro. La sentenza n. **222** ha dichiarato l'illegittimità di talune disposizioni «nella parte in cui subordinano» l'accesso a determinate prestazioni al possesso di un certo requisito, «anziché» di un altro. La sentenza n. **255** ha giudicato illegittima una norma provinciale «limitatamente alle parole» indicate in dispositivo e «nella parte in cui non rinvia» a determinati requisiti stabiliti dal legislatore statale.

*E/* I dispositivi di illegittimità costituzionale consequenziale, adottati ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953, sono stati **23** (sentenze nn. **2, 26, 50, 79, 141, 181, 187 – 2 dispositivi –**, **209, 219, 220, 250 – 3 dispositivi –**, **266 – 3 dispositivi –**, **290, 298, 299 – 3 dispositivi –**, **308**).

La sentenza n. **181** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale in via consequenziale delle restanti disposizioni della legge della Regione Molise n. 19 del 2012, avuto riguardo all'«inscindibile connessione» di esse con la norma specificamente impugnata dallo Stato. La sentenza n. **290** ha ritenuto che la dichiarazione di illegittimità costituzionale di un solo articolo (il primo) «si riflette sull'intera legge regionale, dal momento che tutte le disposizioni successive hanno quale finalità l'attuazione del principio surrogatorio in esso contenuto». La sentenza n. **299** ha, tra l'altro, esteso la declaratoria di incostituzionalità ad una norma regionale sopravvenuta, autoqualificatasi interpretativa e non satisfattiva «dell'interesse del ricorrente», «in ragione della stretta connessione con la norma impugnata», dopo aver escluso la possibilità di trasferire in capo ad essa la questione sollevata dal Governo, attesa «l'eterogeneità del suo contenuto precettivo rispetto alla norma interpretata».

### ***9. La correzione degli errori materiali***

Nel 2013 é stata adottata **1** ordinanza di correzione di errori materiali contenuti in precedenti pronunce rese in sede di giudizio principale. L'ordinanza n. **15** ha disposto la correzione dell'errore materiale presente nel dispositivo della sentenza n. 200 del 2012.

## *Capitolo III*

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

#### *1. Premessa*

Nel 2013 la Corte ha reso **9** pronunce in sede di giudizio per conflitto di attribuzione tra lo Stato e le Regioni e Province autonome (sentenze nn. **9, 52 – 2 conflitti –**, **60, 71, 95, 122, 144, 252 – 2 conflitti –**; ordinanza n. **75**).

#### *2. I soggetti del conflitto*

Degli **11** conflitti decisi nel 2013 **5** sono stati promossi contro lo Stato da Regioni (sentenze nn. **9, 52 – 2 conflitti –**, **95, 144**), **5** dalle Province autonome (sentenze nn. **60, 71, 122, 252 – 2 conflitti –**).

Tutti i ricorsi regionali definiti nell'anno sono stati proposti da Regioni ad autonomia speciale.

Lo Stato ha presentato **1** ricorso nei confronti di una Regione ad autonomia speciale (ordinanza n. **75**).

#### *3. La delibera dell'impugnazione*

La sentenza n. **252** ha disatteso due eccezioni con le quali la difesa erariale, sostenendo «l'invalidità e la genericità delle deliberazioni con cui la Giunta provinciale della Provincia autonoma di Bolzano ha deciso le impugnazioni», ha contestato «la regolarità stessa della proposizione dei ricorsi». In merito all'asserita invalidità delle deliberazioni, i Giudici hanno escluso che la partecipazione del Presidente della Provincia alla discussione e alla votazione delle decisioni di impugnazione abbia determinato l'insorgere di un conflitto di interessi, scaturente dalla circostanza che il procedimento nel cui ambito erano stati adottati i censurati atti della Procura contabile aveva ad oggetto la gestione delle spese presidenziali riservate. Infatti, tali deliberazioni «non erano in grado, di per sé, di produrre alcuna conseguenza, né favorevole né sfavorevole, sulla situazione personale del Presidente della Provincia autonoma nel procedimento in corso davanti alla Procura regionale della Corte dei conti, atteso che, con la proposizione dei ricorsi, ogni decisione sulla legittimità costituzionale degli atti istruttori emessi in quel procedimento e sul loro eventuale annullamento è stata rimessa» alla Corte. «Da tale inidoneità delle deliberazioni della Giunta della Provincia autonoma di Bolzano, con le quali è stata decisa la proposizione dei conflitti, a influire direttamente sull'interesse personale del Presidente provinciale, discende che il concorso di quest'ultimo all'adozione delle stesse non integra un'ipotesi di conflitto di interessi e non comporta, perciò, l'invalidità di dette delibere». Quanto alla pretesa genericità di queste ultime, il Collegio ha osservato che esse, «avendo sufficientemente individuato i termini» dei conflitti, «sono idonee a sorreggere i ricorsi proposti». In particolare, si è ritenuto che «la Giunta provinciale abbia sufficientemente chiarito, sia pure in modo sintetico, sia le ragioni della dedotta esorbitanza degli impugnati atti istruttori rispetto ai poteri costituzionalmente spettanti alla Corte dei conti (e, quindi, della dedotta violazione degli artt. 100 e 103 Cost. che quei poteri delimitano), sia le ragioni della asserita conseguente lesione della sfera di autonomia legislativa, amministrativa e finanziaria della Provincia autonoma, nonché del principio di buon andamento della pubblica amministrazione, con particolare riguardo al settore (...) delle spese riservate e di rappresentanza».

#### *4. Il ricorso e la costituzione in giudizio delle parti*

Ai sensi dell'art. 39, quarto comma, della legge n. 87 del 1953, il ricorso «per regolamento di competenza deve indicare come sorge il conflitto di attribuzione e specificare l'atto dal quale sarebbe stata invasa la sfera di competenza, nonché le disposizioni della Costituzione e delle leggi costituzionali che si ritengono violate».

Secondo un consolidato insegnamento della Corte, l'inesatta indicazione del parametro «non

preclude l'esame della questione quando i termini della stessa (...) risultino sufficientemente chiari nel percorso logico argomentativo che conduce al precetto costituzionale». In tal senso si è espressa la sentenza n. **9**, ove si è osservato che «sia nel ricorso introduttivo della ricorrente che nella memoria di costituzione del Presidente del Consiglio, la violazione delle competenze amministrative spettanti alla Regione autonoma Sardegna viene invocata con riferimento all'art. 119 Cost. piuttosto che all'art. 118 Cost., malgrado le argomentazioni evidenzino in modo non equivoco che la censura attiene alla lesione delle attribuzioni amministrative».

I termini «per la costituzione nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti (...) devono essere considerati perentori»: così l'ordinanza letta all'udienza del 26 febbraio 2013 e allegata alla sentenza n. **60**, che ha altresì ribadito «l'esigenza della previa deliberazione da parte dell'organo collegiale ai fini della presentazione del ricorso o della costituzione in giudizio». In applicazione di tali principi, i Giudici hanno ritenuto inammissibile la costituzione in giudizio dell'Avvocatura generale dello Stato «in assenza di una previa deliberazione del Consiglio dei ministri», posto che la deliberazione collegiale di resistenza in giudizio è stata depositata in cancelleria oltre il termine perentorio previsto dall'art. 25, commi 3 e 4, delle norme integrative.

La sentenza n. **252**, nel rigettare un'eccezione provinciale di inammissibilità degli interventi spiegati dalla Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti di Bolzano, ha affrontato il problema della «partecipazione al giudizio per conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni o Province autonome dell'autorità giudiziaria che ha adottato l'atto dal quale sarebbe stata invasa la competenza costituzionale regionale o provinciale». La prima giurisprudenza costituzionale sul punto (sentenze nn. 70 del 1985 e 309 del 2000) aveva escluso tale partecipazione, osservando che, «poiché in base agli artt. 39, terzo comma, della legge n. 87 del 1953, e 27 delle norme integrative (...), legittimato a intervenire per lo Stato era sempre e solo il Presidente del Consiglio dei ministri, ciò valeva anche nei casi in cui il conflitto avesse ad oggetto atti provenienti da organi dello Stato che – come quelli appartenenti all'ordine giudiziario – per la natura delle funzioni esercitate godono, secondo Costituzione, di una posizione di autonomia e indipendenza dal Governo». La Corte non mancò tuttavia di sottolineare che, «proprio in ragione dell'indipendenza dell'autorità giudiziaria da quella governativa», si poneva «l'esigenza di autonoma rappresentanza e difesa dell'ordine giudiziario anche nei conflitti tra Stato e Regioni nei quali siano in discussione provvedimenti giudiziari»; e, in presenza di una carenza ordinamentale non colmabile in via interpretativa, sollecitò a porvi rimedio «“in via normativa”, nella sede competente a dettare le norme in materia di giudizi costituzionali». La disciplina delle modalità di partecipazione dell'autorità giudiziaria ai conflitti intersoggettivi è stata dettata nel 2004 dal nuovo comma 2 dell'art. 27 delle norme integrative (confluito nel vigente art. 25), il quale – con il prevedere che il ricorso deve essere notificato, oltre che al Presidente del Consiglio, altresì all'organo che ha emanato l'atto, quando si tratti di autorità diverse da quelle di Governo o da quelle dipendenti dal Governo – pone tale organo nella condizione di esercitare la facoltà (che la norma implicitamente ma inequivocabilmente così gli riconosce) di intervenire nel giudizio costituzionale. Per i Giudici, tale novella è stata «chiaramente rivolta a dare forma, sul piano procedurale, a quell'esigenza, imposta dall'ordinamento, di adeguata rappresentanza e difesa dell'autorità giudiziaria» e, inoltre, la «finalità della notificazione degli atti giudiziari è, di regola, proprio quella di consentire l'instaurazione del contraddittorio e l'esercizio del diritto di difesa (...), ciò che vale, in tutta evidenza, anche per la notificazione degli atti dei giudizi costituzionali». Pertanto, in base all'attuale disciplina dei conflitti di attribuzione, «quando l'esercizio dell'attribuzione statale spetta a organi indipendenti dal Governo – destinatari, perciò, della notificazione prevista dall'art. 25, comma 2, delle citate norme integrative – a questi è riconosciuta la facoltà di intervenire nel giudizio costituzionale al fine di fare valere le ragioni della legittimità dell'atto impugnato, da essi adottato, in via autonoma dal resistente Presidente del Consiglio dei ministri». Da ciò è derivata la ritenuta ammissibilità degli interventi spiegati dalla Procura contabile di Bolzano. La medesima pronuncia ha altresì esaminato la circostanza che la ricorrente Provincia autonoma ha notificato i ricorsi anche alla sezione giurisdizionale della Corte dei conti di Bolzano, «organo che, non avendo emanato gli atti impugnati, non rientra tra quelli ai quali l'art. 25, comma 2, (...) impone di notificare il ricorso». La Corte ha ritenuto che, non essendo tale organo intervenuto, «le dette notificazioni costituiscono

un atto superfluo che non richiede una dichiarazione di inammissibilità», potendo i giudici «senz'altro svolgersi nel contraddittorio, regolarmente costituito, delle parti ricorrente e resistente e dell'organo, la Procura regionale di Bolzano, che ha adottato gli atti impugnati».

### **5. *L'interesse al ricorso***

Il venir meno dell'interesse al ricorso può essere reso manifesto dalla formale rinuncia ad esso da parte dell'ente ricorrente, la quale, ove «seguita dall'accettazione della controparte costituita, comporta l'estinzione del processo», ai sensi dell'art. 25, comma 5, delle norme integrative (ordinanza n. 75). Nell'occasione, i Giudici hanno dichiarato l'estinzione del processo perché – a fronte del sopravvenuto annullamento d'ufficio, ad opera della Giunta regionale valdostana, dell'atto impugnato – il ricorrente Presidente del Consiglio, dopo aver chiesto con una prima memoria la cessazione della materia del contendere, «ha depositato atto di rinuncia al ricorso per conflitto di attribuzione, affermando che era venuta meno ogni ragione per l'ulteriore contendere»; e tale rinuncia è stata formalmente accettata dalla controparte.

La sentenza n. 9 – nel disattendere un'eccezione di inammissibilità del conflitto per sopravvenuta carenza di interesse della ricorrente – ha confermato l'«irrelevanza delle sopravvenienze di fatto, come l'esaurimento degli effetti dell'atto impugnato, ai fini del persistere dell'interesse alla decisione». Infatti, «nei conflitti di attribuzione sussiste comunque – anche dopo l'esaurimento degli effetti dell'atto impugnato – un interesse all'accertamento, il quale trae origine dall'esigenza di porre fine (...) ad una situazione di incertezza in ordine al riparto costituzionale delle attribuzioni. Nella specie, la Corte ha dunque sostenuto che, «ancorché la data di scadenza prevista» dall'impugnato decreto ministeriale «sia trascorsa relativamente al sistema di pesca di cui la ricorrente richiede il contenimento per favorire l'espansione dei sistemi utilizzati dalle tonnare sarde, (...) l'interesse della Regione alla pronuncia (...) permane al fine del riconoscimento della titolarità del potere concretamente esercitato dallo Stato (...), di cui la Regione stessa contesta la spettanza in nome del vigente riparto delle competenze previsto in Costituzione».

### **6. *Il tono costituzionale del conflitto***

Il conflitto di attribuzione tra enti è definito dall'art. 39 della legge n. 87 del 1953 come «controversia in ordine all'invasione o alla menomazione di “competenze assegnate dalla Costituzione”»: così la sentenza n. 52 che ha ribadito i consolidati orientamenti secondo cui, «quando “il denunciato pregiudizio è riconducibile esclusivamente al modo erroneo in cui è stata applicata la legge, non sussiste materia per un conflitto di attribuzione”»; e «le Regioni possono proporre ricorso per conflitto di attribuzioni (...) quando esse lamentino, non una qualsiasi conseguenza avvertita come negativa in relazione al proprio territorio regionale, ma una alterazione del riparto di competenza indicato dalla Costituzione o comunque da norme di rango costituzionale». I Giudici hanno così ritenuto inammissibili due conflitti proposti dalla Regione autonoma Sardegna in quanto la lesione lamentata «si sostanzia e si esaurisce nella asserita erronea applicazione della legge» da parte degli impugnati decreti ministeriali. In particolare, si è affermato che la violazione di legge dedotta con i ricorsi «non si ripercuote sulle competenze regionali costituzionalmente garantite; essi, pertanto, deducono un vizio degli atti amministrativi impugnati che può essere fatto valere dagli interessati nelle appropriate sedi giurisdizionali, ma non dalla Regione in sede di conflitto di attribuzioni (...). Infatti, benché la Regione lamenti formalmente anche la violazione di disposizioni statutarie e costituzionali, essa si è in realtà limitata a evocare, o principi che non attengono al riparto delle competenze (principi di ragionevolezza, eguaglianza, perequazione e solidarietà fiscale), oppure norme di rango costituzionale che riguardano competenze regionali attinenti ad ambiti del tutto inconferenti rispetto al contenuto dei decreti ministeriali impugnati». Infatti, questi ultimi, «rideterminando l'aliquota di un tributo erariale, qual è l'accisa sull'energia elettrica, afferiscono con tutta evidenza alla materia del sistema tributario dello Stato», che rientra nelle sue competenze esclusive.

## **7. Gli atti impugnati**

I conflitti decisi nel 2013 hanno avuto ad oggetto: il decreto del Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali del 3 aprile 2012 di ripartizione della quota complessiva di cattura del tonno rosso per la campagna di pesca 2012 (sentenza n. **9**); due decreti del Ministro dell'economia e delle finanze del 30 dicembre 2011 con i quali veniva aumentata l'accisa sull'energia elettrica per neutralizzare l'effetto dell'eliminazione delle addizionali comunali e provinciali nelle Regioni a statuto ordinario (sentenza n. **52**); la deliberazione della Corte dei conti, sezione di controllo per la Regione Trentino-Alto Adige, sede di Bolzano, del 19 dicembre 2011, concernente l'approvazione del programma dei controlli e delle analisi per l'anno 2012 (sentenza n. **60**); il d.P.C.m. del 13 ottobre 2011 di acquisizione al bilancio dello Stato, a valere sugli stanziamenti per l'anno 2010 e successivi, delle risorse del "Fondo per la valorizzazione e la promozione delle aree territoriali svantaggiate confinanti con le regioni a statuto speciale", già destinate alla macroarea costituita dai territori confinanti con la Regione Trentino-Alto Adige (sentenza n. **71**); la deliberazione della Giunta regionale della Valle d'Aosta del 23 marzo 2012 di autorizzazione a modifiche dello statuto sociale della Banca di Credito Cooperativo Valdostana (ordinanza n. **75**); la nota del Ministero dell'economia e delle finanze del 18 giugno 2012 con cui lo Stato ha versato alla Regione Sardegna il solo gettito relativo all'IVA percetta per l'anno 2001 (sentenza n. **95**); la nota del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti del 27 giugno 2012 di inserimento dell'autostrada Valdastico Nord nella nuova rete transeuropea dei trasporti, nonché gli atti ivi citati ed altri eventualmente mai comunicati alla ricorrente Provincia autonoma di Trento (sentenza n. **122**); il decreto del Direttore generale delle finanze e del Ragioniere generale dello Stato del 2 aprile 2012, recante la determinazione del maggior gettito della tassa automobilistica da riservare allo Stato, al netto del minor gettito dello stesso tributo da riconoscere alle regioni ed alle province autonome per gli anni 2006 e 2007 (sentenza n. **144**); il decreto di sequestro del 17 ottobre 2012 e la richiesta di documentazione adottati, nell'ambito del medesimo procedimento per responsabilità amministrativa, dalla Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti di Bolzano e diretti ad acquisire documentazione relativa alle spese riservate di pertinenza del Presidente della Provincia autonoma (sentenza n. **252**).

Laddove è stata impugnata una pluralità di atti, la Corte ha ritenuto «necessario un esame separato di questi e delle relative censure» (sentenza n. **122**).

Secondo la giurisprudenza costituzionale, «costituisce atto idoneo ad innescare un conflitto intersoggettivo di attribuzione qualsiasi comportamento significativo, imputabile allo Stato o alla Regione, che sia dotato di efficacia e rilevanza esterna e che – anche se preparatorio o non definitivo – sia comunque diretto “ad esprimere in modo chiaro ed inequivoco la pretesa di esercitare una data competenza, il cui svolgimento possa determinare una invasione nella altrui sfera di attribuzioni o, comunque, una menomazione altrettanto attuale delle possibilità di esercizio della medesima”» (sentenza n. **122**). In tale decisione, i Giudici hanno sostenuto che, a «prescindere dalla generica individuazione (“formale o informale”) dell'atto impugnato», dovesse «ritenersi censurato in generale il comportamento del Governo italiano, che, nella prospettiva della ricorrente, avrebbe inteso superare la necessità dell'intesa con la Provincia, proponendo l'inserimento della Valdastico Nord nella rete transeuropea dei trasporti, da approvarsi con un regolamento dell'Unione europea».

La sentenza n. **144** ha richiamato il principio dell'«inammissibilità dei ricorsi per conflitto di attribuzione proposti contro atti meramente consequenziali (confermativi, riproduttivi, esplicativi, esecutivi, etc.) rispetto ad atti anteriori, non impugnati, con i quali sia già stata esercitata la competenza contestata. In questi casi viene, infatti, a determinarsi la decadenza dall'esercizio dell'azione, dal momento che non può essere consentita, attraverso l'impugnazione dell'atto meramente consequenziale della norma non impugnata, la contestazione di quest'ultima, in ordine alla quale è già inutilmente spirato il termine fissato dalla legge». Il Collegio ha così escluso che «le lamentate violazioni statutarie e delle norme di attuazione» potessero essere determinate dal censurato decreto ministeriale, «atto meramente consequenziale della disposizione di legge non impugnata, la quale ha previsto l'attribuzione allo Stato del maggior gettito relativo alla tassa automobilistica regionale, al netto del minor gettito della stessa dipendente dalle esenzioni dovute

agli ecoincentivi».

Il tema della sindacabilità di atti giurisdizionali in sede di conflitto intersoggettivo è stato approfondito dalla sentenza n. **252**. Per costante giurisprudenza costituzionale, «atti della giurisdizione sono suscettibili di essere posti a base di un conflitto di attribuzione tra Regione, o Provincia autonoma, e Stato, oltre che tra poteri dello Stato, solo “quando sia contestata radicalmente la riconducibilità dell’atto che determina il conflitto alla funzione giurisdizionale ovvero sia messa in questione l’esistenza stessa del potere giurisdizionale nei confronti del soggetto ricorrente. Il conflitto è invece inammissibile qualora si risolva in strumento improprio di censura del modo di esercizio della funzione giurisdizionale, valendo contro gli errori *in iudicando* di diritto sostanziale o processuale i rimedi consueti riconosciuti dagli ordinamenti processuali delle diverse giurisdizioni” (...). In caso contrario, infatti, il giudizio costituzionale sul conflitto si trasformerebbe “in un nuovo grado di giurisdizione avente portata generale che si andrebbe ad aggiungere ai rimedi per far valere eventuali vizi o errori di giudizio già previsti dall’ordinamento processuale nel quale l’atto di giurisdizione concretamente si iscrive”». Nell’accogliere un’eccezione statale di inammissibilità dei ricorsi provinciali, perché impropriamente utilizzati come mezzo di censura del modo di esercizio della funzione giudiziaria, la Corte ha evidenziato che dagli atti impugnati risulta come «la Procura regionale di Bolzano abbia ampiamente motivato in ordine al fondamento del potere istruttorio esercitato con riguardo all’esistenza sia di elementi concreti e specifici, idonei a integrare una notizia di danno qualificata, concernente la gestione delle spese riservate di pertinenza dell’attuale Presidente della Provincia autonoma di Bolzano a partire dall’anno 1994 (...) e per l’intero corso della sua presidenza – elementi che sarà compito del competente giudice contabile valutare nel merito – sia di dati relativi all’asserito occultamento doloso di detto danno» (con conseguente influenza sul decorso del termine di prescrizione del diritto al risarcimento). A fronte di tale contenuto del decreto di sequestro e della richiesta di documentazione denunciati, la Provincia autonoma ricorrente «non lamenta quindi che la Procura contabile abbia adottato gli impugnati atti istruttori prescindendo dalla necessità di fondare il proprio potere istruttorio su di una *notitia damni* qualificata, cioè specifica e concreta». Essa lamenta, piuttosto, che detta Procura «avrebbe errato nel reputare che gli elementi a propria disposizione fossero tali da integrare una notizia di danno siffatta, nonché, per altro verso, da fare ritenere sussistente un occultamento doloso del danno. In tale modo, tuttavia, la Provincia (...) non contesta il compimento, da parte della Procura regionale di Bolzano, di atti radicalmente non riconducibili all’esercizio delle attribuzioni proprie del potere giudiziario, ma prospetta, piuttosto, meri errori di valutazione che sarebbero stati compiuti da detta Procura contabile – alla quale tale valutazione certamente spetta – per avere essa ritenuto che gli elementi a propria disposizione integrassero una notizia di danno specifica e concreta e comprovassero l’occultamento doloso di tale danno. Contesta, cioè, in definitiva, non l’inesistenza del potere inquirente della Procura regionale di Bolzano ma i supposti *errores in iudicando* dalla stessa commessi nell’esercizio di detto potere. Per fare valere tali errori di giudizio, non vale, quindi, il conflitto di attribuzione, ma valgono i rimedi previsti dall’ordinamento processuale contabile in cui gli impugnati atti di giurisdizione si iscrivono». In proposito, il legislatore è recentemente intervenuto a fissare i presupposti dell’avvio, da parte delle procure contabili, dell’attività istruttoria – che può essere iniziata solo a fronte di specifica e concreta notizia di danno – stabilendo, altresì, la nullità degli atti istruttori posti in essere in mancanza di una notizia così qualificata e la facoltà, per chiunque vi abbia interesse, di fare valere tale vizio, in ogni momento, davanti alla competente sezione giurisdizionale della Corte dei conti.

## **8. I parametri del giudizio**

Gli enti ad autonomia differenziata hanno evocato a parametro i rispettivi Statuti e le relative norme di attuazione (sentenze nn. **9, 52, 60, 71, 144, 252**), anche congiuntamente a diverse disposizioni costituzionali o ordinarie ed ai principi di leale collaborazione e della previa intesa (sentenze nn. **9, 52, 71, 95, 122, 252**).

Lo Stato ha denunciato la violazione degli artt. 11, 41, terzo comma, 47, primo comma, 97, primo comma, 117, commi primo, secondo, lett. e) e terzo, e 118 Cost., dello statuto valdostano e



delle relative norme di attuazione, nonché di varie fonti legislative statali (ordinanza n. **75**).

Il conflitto deciso dalla sentenza n. **9** è stato proposto anche in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. ed a talune fonti sovranazionali e internazionali interposte: l'art. 4, comma 2, del regolamento CE 6 aprile 2009, n. 302/2009; il regolamento CE 17 gennaio 2012, n. 44/2012; la Convenzione internazionale di Rio de Janeiro per la conservazione dei tonnidi dell'Atlantico del 1966; la Raccomandazione 10-04 della Commissione internazionale per la conservazione dei tonnidi dell'Atlantico (ICCAT).

### ***9. La riunione dei giudizi***

Nel 2013 la Corte ha riunito e deciso con un'unica pronuncia più conflitti in **2** casi (sentenze nn. **52 – 2 conflitti – e 252 – 2 conflitti –**).

La riunione dei giudizi è stata disposta per «la loro evidente connessione», «in quanto sono state dedotte le medesime violazioni» (sentenza n. **52**); per la riscontrata presenza di «elementi di connessione», quali il fine perseguito dagli atti impugnati e la prospettazione di «motivi di impugnazione sostanzialmente identici» (sentenza n. **252**).

### ***10. Le decisioni della Corte***

Nell'esaminare le questioni e le eccezioni proposte dalle parti, la Corte, ispirandosi al principio di economia di giudizio, può «decidere l'ordine delle eccezioni da affrontare» (sentenza n. **252**).

Delle **9** pronunce emesse in sede di giudizio per conflitto intersoggettivo, **8** sono state rese in forma di sentenza (sentenze nn. **9, 52, 60, 71, 95, 122, 144, 252**) e **1** in forma di ordinanza (ordinanza n. **75**). Le decisioni che hanno pronunciato sul merito del conflitto sono state **4** (sentenze nn. **9, 60, 71, 122**), mentre l'inammissibilità dei ricorsi è stata dichiarata in **4** casi (sentenze nn. **52, 95, 144, 252**). Si è registrata **1** sola pronuncia di estinzione del processo (ordinanza n. **75**). La sentenza n. **122** contiene altresì 3 dispositivi di inammissibilità.

Alla sentenza n. **60** è allegata un'ordinanza, letta all'udienza del 26 febbraio 2013, con cui è stata dichiarata l'inammissibilità della costituzione in giudizio del resistente Presidente del Consiglio dei ministri.

#### ***10.1. L'estinzione del giudizio***

In **1** caso il giudizio è stato dichiarato estinto a seguito dell'intervenuta rinuncia al ricorso, accettata dalla controparte costituita (ordinanza n. **75**).

#### ***10.2. Le decisioni di cessazione della materia del contendere***

Non si sono registrate decisioni contenenti dichiarazioni di cessazione della materia del contendere.

#### ***10.3. Le decisioni di inammissibilità***

Ad una decisione di inammissibilità del conflitto si è giunti nelle sentenze nn. **52, 95, 122, 144, 252**.

La sentenza n. **52** ha rilevato l'insussistenza della materia per un conflitto di attribuzione, avendo i ricorsi ascritto agli atti impugnati un mero vizio di violazione di legge, sindacabile nelle appropriate sedi giurisdizionali. La decisione ha altresì dichiarato assorbita l'istanza di sospensione cautelare dei decreti ministeriali denunciati dalla Regione ricorrente. La sentenza n. **95** ha ravvisato l'inidoneità dell'impugnato atto statale a ledere le attribuzioni costituzionali della Regione, osservando, in particolare, come ad un attento esame del «contesto», il suddetto atto non possa essere letto come «segno inequivocabile di un comportamento omissivo concludente, idoneo, in quanto tale, a negare le attribuzioni costituzionali della ricorrente». La sentenza n. **122** ha dichiarato inammissibili 3 dei 4 conflitti proposti dalla Provincia autonoma di Trento. In riferimento al primo, si è sostenuto che la nota impugnata «non è in sé lesiva delle attribuzioni provinciali ma costituisce

il documento con il quale la ricorrente ha ufficialmente appreso che la Valdastico Nord è stata inserita nella rete *comprehensive* TEN-T nazionale»; quanto al secondo, i Giudici hanno sanzionato la «generica indicazione degli “atti citati nella suddetta nota”, rilevando che la ricorrente avrebbe dovuto «indicare gli atti asseritamente lesivi e, soprattutto, motivare adeguatamente sul punto»; per quanto riguarda il terzo, si è constatata l'«estrema genericità del ricorso» proposto avverso «tutti gli eventuali altri atti o attività», attesa la mancanza della stessa «individuazione degli atti impugnati, che è preliminare rispetto alla valutazione dell'idoneità lesiva degli stessi e alla verifica della sussistenza delle ragioni di censura». L'inammissibilità pronunciata dalla sentenza n. **144** è derivata «dalla mancata impugnazione dell'atto legislativo presupposto» dal denunciato decreto ministeriale. La sentenza n. **252** ha ritenuto l'inammissibilità di due ricorsi della Provincia autonoma di Bolzano avverso atti istruttori della locale Procura contabile, riconoscendo l'improprio utilizzo del conflitto intersoggettivo quale strumento di censura del modo di esercizio della funzione giurisdizionale. La medesima pronuncia ha altresì considerato assorbita la decisione sulle istanze di sospensione dell'efficacia degli atti impugnati.

#### ***10.4. Le decisioni di merito***

**4** decisioni hanno pronunciato sul merito del conflitto (sentenze nn. **9, 60, 71, 122**).

La sentenza n. **9** ha giudicato non fondato il ricorso regionale, dichiarando la spettanza allo Stato del potere di determinare, con l'impugnato decreto ministeriale, la ripartizione della quota complessiva di cattura del tonno rosso per la campagna di pesca 2012. Parimenti non fondato è stato considerato il ricorso provinciale deciso dalla sentenza n. **60**, con la quale la Corte ha dichiarato che spettava allo Stato e, per esso, alla Corte dei conti, sezione di controllo per la Regione Trentino-Alto Adige, sede di Bolzano, adottare la deliberazione concernente l'approvazione del programma dei controlli e delle analisi per l'anno 2012. La sentenza n. **71** ha ritenuto la non fondatezza di un conflitto sollevato dalla Provincia autonoma di Bolzano ed ha affermato la spettanza allo Stato e, per esso, al Presidente del Consiglio dei ministri, del potere di disporre con il d.P.C.m. del 13 ottobre 2011, a valere sugli stanziamenti per l'anno 2010 e successivi, l'acquisizione al bilancio dello Stato delle risorse del “Fondo per la valorizzazione e la promozione delle aree territoriali svantaggiate confinanti con le regioni a statuto speciale”, già destinate alla macroarea costituita dai territori confinanti con la Regione Trentino-Alto Adige. La sentenza n. **122**, nel respingere il ricorso provinciale siccome fondato su un «erroneo presupposto interpretativo», ha sostenuto la spettanza allo Stato del potere di «proporre l'inserimento del tratto autostradale Valdastico Nord nella rete transeuropea dei trasporti, in quanto tale inserimento non pregiudica la necessaria acquisizione dell'intesa con la Provincia autonoma».

## *Capitolo IV*

### *Il giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato*

#### *Sezione I*

#### *La fase dell'ammissibilità*

##### *1. Premessa*

Nel 2013 la Corte ha reso **14** ordinanze che hanno deciso la fase dell'ammissibilità di un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato. **7** pronunce hanno riguardato l'impugnazione di una delibera d'insindacabilità delle opinioni espresse da un parlamentare (ordinanze nn. **13, 14, 25, 129, 151, 262, 317**); **2** hanno avuto ad oggetto la questione dell'interferenza dell'attività normativa del Governo sull'attività di indagine demandata alla magistratura inquirente (ordinanze nn. **16 e 17**); **2** hanno trattato la questione dell'utilizzabilità in giudizio di fonti di prova coperte dal segreto di Stato (ordinanze nn. **69 e 244**); **1** ha affrontato il tema dei rapporti tra partecipazione del corpo elettorale regionale al procedimento legislativo e facoltà di impugnazione riconosciuta al Governo (ordinanza n. **201**); **1** si è occupata della sospensione dei termini processuali e sostanziali del procedimento civile (ordinanza n. **296**); **1** ha avuto ad oggetto l'asserita interferenza del Presidente della Repubblica sull'esercizio dei poteri della magistratura contabile (ordinanza n. **323**).

##### *2. L'atto introduttivo*

L'atto introduttivo del giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato è il ricorso presentato alla Corte costituzionale dalla parte che si ritiene lesa nella propria sfera di attribuzione costituzionalmente garantita.

Le ordinanze nn. **129, 151, 317** hanno osservato che «la forma dell'ordinanza rivestita dall'atto introduttivo può ritenersi idonea ad instaurare il giudizio ove sussistano, come nella specie, gli estremi sostanziali di un valido ricorso». Anche l'ordinanza n. **296** ha ritenuto che «non rileva la forma dell'ordinanza rivestita dall'atto introduttivo, bensì la sua rispondenza ai contenuti richiesti dall'art. 37 della legge n. 87 del 1953 e dall'art. 24 delle norme integrative».

##### *3. I soggetti del conflitto*

Quasi tutti i conflitti sottoposti alla preliminare valutazione di ammissibilità hanno visto coinvolti organi della magistratura.

Per quanto riguarda i conflitti in materia di insindacabilità parlamentare, i ricorsi sono stati proposti da un Tribunale (ordinanze nn. **13, 129, 317**), da una Corte d'appello (ordinanza n. **262**), dalla Corte di cassazione (ordinanza n. **14**), da un Gip presso il Tribunale (ordinanza n. **25**), da un Giudice di pace (ordinanza n. **151**). Sulla scorta della propria consolidata giurisprudenza, la Corte ha ribadito la legittimazione delle indicate autorità a sollevare il conflitto in quanto organi giurisdizionali, in posizione di indipendenza costituzionalmente garantita, competenti a dichiarare definitivamente, nell'esercizio delle relative funzioni, la volontà del potere cui appartengono. E' stata parimenti confermata 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 circa la ricorrenza dell'immunità riconosciuta dall'art. 68, primo comma, Cost.

Hanno, inoltre, superato il vaglio di ammissibilità sotto il profilo soggettivo (oltre che oggettivo) i conflitti proposti dal Presidente del Consiglio dei ministri, rispettivamente, nei confronti della Corte di cassazione e della Corte di appello di Milano (ordinanza n. **69**) e della sola Corte milanese (ordinanza n. **244**). I Giudici hanno, infatti, riconosciuto la legittimazione attiva del ricorrente «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». Ugualmente, si è ritenuta sussistente la legittimazione passiva della Corte di cassazione, «in riferimento alla sentenza di annullamento oggetto di censura», e della Corte di appello di Milano, «quale giudice del rinvio», poiché spetta «ai singoli organi giurisdizionali la legittimazione ad essere parti di conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato, in quanto in posizione di piena indipendenza garantita dalla Costituzione, competenti a dichiarare definitivamente, nell'esercizio delle relative funzioni, la volontà del potere cui appartengono».

I conflitti oggetto delle ordinanze nn. **16** e **17** sono stati promossi dal Procuratore della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Taranto nei confronti, rispettivamente, del Governo della Repubblica (nelle persone del Presidente del Consiglio dei ministri, del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del Ministro dello sviluppo economico) e del Parlamento della Repubblica (nelle persone dei Presidenti delle due Camere) in relazione ad un decreto-legge – recante disposizioni urgenti a tutela della salute, dell'ambiente e dei livelli occupazionali, in caso di crisi di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale – ed alla relativa legge di conversione. I Giudici hanno confermato la «giurisprudenza costante» che ha riconosciuto «la natura di potere dello Stato al pubblico ministero, in quanto investito dell'attribuzione, costituzionalmente garantita, inerente all'esercizio obbligatorio dell'azione penale» (art. 112 Cost.), «cui si connette la titolarità delle indagini ad esso finalizzate», ed hanno, altresì, ritenuto «legittimato ad agire e a resistere nei giudizi per conflitto di attribuzione il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale, in quanto competente a dichiarare definitivamente, nell'assolvimento della ricordata funzione, la volontà del potere cui appartiene». Inoltre, si è sottolineato che «nessun dubbio sussiste in ordine alla legittimazione (...) a resistere al conflitto» del «Governo nel suo complesso» e delle due Camere; è stata, invece, esclusa la legittimazione passiva del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e del Ministro dello sviluppo economico, posto che «l'atto asseritamente lesivo delle attribuzioni del pubblico ministero è imputabile al Governo nella sua interezza».

Un esito di inammissibilità, per riscontrata carenza del requisito soggettivo (oltre che oggettivo), è stato riservato dall'ordinanza n. **296** ad un conflitto proposto dal Giudice istruttore del Tribunale di Padova nei confronti del locale Procuratore della Repubblica in relazione ad un provvedimento con cui quest'ultimo aveva disposto, ai sensi della vigente normativa in materia di usura, la sospensione di tutti i termini relativi al procedimento civile di cui il primo era investito. La Corte ha, dapprima, ribadito che è riconosciuta «ai singoli organi giurisdizionali la legittimazione ad assumere la qualità di parte nei conflitti di attribuzione, in quanto, in posizione di piena indipendenza garantita dalla Costituzione, competenti a dichiarare definitivamente, nell'esercizio delle relative funzioni, la volontà del potere cui appartengono, ma solo limitatamente all'esercizio dell'attività giurisdizionale assistita da garanzia costituzionale». In applicazione di tali principi, ha ritenuto l'inammissibilità del ricorso, sottolineando che «il conflitto di attribuzione postula l'appartenenza degli organi o enti in conflitto a poteri diversi, mentre la fattispecie in esame coinvolge organi appartenenti, entrambi, al potere giudiziario, trattandosi di ricorso proposto da un giudice nei confronti del pubblico ministero»; e che il contestato provvedimento di sospensione dei termini «non concernendo l'esercizio dell'azione penale, né attività di indagine ad essa finalizzata, non è espressione di attribuzioni costituzionali riconosciute al pubblico ministero».

Il conflitto dichiarato estinto dall'ordinanza n. **323** è stato proposto dalla Procura della Corte dei conti presso la Sezione giurisdizionale del Trentino Alto Adige nei confronti del Presidente della Repubblica.

Non sono state coinvolte autorità giudiziarie nel conflitto trattato dall'ordinanza n. **201** e sorto tra i promotori di una proposta di legge di iniziativa popolare approvata con la legge regionale valdostana n. 33 del 2012 e il Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento alla proposizione da parte di quest'ultimo della questione di legittimità costituzionale della suddetta legge. I Giudici hanno ritenuto l'insussistenza del requisito soggettivo poiché «i promotori di un *referendum* regionale “non sono equiparabili agli organi statali ‘competenti a dichiarare definitivamente la

volontà del potere cui appartengono' e nemmeno esercitano funzioni concorrenti con quelle attribuite a poteri dello Stato-apparato", ma vanno "assimilati ai poteri di istituzioni autonome e non sovrane, quali sono gli enti territoriali interessati"».

#### **4. I profili oggettivi**

7 decisioni hanno riguardato delibere parlamentari di insindacabilità (ordinanze nn. **13, 14, 25, 129, 151, 262, 317**). I giudici ricorrenti hanno lamentato 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, rientrando nell'esercizio delle funzioni parlamentari, ricadevano nel campo di applicazione della garanzia di insindacabilità di cui all'art. 68, primo comma, Cost. La Corte ha sempre ritenuto la sussistenza della materia del conflitto.

Le ordinanze nn. **69 e 244**, nel dichiarare ammissibili due conflitti sollevati dal Presidente del Consiglio dei ministri, hanno sottolineato che viene lamentata «la lesione di attribuzioni 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».

Le ordinanze nn. **16 e 17** hanno considerato inammissibili, per carenza delle «condizioni alle quali è subordinata l'ammissibilità del conflitto avente ad oggetto norme recate da una legge o da un atto con forza di legge», due ricorsi proposti dal Procuratore della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Taranto avverso un decreto-legge e la relativa legge di conversione, per asserita incidenza sulla propria «sfera di attribuzioni determinata da norme costituzionali». I Giudici – preso atto che «la lesione lamentata concerne l'attribuzione, costituzionalmente garantita al pubblico ministero, inerente all'esercizio obbligatorio dell'azione penale (art. 112 Cost.), nonché le garanzie stabilite nei riguardi dello stesso pubblico ministero dalle norme sull'ordinamento giudiziario (art. 107, quarto comma, Cost.)» – hanno preliminarmente richiamato la pregressa giurisprudenza costituzionale circa l'idoneità di un decreto-legge o di una legge a determinare un conflitto. In linea di principio, la Corte ha ammesso «la configurabilità del conflitto di attribuzione in relazione ad una norma recata da una legge o da un atto avente forza 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"». Tuttavia, nel caso di specie, si è rilevato che «non solo sussiste "la possibilità, almeno in astratto, di attivare il rimedio della proposizione della questione di legittimità costituzionale nell'ambito di un giudizio comune" (...), ma siffatta possibilità, prospettata già dal ricorrente nell'atto introduttivo (...), si è poi concretizzata con la rimessione – sia da parte del Giudice per le indagini preliminari (...), sia da parte del Tribunale ordinario di Taranto (...) – di questioni di legittimità costituzionale, anche in riferimento al parametro di cui all'art. 112 Cost.», delle norme recate dall'impugnato d.l. n. 207 del 2012, nel testo risultante dalla sua conversione ad opera della legge n. 231 del 2012.

L'ordinanza n. **201** ha ritenuto inammissibile, anche per carenza del requisito oggettivo, il conflitto proposto dai promotori di una proposta di legge di iniziativa popolare approvata con la legge regionale valdostana n. 33 del 2012 nei confronti del Presidente del Consiglio, in riferimento alla proposizione da parte di quest'ultimo della questione di legittimità costituzionale della suddetta legge. In proposito, i Giudici hanno rammentato che, «con riguardo alle consultazioni referendarie dirette ad abrogare leggi statali (art. 75 Cost.), (...) la "assimilazione" degli elettori sottoscrittori di una richiesta di *referendum* – dei quali i promotori sono competenti a dichiarare la volontà in sede di conflitto – "ad un 'potere dello Stato' [...] trova il suo naturale limite nella conclusione del procedimento referendario", che si esaurisce "con la proclamazione dei risultati e l'abrogazione delle disposizioni oggetto di *referendum*" (...); e, con riguardo a conflitti sollevati da promotori di *referendum* riguardanti il distacco dei Comuni da una Regione (art. 132 Cost.), che manca il requisito oggettivo se i ricorrenti lamentano "la lesione delle proprie prerogative unicamente in relazione a fasi successive a quella concernente la celebrazione del *referendum*"». Applicando tali

orientamenti alla particolare ipotesi di consultazione referendaria a carattere propositivo prevista dall'ordinamento valdostano, la Corte ha osservato che «il requisito oggettivo deve ritenersi assente quando i promotori di una proposta di legge di iniziativa popolare sottoposta a *referendum* propositivo lamentano la lesione di proprie prerogative unicamente in riferimento a fasi successive alla conclusione del procedimento referendario e alla conseguente promulgazione della legge oggetto di *referendum*». L'asserita lesione lamentata dai ricorrenti, determinata dalla mera proposizione, da parte dello Stato, del ricorso nei confronti della legge regionale n. 33 del 2012, «si è verificata» proprio «in una fase successiva alla celebrazione del *referendum* e alla conseguente promulgazione della legge», sicché «non è configurabile una specifica prerogativa del comitato promotore costituzionalmente garantita nei confronti del Governo in relazione alla sua potestà di impugnazione delle leggi regionali ai sensi dell'art. 127, primo comma, Cost.».

L'ordinanza n. **296** ha riscontrato anche la carenza del requisito oggettivo nel conflitto proposto dal Giudice istruttore del Tribunale di Padova nei confronti del locale Procuratore della Repubblica in relazione ad un provvedimento con cui quest'ultimo aveva disposto, ai sensi della vigente normativa in materia di usura, la sospensione di tutti i termini relativi al procedimento civile di cui il primo era investito. I Giudici – nell'escludere la configurabilità di «alcuna lesione delle attribuzioni costituzionali del giudice quale conseguenza del provvedimento» emesso dal pubblico ministero – hanno sostenuto che, «in concreto, il ricorrente dubita della legittimità costituzionale di una disposizione di legge che attribuisce un potere specifico al pubblico ministero», con conseguente difetto, nella specie, della «“materia” stessa del conflitto». Infatti, in ossequio al costante orientamento nel senso dell'inammissibilità del conflitto di attribuzione «nei casi in cui esista un “giudizio nel quale tale norma debba trovare applicazione e, quindi, possa essere sollevata la questione incidentale sulla legge”», il ricorrente ben «avrebbe potuto far valere le censure in oggetto attraverso la proposizione della questione di legittimità costituzionale in via incidentale della disposizione attributiva al pubblico ministero del potere di sospensione dei termini».

L'ordinanza n. **323** ha dichiarato estinto un conflitto proposto dalla magistratura contabile trentina in riferimento all'asserita pretesa del Capo dello Stato di valutare, su sollecitazione del Presidente della Provincia autonoma di Bolzano, la correttezza dell'operato della Procura regionale trentina della Corte dei conti, con riguardo a due specifici procedimenti di responsabilità amministrativa, nonché in riferimento ad un'asserita interferenza del Presidente della Repubblica nell'esercizio dei poteri della Procura stessa, dovuta ad un'informale presa di contatto con i vertici della Corte dei conti.

## **5. Le decisioni della Corte**

Dei **14** ricorsi esaminati **9** sono stati dichiarati ammissibili (ordinanze nn. **13, 14, 25, 69, 129, 151, 244, 262, 317**), **4** inammissibili (ordinanze n. **16, 17, 201, 296**). L'inammissibilità è stata dichiarata per insussistenza delle condizioni alle quali è subordinata l'ammissibilità del conflitto avente ad oggetto norme recate da una legge o da un atto con forza di legge (ordinanze nn. **16 e 17**) e per carenza dei requisiti soggettivi ed oggettivi (ordinanze nn. **201 e 296**).

L'ordinanza n. **323** ha dichiarato l'estinzione del processo per rinuncia al ricorso, ribadendo l'insegnamento secondo cui la rinuncia al ricorso, «interventiva nella fase di delibazione dell'ammissibilità del conflitto (...), determina la necessità di dichiarare, con assoluta precedenza, l'estinzione del processo».

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. Nel caso trattato dall'ordinanza n. **244** il termine per la notificazione è stato dimezzato a seguito del decreto del Presidente della Corte con cui sono stati ridotti i termini del procedimento.

## *Sezione II*

### *La fase del merito*

#### *1. Premessa*

Nel 2013 la Corte ha reso **8** decisioni in sede di giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (sentenze nn. **1, 74, 135, 168, 305, 313, 320**; ordinanza n. **56**).

**4** di esse hanno riguardato il problema dell'insindacabilità delle opinioni espresse dai parlamentari (sentenze nn. **305, 313, 320**; ordinanza n. **56**). L'ordinanza n. **56** si è peraltro limitata a disporre la rinnovazione della notificazione del ricorso in forma integrale.

La sentenza n. **1** ha definito un conflitto scaturito dall'attività di intercettazione telefonica svolta, nell'ambito di un procedimento penale, dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Palermo nei riguardi di utenze di persona diversa dal Presidente della Repubblica, e nel corso della quale sono state captate conversazioni intrattenute dallo stesso Presidente della Repubblica. La sentenza n. **74** ha deciso un conflitto sollevato dal Tribunale di S. Maria C.V. avverso la deliberazione della Camera dei deputati di diniego dell'autorizzazione ad utilizzare conversazioni telefoniche, casualmente intercettate, di un parlamentare sottoposto a procedimento penale. La sentenza n. **135** ha risolto un conflitto proposto dal Magistrato di sorveglianza di Roma in relazione ad un provvedimento con cui il Ministro della giustizia aveva disposto che non fosse data esecuzione ad un atto dello stesso ricorrente, il quale aveva dichiarato la lesività di un determinato comportamento dell'Amministrazione penitenziaria rispetto ad un diritto di un detenuto. Il conflitto definito dalla sentenza n. **168** è stato originato dall'ordinanza con cui il Tribunale di Milano aveva rigettato la richiesta di rinvio di un'udienza dibattimentale, formulata dalla difesa dell'imputato, allora Presidente del Consiglio, per legittimo impedimento di quest'ultimo, in quanto simultaneamente impegnato nella presidenza della riunione del Consiglio dei ministri.

#### *2. I soggetti del conflitto*

Le pronunce in materia di insindacabilità dei parlamentari sono state rese a seguito di ricorsi promossi da un Tribunale (sentenze nn. **305** e **313**; ordinanza n. **56**) e dalla Corte di cassazione (sentenza n. **320**). **3** conflitti hanno coinvolto la Camera dei deputati (sentenze nn. **305** e **320**; ordinanza n. **56**); **1** conflitto ha interessato il Senato della Repubblica (sentenza n. **313**).

Il conflitto deciso dalla sentenza n. **1** ha visto contrapporsi il Presidente della Repubblica, nella veste di parte ricorrente, e il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Palermo, come parte resistente. La pronuncia ha confermato «la natura di potere dello Stato e la conseguente legittimazione del Presidente della Repubblica ad avvalersi dello strumento del conflitto a tutela delle proprie attribuzioni costituzionali», poiché si tratta di «organo titolare di un complesso di attribuzioni, non inquadrabili nella tradizionale tripartizione dei poteri dello Stato ed esercitabili in posizione di piena indipendenza e autonomia, costituzionalmente garantita». La medesima «natura di potere dello Stato» è stata riconosciuta al pubblico ministero: infatti, gli organi inquirenti sono «investiti dell'attribuzione, essa pure costituzionalmente garantita, inerente all'esercizio obbligatorio dell'azione penale (art. 112 Cost.), cui si connette la titolarità diretta ed esclusiva delle indagini ad esso finalizzate (...). A fronte del riparto di detta attribuzione fra i diversi uffici giudiziari territorialmente e funzionalmente competenti, ma, al tempo stesso, della organizzazione gerarchica interna ai singoli uffici, quello requirente si presenta come un potere "parzialmente diffuso": legittimato ad agire e a resistere nei giudizi per conflitto di attribuzione è il capo dell'ufficio interessato – in particolare, il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale – in quanto competente a dichiarare definitivamente, nell'assolvimento della ricordata funzione, la volontà del potere cui appartiene».

Il conflitto risolto con la sentenza n. **74** è insorto tra il Tribunale di S. Maria C.V. (parte ricorrente) e la Camera dei deputati (parte resistente), rispetto alla quale la Corte ha esplicitamente confermato la legittimazione ad essere parte del conflitto, «quale organo competente a dichiarare in

modo definitivo la propria volontà in ordine all'applicabilità dell'art. 68, terzo comma», Cost., anche a seguito della cessazione dell'imputato dalla carica di parlamentare.

Il conflitto definito dalla sentenza n. **135** ha coinvolto il Magistrato di sorveglianza di Roma e il Ministro della giustizia. La Corte, nel confermare il giudizio di ammissibilità espresso con l'ordinanza n. 46 del 2012, ha ribadito l'individuazione del soggetto passivo «nel solo Ministro della Giustizia», in considerazione «delle attribuzioni direttamente conferitegli dall'art. 110 Cost. in materia di organizzazione e funzionamento dei servizi relativi alla giustizia, tra i quali sono compresi i servizi pertinenti all'esecuzione delle misure e delle pene detentive». Proprio in rapporto all'indicata e diretta legittimazione del Ministro della giustizia si è reputata «insussistente la legittimazione, prospettata dal ricorrente in via di subordine, del Presidente del Consiglio dei ministri, quale organo deputato ad esprimere la volontà dell'intero Governo, relativamente ad attribuzioni non altrimenti assegnate in via esclusiva».

Parti del conflitto giudicato dalla sentenza n. **168** sono stati il Presidente del Consiglio dei ministri – ritenuto «organo competente a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartiene» – e il Tribunale di Milano, «che ha emesso l'atto da cui è sorto il conflitto».

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 nell'ambito della preliminare verifica di ammissibilità del conflitto.

### **3. I profili oggettivi**

La sentenza n. **313** ha puntualizzato che «nel giudizio per conflitto tra poteri dello Stato la Corte è chiamata a giudicare sull'“ordine costituzionale delle competenze” (...) o, anche, secondo la formula dell'art. 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87, sulla “delimitazione della sfera di attribuzioni determinata per i vari poteri da norme costituzionali”, fermo restando che le competenze medesime si esercitino su materie o oggetti specificamente disciplinati, di regola, nel sistema della legislazione ordinaria». Nell'occasione i Giudici hanno rigettato la richiesta formulata dal Senato della Repubblica di autorimessione della questione di legittimità costituzionale di una norma incriminatrice del codice penale per difetto dell'«indispensabile requisito della rilevanza», stante «l'evidente carenza del necessario nesso di pregiudizialità tra la risoluzione della questione medesima e la definizione del giudizio». In proposito, si è affermato che la definizione del conflitto non può ritenersi «in alcuna misura subordinata alla soluzione di un dubbio di legittimità costituzionale relativo a una norma incriminatrice la cui applicazione spetta al giudice penale ricorrente».

I ricorsi hanno investito, in primo luogo, le deliberazioni di insindacabilità delle opinioni espresse dai parlamentari adottate dalla Camera dei deputati e dal Senato della Repubblica, validamente impugnabili per costante giurisprudenza costituzionale (sentenze nn. **305**, **313**, **320**; ordinanza n. **56**).

La sentenza n. **1** ha chiarito che «il il ricorso è proposto a salvaguardia di prerogative del Presidente della Repubblica che si deducono insite nella garanzia dell'immunità prevista dall'art. 90 Cost., in correlazione alle altre norme costituzionali che definiscono il ruolo e le funzioni del Capo dello Stato (...), nonché nelle disposizioni di legge ordinaria collegate a detta garanzia, a fronte di lesioni in assunto realizzate o prefigurate dalla Procura di Palermo nello svolgimento dei propri compiti». Il conflitto deciso dalla sentenza n. **74** è stato originato da una deliberazione della Camera dei deputati con la quale è stata negata all'autorità giudiziaria «l'autorizzazione all'utilizzazione processuale di una intercettazione “fortuita” o “casuale” nei confronti di un suo membro». La sentenza n. **135** ha definito un conflitto determinato da «un provvedimento assunto dal Ministro della giustizia, in data 14 luglio 2011, con il quale era stato disposto che non fosse data esecuzione ad una ordinanza del Magistrato di sorveglianza di Roma deliberata il 9 maggio 2011, e non impugnata dall'Amministrazione penitenziaria». In relazione al conflitto deciso con la sentenza n. **168**, si è rilevato come il ricorso fosse «volto a tutelare una sfera di attribuzioni costituzionalmente garantite, che nella prospettazione del ricorrente sono desumibili dagli artt. 92 e 95 della



Costituzione (...) e sarebbero state lese in ragione del mancato riconoscimento giudiziale del relativo esercizio quale causa di legittimo impedimento a comparire nelle udienze penali».

La sentenza n. **1** ha rigettato un'eccezione di inammissibilità per assertedo improprio utilizzo del conflitto come strumento di censura di un mero errore *in procedendo* da parte dell'autorità giudiziaria. Innanzitutto, si è evidenziato che, nel caso in esame, «non si discute di atti giurisdizionali, non venendo in considerazione alcun provvedimento del giudice, ma solo attività giudiziarie poste in essere dall'organo inquirente». Più in generale, la giurisprudenza costituzionale ha ripetutamente affermato che «gli atti giurisdizionali sono suscettibili di essere posti a base di un conflitto di attribuzione, tanto interorganico che intersoggettivo, quando sia contestata radicalmente la riconducibilità dell'atto che determina il conflitto alla funzione giurisdizionale, ovvero quando sia messa in discussione l'esistenza stessa del potere giurisdizionale nei confronti del soggetto ricorrente, o, più in generale, si lamenti il superamento dei limiti, diversi dal generale vincolo (anche costituzionale) di soggezione del giudice alla legge, che detta funzione incontra nell'ordinamento a garanzia di altre attribuzioni costituzionali». Nella specie, «il ricorso del Presidente della Repubblica è volto propriamente a contestare la stessa esistenza nei confronti del ricorrente, in ragione delle sue prerogative costituzionali, del potere che la Procura riterrebbe invece competerle: quello, cioè, di intercettare i colloqui del Capo del Stato, almeno quando si tratti di captazioni "occasional", e di utilizzare le conversazioni presidenziali così intercettate ai fini del procedimento (potere, quest'ultimo, la cui esistenza rappresenta (...) il presupposto logico della valutazione di "irrelevanza" delle conversazioni, operata dalla Procura, e della manifestata convinzione che la loro distruzione debba transitare attraverso la cosiddetta udienza stralcio, di cui all'art. 268 cod. proc. pen.)».

#### **4. Il ricorso per conflitto**

Ai sensi dell'art. 24, comma 3, delle norme integrative, il ricorso «dichiarato ammissibile, con la prova delle notificazioni (...), è depositato nella cancelleria della Corte entro il termine perentorio di trenta giorni dall'ultima notificazione».

L'ordinanza n. **56** ha affrontato il problema dell'incompletezza della copia dell'atto introduttivo notificata dal ricorrente: ad avviso dei Giudici, la circostanza «non comporta inesistenza ma un mero vizio sanabile della notificazione», atteso che la copia è stata comunque «notificata in termini» all'istituzione destinataria, «unitamente all'ordinanza di ammissibilità del conflitto (la quale riporta testualmente [...] le dichiarazioni per cui è conflitto)». Tuttavia, «non potendo la correlativa sanatoria farsi risalire alla costituzione della Camera resistente, che non ha accettato il contraddittorio nel merito», si è ritenuto «opportuno, in considerazione della descritta peculiarità della fattispecie e della natura del giudizio, disporre la rinnovazione della notificazione del ricorso in forma integrale».

Un'eccezione di inammissibilità del ricorso per «impossibilità giuridica del *petitum*» è stata rigettata dalla sentenza n. **1**. Per costante giurisprudenza della Corte, l'oggetto del conflitto «deve essere individuato sulla base di una lettura complessiva dell'atto di promovimento, la quale può bene valere a precisare o ad integrare la formale enunciazione del *petitum*». Invero, «alla luce del tenore complessivo dell'atto», è risultato evidente che il ricorrente «ha inteso dolersi del fatto che la resistente non abbia prontamente promosso la distruzione del materiale, facendone istanza al giudice. Cade automaticamente, con ciò, anche la correlata e conclusiva eccezione di inammissibilità (...), inerente alla pretesa contraddizione tra il *petitum* e le ragioni addotte in suo sostegno, dovendo il primo essere identificato proprio alla luce delle seconde».

La sentenza n. **168**, nell'esaminare il *petitum* formulato dal ricorrente Presidente del Consiglio e teso all'annullamento sia dell'ordinanza da cui ha avuto origine il conflitto, sia della successiva attività istruttoria, ha così motivato l'inammissibilità della seconda richiesta: «la Corte, ove accogliesse il ricorso, potrebbe annullare l'ordinanza, ma dovrebbe lasciare all'autorità giudiziaria ogni valutazione circa l'effetto di tale annullamento sull'attività istruttoria compiuta in quella sede. Gli effetti caducatori di una eventuale "dichiarazione di non spettanza", infatti, "devono limitarsi ai provvedimenti, o alle parti di essi, che siano stati riconosciuti lesivi degli interessi oggetto del

giudizio costituzionale”».

La sentenza n. **320** ha, innanzitutto, rigettato l’eccezione di improcedibilità formulata dalla Camera dei deputati «in ragione della dedotta nullità della prima notificazione dell’ordinanza» di ammissibilità e del sottostante ricorso, «effettuata in modo irrituale dalla cancelleria della Corte di cassazione». I Giudici hanno in proposito osservato che il «carattere informale di quella notificazione – che ha pacificamente portato, comunque, gli atti in questione a conoscenza della Camera – non ne comporta invero inesistenza o nullità assoluta, ma un mero vizio sanabile (...), che è stato in concreto sanato dalla successiva (...) rituale notifica degli atti stessi, effettuata dalla ricorrente entro il termine all’uopo fissato» dall’ordinanza di ammissibilità n. 14 del 2013. Il ricorso è stato, invece, giudicato inammissibile perché privo del necessario requisito dell’autosufficienza. Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, infatti, nei conflitti riguardanti le dichiarazioni *extra moenia* dei parlamentari, «il ricorrente ha l’onere di riportare nell’atto introduttivo del giudizio le espressioni ritenute offensive» e «non è consentita la sostituzione di quelle espressioni “con una libera rielaborazione ad opera dell’autorità giudiziaria ricorrente”». La Corte ha rilevato che il ricorso della Corte di cassazione «non riporta in alcuna delle sue parti in modo puntuale le dichiarazioni rese dal deputato (...), in relazione alle quali è pendente procedimento civile risarcitorio di danni da diffamazione» e si limita, nella parte in diritto, «al mero richiamo della giurisprudenza» costituzionale, «sui limiti della insindacabilità delle dichiarazioni rese dal parlamentare *extra moenia*», senza riportare, «neppure per estratto, il testo di quelle dichiarazioni».

### **5. L’interesse al ricorso**

La sentenza n. **1**, nel respingere un’eccezione di inammissibilità del conflitto per il suo asserito carattere prematuro, ha efficacemente riepilogato gli insegnamenti della giurisprudenza costituzionale in materia di interesse a ricorrere nei giudizi per conflitto di attribuzione. La Corte, «“come regolatrice dei conflitti, è chiamata a giudicare su conflitti non astratti e ipotetici, ma attuali e concreti” (...). Ciò in applicazione del generale principio per cui non è consentito chiedere al giudice che sia accertato un proprio diritto (in questo caso: una attribuzione) se non quando quel diritto (quella attribuzione) è leso o minacciato». Peraltro, si è ritenuta «sufficiente, ai fini della configurabilità dell’interesse a ricorrere, anche la sola minaccia di lesione, purché attuale e concreta, e non meramente congetturale. Il conflitto di attribuzione è inammissibile quando si verta in una situazione di contrasto solo ipotetica, ossia quando il conflitto venga proposto “senza che siano sorte in concreto contestazioni relative alla delimitazione della sfera di attribuzioni determinata per i vari poteri da norme costituzionali” (...), non potendo la Corte essere adita “a scopo meramente consultivo”; tuttavia, ai fini dell’ammissibilità dei conflitti di attribuzione, è richiesto solo “l’interesse ad agire, la cui sussistenza è necessaria e sufficiente a conferire al conflitto gli indispensabili caratteri della concretezza e dell’attualità”». Pertanto, «costituisce atto idoneo ad innescare un conflitto “qualsiasi comportamento significante”, dotato di rilevanza esterna, anche se preparatorio o non definitivo, che appaia comunque diretto “ad esprimere in modo chiaro ed inequivoco la pretesa di esercitare una data competenza, il cui svolgimento possa determinare una invasione nella altrui sfera di attribuzioni o, comunque, una menomazione altrettanto attuale della possibilità di esercizio della medesima”». I Giudici hanno valutato il comportamento della resistente Procura come «inequivocamente espressivo della rivendicazione del potere-dovere di attivare la procedura di selezione» delle intercettazioni «prevista dall’art. 268, all’esito della quale soltanto potrebbe essere disposta (...) – ma esclusivamente su istanza degli “interessati” (ossia, nella specie, dello stesso Presidente della Repubblica) e passando attraverso una ulteriore udienza camerale – la distruzione del materiale in questione “a tutela della riservatezza”». In tale contesto, il *vulnus* paventato dal ricorrente non si connette «solo all’eventualità che, a seguito delle indicazioni delle parti private, il giudice vada in contrario avviso rispetto alla Procura sul punto della irrilevanza delle conversazioni e ne disponga, quindi, l’acquisizione in vista di una loro utilizzazione processuale. La lesione temuta – e che l’odierno conflitto mira a scongiurare – si connette anche, e prima di tutto, alla rivelazione del contenuto dei colloqui presidenziali ad ulteriori soggetti (e, in particolare, a soggetti privati, quali i difensori delle parti) che inevitabilmente deriverebbe dal ricorso alle procedure di cui agli artt. 268 e 269 cod. proc. pen., con il conseguente rischio di una loro generale

propalazione. Per questo aspetto, la reazione successiva al provvedimento del giudice risulterebbe, nella prospettiva del ricorrente, chiaramente tardiva, essendosi la lesione ormai irreparabilmente prodotta».

La sentenza n. **135** ha escluso la possibilità di dichiarare cessata la materia del contendere, in quanto «la revoca del provvedimento oggetto del reclamo proposto dal detenuto sottoposto al regime previsto dall'art. 41-*bis* ord. pen. non ha efficacia *ex tunc* e non è stata neppure accompagnata da una dichiarazione, del Ministro della giustizia, di riconoscimento dell'efficacia vincolante dei provvedimenti del magistrato di sorveglianza, che decide sui reclami proposti dai detenuti per asserite violazioni dei loro diritti da parte dell'Amministrazione penitenziaria». Pertanto, «sussiste ancora “un interesse all'accertamento, il quale trae origine dall'esigenza di porre fine [...] ad una situazione di incertezza in ordine al riparto costituzionale delle attribuzioni”».

La sentenza n. **168** ha puntualizzato che l'«attualità del conflitto e l'interesse a ricorrere da parte del Presidente del Consiglio permangono» anche se *medio tempore* è mutata la persona fisica del titolare dell'organo. Infatti, «l'ordinanza impugnata è stata ritenuta lesiva delle prerogative costituzionali proprie dell'organo esecutivo e riguarda le attribuzioni di tale organo e non dell'imputato, ancorché titolare della carica governativa all'epoca dei fatti da cui ha tratto origine» il conflitto.

## **6. Le decisioni della Corte**

Delle **8** decisioni rese nell'anno **7** hanno assunto la forma della sentenza (sentenze nn. **1, 74, 135, 168, 305, 313, 320**) e **1** quella dell'ordinanza (ordinanza n. **56**). Tutte le sentenze, ad eccezione della sentenza n. **320**, hanno affrontato nel merito i conflitti portati all'esame della Corte.

La sentenza n. **1** ha accolto il ricorso del Presidente della Repubblica, dichiarando che non spettava alla Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Palermo valutare, nell'ambito di un procedimento penale ivi pendente, la rilevanza delle intercettazioni di conversazioni telefoniche del Presidente, né omettere di chiedere al giudice l'immediata distruzione della relativa documentazione ai sensi dell'art. 271, comma 3, cod. proc. pen, senza attivare il contraddittorio tra le parti e con modalità idonee ad assicurare la segretezza del contenuto delle conversazioni intercettate.

L'ordinanza n. **56** ha disposto la rinnovazione della notificazione del ricorso in forma integrale, stante l'incompletezza della copia pervenuta alla parte resistente.

La sentenza n. **74**, nel ritenere fondata la censura proposta dal ricorrente Tribunale di S. Maria C.V., ha dichiarato che non spettava alla Camera dei deputati negare l'autorizzazione all'utilizzo di intercettazioni telefoniche nei confronti di un imputato, deputato all'epoca dei fatti, ed ha conseguentemente annullato l'impugnata deliberazione di diniego.

La sentenza n. **135** ha accolto il ricorso del Magistrato di sorveglianza di Roma, dichiarando che non spettava al Ministro della giustizia disporre, su conforme proposta del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, che non fosse data esecuzione ad un'ordinanza pronunciata dallo stesso ricorrente, ed ha conseguentemente annullato l'impugnato provvedimento ministeriale.

La sentenza n. **168**, nel respingere un ricorso del Presidente del Consiglio, ha riconosciuto che – in base al principio di leale collaborazione e fermo restando che il giudice, nel rispetto del principio della separazione dei poteri, non può invadere la sfera di competenza riservata al Governo – spettava al Tribunale ordinario di Milano stabilire che non costituiva impedimento assoluto alla partecipazione all'udienza penale del 1° marzo 2010 l'impegno dell'imputato Presidente del Consiglio dei ministri di presiedere una riunione del Consiglio da lui stesso convocata per tale giorno, peraltro già indicato come utile per la partecipazione al dibattito e in difetto di qualsiasi allegazione circa la necessaria concomitanza e non rinviabilità di detto impegno e circa una data alternativa per definire un nuovo calendario. L'esame del conflitto ha richiesto l'adozione di un'ordinanza istruttoria con cui la Corte ha acquisito «la richiesta di rinvio per legittimo impedimento presentata dall'imputato e gli atti ad essa allegati, nonché i verbali di udienza dall'inizio della fase dibattimentale sino all'udienza del 1° marzo 2010».

La sentenza n. **305**, dopo aver escluso che le dichiarazioni *extra moenia* del parlamentare convenuto in sede civile per il risarcimento dei danni siano coperte dalla garanzia dell'insindacabilità per insussistenza del necessario legame funzionale con l'attività tipicamente parlamentare, ha affermato che l'impugnata delibera della Camera dei deputati è in contrasto con l'art. 68, primo comma, Cost. e l'ha conseguentemente annullata, siccome lesiva delle attribuzioni dell'autorità giudiziaria ricorrente.

La sentenza n. **313** ha sostenuto che non spettava al Senato della Repubblica coprire con la garanzia dell'insindacabilità le dichiarazioni rese *extra moenia* da un suo membro e costituenti oggetto di procedimento penale per il reato di offesa all'onore o al prestigio del Presidente della Repubblica, ed ha conseguentemente annullato la deliberazione impugnata dal tribunale ricorrente.

La sentenza n. **320** ha dichiarato inammissibile, perché non autosufficiente, il ricorso per conflitto di attribuzione proposto dalla Corte di cassazione in relazione ad una deliberazione della Camera dei deputati di insindacabilità delle opinioni espresse da un suo membro.

# Parte II

## Profili sostanziali

### Capitolo I

#### *Principi fondamentali*

##### **1. I principi costituzionali supremi**

Tra i «principi costituzionali supremi» sono da annoverare la «tutela della vita e della libertà personale» e la «salvaguardia dell'integrità costituzionale delle istituzioni della Repubblica». L'affermazione è contenuta nella sentenza n. **1**, che ha sancito l'assoluta riservatezza delle conversazioni telefoniche del Presidente della Repubblica. La Corte dichiara che a fronte dell'eventuale esigenza di evitare il sacrificio di interessi riferibili ai detti principi costituzionali supremi, l'Autorità giudiziaria è tenuta ad adottare «le iniziative consentite dall'ordinamento», ferma restando l'«assoluta inutilizzabilità» delle intercettazioni del Presidente della Repubblica.

##### **2. I valori fondanti dell'ordinamento giuridico a base della convivenza sociale e alle origini della formazione dello Stato di diritto**

La Corte, in relazione ad una questione avente ad oggetto una norma retroattiva (sentenza n. **103**), qualifica quali fondamentali valori di civiltà giuridica, posti a tutela dei destinatari della norma e dello stesso ordinamento, il rispetto del principio generale di ragionevolezza, che si riflette nel divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento; la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto; la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico; il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario (sentenza n. 209 del 2010, citata, punto 5.1, del Considerato in diritto)".

“È irragionevole subordinare la possibilità di accedere al servizio sociale volontario al possesso della cittadinanza italiana o di altro stato dell'Unione europea, in quanto si tratta di prestazioni personali effettuate spontaneamente a favore di altri individui o della collettività. Tali prestazioni rappresentano la più diretta realizzazione del principio di solidarietà sociale, per il quale la persona è chiamata ad agire non per calcolo utilitaristico o per imposizione di un'autorità, e la partecipazione a tale forme di solidarietà deve essere ricompresa tra i valori fondanti dell'ordinamento giuridico, riconosciuti, insieme ai diritti inviolabili dell'uomo, come base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente”. Così la sentenza n. **309**.

Il «principio di parità di trattamento davanti alla giurisdizione [...] è “alle origini della formazione dello Stato di diritto” (sentenze n. 262 del 2009 e n. 24 del 2004)»: così la sentenza n. **74** che ha ribadito la necessità di un stretta interpretazione delle «disposizioni sulle immunità e prerogative a tutela della funzione parlamentare», proprio perché aventi portata derogatoria di siffatto principio.

Pur potendo il legislatore emanare disposizioni che vengano a modificare in senso sfavorevole per gli interessati la disciplina dei rapporti di durata, esse non devono trasmodare «in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l'affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto» (sentenze n. 166 del 2012, n. 302 del 2010, n. 236 e n. 206 del 2009). Così la sentenza n. **83**.

La sentenza n. **310** dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9,

comma 21, primo, secondo e terzo periodo - concernente il blocco per il triennio 2011-2013 dei meccanismi di adeguamento retributivo, degli automatismi stipendiali (classi e scatti) correlati all'anzianità di servizio, e di ogni effetto economico delle progressioni in carriera dei docenti universitari - sollevata in riferimento alla lesione dell'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica. Osserva la Corte che "come più volte affermato, il legislatore può anche emanare disposizioni che modifichino in senso sfavorevole la disciplina dei rapporti di durata, anche se l'oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti, sempre che tali disposizioni «non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l'affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto» (sentenze n. 166 del 2012, n. 302 del 2010, n. 236 e n. 206 del 2009); situazione che nella specie non può dirsi sussistente”.

La giurisprudenza della Corte si è più volte soffermata sulla legittimità delle norme retroattive, in genere, e di quelle destinate ad incidere sui rapporti di durata, in specie; affermando, in sintesi, che non può ritenersi interdetto al legislatore di emanare disposizioni modificative in senso sfavorevole, anche se l'oggetto dei rapporti di durata sia costituito da diritti soggettivi "perfetti": ciò, peraltro, alla condizione che tali disposizioni non trasmodino in un regolamento irragionevole, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate su disposizioni di leggi precedenti, l'affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto (*ex multis*, sentenza n. 166 del 2012). Così la sentenza n. **92**.

L'eventuale portata retroattiva della disposizione non è di per sé contraria a Costituzione, purché non collida con l'art. 25, secondo comma, Cost., non contrasti con altri valori e interessi costituzionalmente protetti e trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza (*ex plurimis*, sentenze n. 271 e 93 del 2011, n. 234 del 2007 e n. 374 del 2002). Quanto a tali limiti generali all'efficacia retroattiva delle leggi, attinenti alla salvaguardia di principi costituzionali, è utile ricordare il principio generale di ragionevolezza, che si riflette nel divieto d'introdurre ingiustificate disparità di trattamento; la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti interessati all'applicazione della norma; la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico; il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario (*ex plurimis*, sentenze n. 209 del 2010 e n. 397 del 1994). Nella questione decisa con la sentenza n. **160**, la Corte ritiene che la norma di interpretazione autentica (art. 2, comma 1-ter del d.l. n. 125 del 2010) che qualifica retroattivamente gli ispettori esterni del (SECIT) come esperti onorari, lede il legittimo affidamento ingenerato negli stessi dal trattamento riservato per circa trent'anni agli ispettori esterni del SECIT, in quanto dal senso letterale della disposizione interpretata e di quelle ad essa geneticamente collegate non si ricava il significato attribuito dalla disposizione impugnata, né esisteva contrasto giurisprudenziale circa l'inascrivibilità al servizio onorario.

La Corte ha individuato una serie di limiti generali all'efficacia retroattiva delle leggi attinenti alla salvaguardia di principi costituzionali e di altri valori di civiltà giuridica, tra i quali sono ricompresi «il rispetto del principio generale di ragionevolezza, che si riflette nel divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento; la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto; la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico; il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario» (*ex multis* sentenze n. 78 del 2012 e n. 209 del 2010). In particolare, la sentenza n. **170** – intervenendo su una normativa che ampliava con efficacia retroattiva il novero dei crediti erariali assistiti dal privilegio nell'ambito delle procedure fallimentari – ricorda che in situazioni paragonabili, aveva già avuto modo di precisare che la norma retroattiva non può tradire l'affidamento del privato, specie se maturato con il consolidamento di situazioni sostanziali, pur se la disposizione retroattiva sia dettata dalla necessità di contenere la spesa pubblica o di far fronte ad evenienze eccezionali (*ex plurimis*, sentenze n. 24 del 2009, n. 374 del 2002 e n. 419 del 2000).

### ***3. I diritti fondamentali in rapporto di integrazione reciproca e necessità di ragionevole bilanciamento***

Tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione

reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri. La tutela deve essere sempre «sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro» (sentenza n. 264 del 2012). Se così non fosse, si verificherebbe l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe “tiranno” nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona. Così la sent. n. **85**, relativa alla vicenda dell'impianto siderurgico Ilva di Taranto. La Corte, nella specie, afferma che la *ratio* della disciplina censurata (d.l. n. 207 del 2012, artt. 1 e 3) consiste nella realizzazione di un ragionevole bilanciamento tra diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione, in particolare la salute (art. 32 Cost.), da cui deriva il diritto all'ambiente salubre, e il lavoro (art. 4 Cost.), da cui deriva l'interesse costituzionalmente rilevante al mantenimento dei livelli occupazionali ed il dovere delle istituzioni pubbliche di spiegare ogni sforzo in tal senso. Più specificamente, la Corte chiarisce che non si può condividere l'assunto del rimettente giudice per le indagini preliminari, secondo cui l'aggettivo «fondamentale», contenuto nell'art. 32 Cost., sarebbe rivelatore di un «carattere preminente» del diritto alla salute rispetto a tutti i diritti della persona. Né la definizione data dalla Corte dell'ambiente e della salute come «valori primari» (sentenza n. 365 del 1993, citata dal rimettente) implica una “rigida” gerarchia tra diritti fondamentali. La Costituzione italiana, come le altre Costituzioni democratiche e pluraliste contemporanee, richiede un continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali, senza pretese di assolutezza per nessuno di essi. La qualificazione come “primari” dei valori dell'ambiente e della salute significa pertanto che gli stessi non possono essere sacrificati ad altri interessi, ancorché costituzionalmente tutelati, non già che gli stessi siano posti alla sommità di un ordine gerarchico assoluto. Il punto di equilibrio, proprio perché dinamico e non prefissato in anticipo, deve essere valutato – dal legislatore nella statuizione delle norme e dal giudice delle leggi in sede di controllo – secondo criteri di proporzionalità e di ragionevolezza, tali da non consentire un sacrificio del loro nucleo essenziale.

La sentenza n. **143** – che ha dichiarato la parziale illegittimità dell'articolo 41-*bis*, comma 2-*quater*, lettera *b*), della legge n. 354 del 1975, come modificato dall'articolo 2, comma 25, lettera *f*), numero 2), della legge n. 94 del 2009, in riferimento all'art. 24 Cost., nella parte in cui stabiliva limitazioni al diritto ai colloqui con i difensori nei confronti dei detenuti sottoposti alla sospensione delle regole di trattamento ai sensi del comma 2 del medesimo art. 41-*bis*, in particolare prevedendo che detti detenuti possono avere con i difensori, «fino a un massimo di tre volte alla settimana, una telefonata o un colloquio della stessa durata di quelli previsti con i familiari» (pari, rispettivamente, a dieci minuti e a un'ora) – afferma il principio per cui, nelle operazioni di bilanciamento, non può esservi un decremento di tutela di un diritto fondamentale se ad esso non fa riscontro un corrispondente incremento di tutela di altro interesse di pari rango. Nel caso in esame, per converso, alla compressione – indiscutibile – del diritto di difesa indotta dalla norma censurata non corrisponde, *prima facie*, un paragonabile incremento della tutela del contrapposto interesse alla salvaguardia dell'ordine pubblico e della sicurezza dei cittadini.

La sent. n. **202** dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 5, del decreto legislativo n. 286 del 1998, che in relazione all'automatismo ostativo al rilascio e al rinnovo del permesso di soggiorno allo straniero extracomunitario in ipotesi di condanna per determinati reati, non consente che l'eccezione all'automatismo medesimo, prevista per chi abbia esercitato il diritto al ricongiungimento familiare, non sia estesa a tutti i casi in cui lo straniero abbia nello Stato legami familiari. La Corte riafferma che la discrezionalità riconosciuta al legislatore nella regolamentazione dell'ingresso e del soggiorno dello straniero nel territorio nazionale, non è assoluta, dovendo rispecchiare un ragionevole e proporzionato bilanciamento di tutti i diritti e gli interessi coinvolti (da un lato, tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza dello Stato, e regolazione dei flussi migratori, e dall'altro, salvaguardia dei diritti dello straniero), soprattutto quando la disciplina dell'immigrazione sia suscettibile di incidere sui diritti fondamentali, che la Costituzione protegge egualmente nei confronti del cittadino e dello straniero (sentenze n. 172 del 2012, n. 245 del 2011, nn. 299 e 249 del 2010, n. 148 del 2008, n. 206 del 2006, n. 78 del 2005). Ribadisce, altresì, la Corte che essa, nello svolgimento del proprio infungibile ruolo, ha il compito di effettuare una valutazione «sistemica e non frazionata» dei diritti fondamentali, in modo da assicurare la «massima espansione delle

garanzie» esistenti di tutti i diritti e i principi rilevanti, costituzionali e sovranazionali, complessivamente considerati, che sempre si trovano in rapporto di integrazione reciproca (sentenze n. 170 e n. 85 del 2013, e n. 264 del 2012).

L'interesse all'anonimato della madre naturale e quello del figlio adottivo a conoscere le proprie origini costituiscono «valori costituzionali di primario rilievo» bisognosi di un ragionevole bilanciamento, essendo «i rispettivi modi di concretizzazione reciprocamente implicati»: infatti, «l'ambito della tutela del diritto all'anonimato della madre non può non condizionare, in concreto, il soddisfacimento della contrapposta aspirazione del figlio alla conoscenza delle proprie origini, e viceversa». In tal senso si è espressa la sentenza n. **278** che – nell'accogliere una questione avente ad oggetto l'irreversibilità del segreto connesso all'opzione della madre per l'anonimato – ha delineato il volto costituzionale di due diritti fondamentali in rapporto di reciproca integrazione. In particolare, il diritto della madre all'anonimato si fonda sull'esigenza di «salvaguardare madre e neonato da qualsiasi perturbamento, connesso alla più eterogenea gamma di situazioni, personali, ambientali, culturali, sociali, tale da generare l'emergenza di pericoli per la salute psico-fisica o la stessa incolumità di entrambi» e di «creare, al tempo stesso, le premesse perché la nascita possa avvenire nelle condizioni migliori possibili. La salvaguardia della vita e della salute sono, dunque, i beni di primario rilievo presenti sullo sfondo di una scelta di sistema improntata nel senso di favorire, per sé stessa, la genitorialità naturale». Il «diritto del figlio a conoscere le proprie origini» e «ad accedere alla propria storia parentale (...) costituisce un elemento significativo nel sistema costituzionale di tutela della persona (...). E il relativo bisogno di conoscenza rappresenta uno di quegli aspetti della personalità che possono condizionare l'intimo atteggiamento e la stessa vita di relazione di una persona in quanto tale. Elementi, tutti, affidati alla disciplina che il legislatore è chiamato a stabilire, nelle forme e con le modalità reputate più opportune, dirette anche a evitare che il suo esercizio si ponga in collisione rispetto a norme – quali quelle che disciplinano il diritto all'anonimato della madre – che coinvolgono (...) esigenze volte a tutelare il bene supremo della vita».

#### ***4. L'integrazione delle tutele dei diritti fondamentali in un sistema multilivello***

La Corte ha affermato che «la norma CEDU, nel momento in cui va ad integrare il primo comma dell'art. 117 Cost., come norma interposta, diviene oggetto di bilanciamento, secondo le ordinarie operazioni cui questa Corte è chiamata in tutti i giudizi di sua competenza», affinché si realizzi la necessaria «integrazione delle tutele» (sentenza n. 264 del 2012), che spetta ad essa assicurare nello svolgimento del proprio infungibile ruolo. Pertanto, anche quando vengono in rilievo ai sensi dell'art. 117, primo comma, Cost., norme della CEDU, la valutazione di legittimità costituzionale «deve essere operata con riferimento al sistema, e non a singole norme, isolatamente considerate», in quanto «un'interpretazione frammentaria delle disposizioni normative [...] rischia di condurre, in molti casi, ad esiti paradossali, che finirebbero per contraddire le stesse loro finalità di tutela» (sentenza n. 1 del 2013). Altrimenti detto, la Corte opera una valutazione «sistemica e non frazionata» dei diritti coinvolti dalla norma di volta in volta scrutinata, effettuando il necessario bilanciamento in modo da assicurare la «massima espansione delle garanzie» di tutti i diritti e i principi rilevanti, costituzionali e sovranazionali, complessivamente considerati, che sempre si trovano in rapporto di integrazione reciproca (sentenze n. 85 del 2013 e n. 264 del 2012). Così la sentenza n. **170**.

#### ***5. Il principio di solidarietà***

##### ***5.1. La famiglia quale strumento di politica socio-assistenziale***

In tema di congedo parentale per la cura di disabili gravi, la sentenza n. **203** – che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale *in parte qua* dell'art. 42, comma 5, del d.lgs. n. 151 del 2001- afferma: «L'istituto dei congedi per assistere familiari portatori di handicap grave ha subito una profonda trasformazione, sotto un duplice profilo: il primo riguarda gli aspetti economici e il secondo i soggetti destinatari della norma. Sotto il primo profilo, la disposizione impugnata, nel testo oggi in



vigore, delinea un beneficio che assicura al lavoratore una entrata per tutto il periodo in cui è esonerato dall'attività lavorativa; detta indennità è commisurata all'ultima retribuzione percepita, anche se non del tutto coincidente con la stessa, entro un tetto massimo annuale e per una durata non superiore ai due anni nell'arco dell'intera vita lavorativa; d'altra parte, l'onere economico non resta totalmente a carico del datore di lavoro, in particolare di quello privato, il quale a sua volta lo deduce dagli oneri previdenziali. In tal modo il legislatore ha istituito una forma indiretta o mediata di assistenza per i disabili gravi, basata sulla valorizzazione delle espressioni di solidarietà esistenti nel tessuto sociale e, in particolare, in ambito familiare, conformemente alla lettera e allo spirito della Costituzione, a partire dai principi di solidarietà e di sussidiarietà di cui agli artt. 2 e 118, quarto comma, Cost. Il legislatore ha inteso, dunque, farsi carico della situazione della persona in stato di bisogno, predisponendo anche i necessari mezzi economici, attraverso il riconoscimento di un diritto al congedo in capo ad un suo congiunto, il quale ne fruirà a beneficio dell'assistito e nell'interesse generale. Il congedo straordinario è, dunque, espressione dello Stato sociale che si realizza, piuttosto che con i più noti strumenti dell'erogazione diretta di prestazioni assistenziali o di benefici economici, tramite facilitazioni e incentivi alle manifestazioni di solidarietà fra congiunti. Sotto il secondo profilo, il congedo straordinario di cui si discute, benché fosse originariamente concepito come strumento di tutela rafforzata della maternità in caso di figli portatori di handicap grave e sia tuttora inserito in un testo normativo dedicato alla tutela e al sostegno della maternità e della paternità (come recita il titolo del d.lgs. n. 151 del 2001), ha assunto una portata più ampia. La progressiva estensione del complesso dei soggetti aventi titolo a richiedere il congedo, operata soprattutto da questa Corte, ne ha dilatato l'ambito di applicazione oltre i rapporti genitoriali, per ricomprendere anche le relazioni tra figli e genitori disabili, e ancora, in altra direzione, i rapporti tra coniugi o tra fratelli. Al fine di adeguare le misure di assistenza alle emergenti situazioni di bisogno e alla crescente richiesta di cura che origina, tra l'altro, dai cambiamenti demografici in atto, questa Corte ha ritenuto che il legislatore avesse illegittimamente trascurato quelle situazioni di disabilità che si possono verificare in dipendenza di eventi successivi alla nascita o in esito a malattie di natura progressiva o, ancora, a causa del naturale decorso del tempo. Anche per tali situazioni, come nel caso di figli portatori di handicap, vale il principio che la cura della persona disabile in ambito familiare è in ogni caso preferibile e, ciò che più rileva, più rispondente ai principi costituzionali, indipendentemente dall'età e dalla condizione di figlio dell'assistito (sentenza n. 158 del 2007). Nella sua formulazione attuale, dunque, il congedo straordinario di cui all'art. 42, comma 5, del d.lgs. n. 151 del 2001, fruibile per l'assistenza delle persone portatrici di handicap grave, costituisce uno strumento di politica socio-assistenziale, basato sia sul riconoscimento della cura prestata dai congiunti sia sulla valorizzazione delle relazioni di solidarietà interpersonale e intergenerazionale, di cui la famiglia costituisce esperienza primaria, in attuazione degli artt. 2, 3, 29, 32 e 118, quarto comma, Cost.”

## ***5.2. Le Autonomie e gli inderogabili doveri di solidarietà politica, economica e sociale***

“Quando i principi volti al coordinamento della finanza pubblica comportino l'obbligo di contenere la spesa, la Regione, sottraendosi a misure destinate ad operare sull'intero territorio nazionale, anche nella prospettiva di assicurare uno standard uniforme dei livelli essenziali delle prestazioni attraverso la compressione di prestazioni eccedenti tale standard (sentenza n. 104 del 2013), in definitiva viene meno all'obbligo solidaristico, avvantaggiando indebitamente i propri residenti, rispetto a chiunque altro”. E ancora: “Autonomia non significa, infatti, potestà di deviare rispetto al comune percorso definito dalla Costituzione, sulla base della condivisione di valori e principi insensibili alla dimensione territoriale, tra i quali spicca l'adempimento da parte di tutti dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale (art. 2 Cost.)”. Così la sentenza n. **219**.

### ***5.3. I diritti sociali di cui deve farsi carico il legislatore nazionale, in tempo di grave crisi economica***

Nell'attuale contesto di grave crisi economica e finanziaria il legislatore statale è legittimato dall'art. 117, secondo comma, lett. *m*), Cost. ad introdurre misure volte ad «assicurare le prestazioni imprescindibili per alleviare situazioni di estremo bisogno, in particolare, alimentare»: così la sentenza n. **62**, la quale ha altresì affermato che la finalità di «garantire il nucleo irriducibile» dei diritti fondamentali «“legittima un intervento dello Stato che comprende anche la previsione della appropriata e pronta erogazione di una determinata provvidenza in favore dei singoli” (sentenza n. 10 del 2010)». Già nella decisione del 2010, si era significativamente osservato che «una normativa posta a protezione delle situazioni di estrema debolezza della persona umana», quale quella istitutiva della carta acquisti, «benché incida sulla materia dei servizi sociali e di assistenza di competenza residuale regionale, deve essere ricostruita anche alla luce dei principi fondamentali degli artt. 2 e 3, secondo comma, Cost., dell'art. 38 Cost. e dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost. Il complesso di queste norme costituzionali permette, anzitutto, di ricondurre tra i “diritti sociali” di cui deve farsi carico il legislatore nazionale il diritto a conseguire le prestazioni imprescindibili per alleviare situazioni di estremo bisogno – in particolare, alimentare – e di affermare il dovere dello Stato di stabilirne le caratteristiche qualitative e quantitative, nel caso in cui la mancanza di una tale previsione possa pregiudicarlo. Inoltre, consente di ritenere che la finalità di garantire il nucleo irriducibile di questo diritto fondamentale legittima un intervento dello Stato che comprende anche la previsione della appropriata e pronta erogazione di una determinata provvidenza in favore dei singoli». L'intervento dello Stato, dunque, «è stato ritenuto ammissibile quando, oltre a rispondere ai principi di eguaglianza e solidarietà, presenti caratteri di straordinarietà, eccezionalità e urgenza come quelli conseguenti alla situazione di crisi internazionale economica e finanziaria che ha investito il nostro Paese».

### ***5.4. I trattamenti pensionistici e il contributo di solidarietà***

“Al fine di reperire risorse per la stabilizzazione finanziaria, il legislatore ha imposto ai soli titolari di trattamenti pensionistici...l'ulteriore speciale prelievo tributario oggetto di censura, attraverso una ingiustificata limitazione della platea dei soggetti passivi. Va pertanto ribadito, anche questa volta, quanto già affermato nella citata sentenza n. 223 del 2012, e cioè che tale sostanziale identità di ratio dei differenti interventi “di solidarietà”, determina un giudizio di irragionevolezza ed arbitrarietà del diverso trattamento riservato alla categoria colpita, «foriero peraltro di un risultato di bilancio che avrebbe potuto essere ben diverso e più favorevole per lo Stato, laddove il legislatore avesse rispettato i principi di eguaglianza dei cittadini e di solidarietà economica, anche modulando diversamente un “universale” intervento impositivo». Se da un lato l'eccezionalità della situazione economica che lo Stato deve affrontare è suscettibile di consentire il ricorso a strumenti eccezionali, nel difficile compito di contemperare il soddisfacimento degli interessi finanziari e di garantire i servizi e la protezione di cui tutti cittadini necessitano, dall'altro ciò non può e non deve determinare ancora una volta un'obliterazione dei fondamentali canoni di uguaglianza, sui quali si fonda l'ordinamento costituzionale”. Così la sentenza n. **116**

### ***5.5. L'imposizione tributaria***

La sentenza n. **116** ha ribadito che il ricorso all'imposizione tributaria, dettato dalla «necessità di reperire risorse per la stabilizzazione finanziaria», non può, neanche nell'attuale contesto di crisi economico-finanziaria, prescindere da un «indefettibile raccordo con la capacità contributiva, in un quadro di sistema informato a criteri di progressività, come svolgimento ulteriore, nello specifico campo tributario, del principio di eguaglianza, collegato al compito di rimozione degli ostacoli economico-sociali esistenti di fatto alla libertà ed eguaglianza dei cittadini-persone umane, in spirito di solidarietà politica, economica e sociale” (sentenza n. 341 del 2000)».

## **5.6. Il servizio sociale volontario**

“È irragionevole subordinare la possibilità di accedere al servizio sociale volontario al possesso della cittadinanza italiana o di altro stato dell’Unione europea, in quanto si tratta di prestazioni personali effettuate spontaneamente a favore di altri individui o della collettività. Tali prestazioni rappresentano la più diretta realizzazione del principio di solidarietà sociale, per il quale la persona è chiamata ad agire non per calcolo utilitaristico o per imposizione di un’ autorità, e la partecipazione a tale forme di solidarietà deve essere ricompresa tra i valori fondanti dell’ordinamento giuridico, riconosciuti, insieme ai diritti inviolabili dell’uomo, come base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente. Ne consegue che deve essere riconosciuta anche agli stranieri regolarmente soggiornanti nel territorio italiano la possibilità di partecipare al servizio sociale volontario, quale espressione del principio solidaristico di cui si è detto”. Così la sentenza n. 309.

## **6. Lo straniero**

### **6.1. La tutela rafforzata dello straniero che abbia nello Stato legami familiari**

Con la sentenza n. 202 viene dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’art. 5, comma 5, del d.lgs. n. 286 del 1998, nella parte in cui prevede che la valutazione discrezionale in esso stabilita si applichi solo allo straniero che «ha esercitato il diritto al ricongiungimento familiare» o al «familiare ricongiunto», e non anche allo straniero «che abbia legami familiari nel territorio dello Stato». La Corte rileva che la disposizione impugnata prevede una tutela rafforzata, volta a porre al riparo dall’applicazione automatica di misure capaci di compromettere la permanenza nel territorio, in caso di condanna per i reati indicati dall’art. 4, comma 3, del t.u. sull’immigrazione, attraverso l’imposizione dell’obbligo all’amministrazione della valutazione in concreto della situazione dell’interessato, tenendo conto tanto della sua pericolosità per la sicurezza e l’ordine pubblico, quanto della durata del suo soggiorno e dei suoi legami familiari e sociali. Tale forma di tutela non si estende però secondo quanto disposto dall’art. 5, comma 5 – nei confronti di coloro che, pur trovandosi nelle condizioni sostanziali per ottenere il ricongiungimento familiare, non hanno fatto richiesta del relativo provvedimento formale e, dunque, non hanno «esercitato il diritto al ricongiungimento familiare» ai sensi della disposizione impugnata. La Corte sottolinea che questa mancata estensione determina, come prospettato dal giudice rimettente, una irragionevole disparità di trattamento di situazioni consimili, con una illegittima compromissione di diritti fondamentali legati alla tutela della famiglia e dei minori, in violazione sia degli artt. 2, 3, 29, 30 e 31 Cost., sia dell’art. 8 della CEDU come applicato dalla Corte di Strasburgo, integrante il parametro di cui all’art. 117, primo comma, Cost. Ciò, in particolare, deriva dalla irragionevolezza e sproporzione del bilanciamento effettuato dal legislatore tra gli interessi e i diritti di rilievo costituzionale che sono coinvolti nella situazione in oggetto, che non solo violano le suindicate norme costituzionali, ma si pongono anche in contrasto dell’art. 8 della CEDU, come applicato dalla Corte europea dei diritti dell’uomo, pure evocato a parametro interposto del presente giudizio, in riferimento all’art. 117, primo comma, Cost. (ex plurimis pronuncia 7 aprile 2009, Cherif e altri c. Italia).

### **6.2. Il ricongiungimento familiare**

Con la sentenza n. 2 la Corte ha dichiarato l’illegittimità costituzionale, per violazione dell’art. 117, secondo comma, lettera b), Cost., dell’art. 12, comma 4, della legge della Provincia di Bolzano n. 12 del 2011. La disposizione prevedeva, ai fini del ricongiungimento familiare di stranieri extracomunitari, che i requisiti igienico-sanitari, di idoneità abitativa degli alloggi, nonché i requisiti inerenti al reddito minimo annuo richiesti, all’atto della domanda, fossero quelli applicati per i cittadini residenti nel territorio provinciale. La Corte ha affermato che il legislatore provinciale, stabilendo specifici requisiti di reddito e di alloggio necessari affinché uno straniero possa stabilirsi nel territorio della Provincia di Bolzano a titolo di ricongiungimento familiare, ha finito col determinare in via diretta le condizioni di operatività di tale istituto, in contrasto con l’art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., che attribuisce all’esclusiva competenza statale la legislazione in

materia di immigrazione.

### ***6.3. Il permesso di soggiorno riservato ai ricercatori scientifici di Paesi terzi***

Nella sentenza n. 2 la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 3, secondo periodo, della legge della Provincia di Bolzano n. 12 del 2011, che attribuiva alla Provincia, per quanto di sua competenza, il compito di promuovere «l'attuazione sul suo territorio della direttiva 2005/71/CE relativa alla procedura per l'ammissione di cittadini di Paesi terzi a fini di ricerca scientifica, la relativa stipula di convenzioni di accoglienza e la conseguente parità di trattamento». La Corte, nel sottolineare che la materia trattata rientra, con tutta evidenza, nella politica di programmazione dei flussi migratori, di esclusiva competenza statale, fa presente che la normativa dell'Unione e quella statale di recepimento della direttiva, dettata con il d.lgs. n. 17 del 2008, hanno prefigurato una particolare procedura di immigrazione, mediante rilascio di uno speciale permesso di soggiorno riservato ai soli ricercatori scientifici di Paesi terzi, in sovrannumero rispetto alle quote massime di stranieri da ammettere nel territorio dello Stato per lavoro subordinato, previste dall'art. 3, comma 4, dello stesso decreto legislativo.

### ***6.4. L'accesso ad attività commerciali***

La sentenza n. 98 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 2, comma 2, e 19 della legge della Regione Lombardia n. 3 del 2012 - proposta in riferimento all'articolo 117, primo e secondo comma, lettere a) ed e), Cost. - che prevedono che nel caso di cittadini dei paesi non europei e dell'Unione Europea, nella comunicazione di avvio dell'attività deve essere altresì attestata, da parte del soggetto che esercita effettivamente l'attività, a fronte di motivi imperativi di interesse generale, in particolare tutela dei consumatori e sanità pubblica, la conoscenza di base della lingua italiana. Alla esclusione dell'asserito effetto discriminatorio derivante (direttamente o indirettamente) dalla cittadinanza dell'operatore (che viene posto a base delle singole censure mosse dal ricorrente alla normativa impugnata), si perviene, dunque, muovendo dalla constatazione che la conoscenza della lingua italiana non è dal legislatore regionale prevista quale unico imprescindibile requisito (imposto agli stranieri) richiesto per avviare l'attività commerciale, giacché la stessa norma prevede che l'interessato possa in alternativa attestare anche la frequenza ed il superamento del corso professionale per il commercio relativo al settore merceologico di riferimento. Dunque, il carattere meramente alternativo del requisito (individuato in un contesto normativo di disciplina del commercio, di competenza regionale residuale: sentenze n. 299 del 2012, n. 247 del 2010 e n. 430 del 2007), fa sì che esso, in quanto tale, sia inidoneo ad incidere negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati, ovvero sulla condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione Europea, ovvero infine sui vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario.

### ***6.5. La partecipazione al servizio sociale volontario***

Con la sentenza n. 309 la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale, per contrasto con l'art. 3 Cost., dell'art. 15, comma 1, lettera b), della legge della Provincia di Bolzano n. 19 del 2012, nella parte in cui esclude i cittadini stranieri regolarmente soggiornanti nello Stato italiano dalla possibilità di prestare servizio sociale volontario. La Corte preliminarmente rileva che è priva di pregio l'argomentazione difensiva della Provincia secondo cui la limitazione sarebbe giustificata in quanto anche il servizio civile nazionale è riservato ai soli cittadini. Infatti, la norma in esame non disciplina il servizio civile volontario provinciale ma si riferisce esclusivamente alla diversa ipotesi del servizio sociale volontario provinciale definito dall'art. 3, comma 1, lettera b), come «il servizio [...] svolto da persone adulte a partire dall'età di 29 anni, per una durata massima di 32 mesi, presso organizzazioni ed enti di diritto pubblico e privato, grazie al quale i volontari e le volontarie conseguono i crediti e i benefici di cui all'articolo 6, commi 1, 2, 5 e 6». Fatta questa precisazione, la Corte sottolinea come sia irragionevole subordinare la possibilità di accedere al servizio sociale volontario al possesso della cittadinanza italiana o di altro stato dell'Unione europea, in quanto si tratta di prestazioni personali effettuate spontaneamente a favore di altri individui o della collettività.

Tali prestazioni rappresentano la più diretta realizzazione del principio di solidarietà sociale, per il quale la persona è chiamata ad agire non per calcolo utilitaristico o per imposizione di un'autorità, e la partecipazione a tale forme di solidarietà deve essere ricompresa tra i valori fondanti dell'ordinamento giuridico, riconosciuti, insieme ai diritti inviolabili dell'uomo, come base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente. Inoltre esse valgono, in questo caso, anche a rafforzare quelle esigenze di integrazione nella comunità e di pieno sviluppo della persona che devono essere assicurate dalla legislazione in materia di trattamento dello straniero regolarmente soggiornante nel territorio dello Stato. Ribadisce, infine, la Corte che al legislatore è consentito dettare norme, non palesemente irragionevoli, che regolino l'ingresso e la permanenza di extracomunitari in Italia, ma una volta che il diritto a soggiornare non sia in discussione, non si possono discriminare gli stranieri stabilendo nei loro confronti particolari limitazioni né per il godimento dei diritti fondamentali della persona (sentenza n. 306 del 2008), né nell'esercizio dei doveri di solidarietà previsti dalla Costituzione.

#### ***6.6. L'accesso alle prestazioni di assistenza sociale aventi natura economica***

Con la sentenza n. 2, in tema di accesso degli stranieri alle prestazioni di assistenza sociale, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3, lettera g), secondo periodo, limitatamente alle parole «e alla relativa durata», e dell'art. 10, comma 2, della legge della Provincia di Bolzano n. 12 del 2011. Le disposizioni impugnate prevedevano che l'accesso di stranieri extracomunitari alle prestazioni di assistenza sociale aventi "natura economica" fosse condizionato al possesso del requisito di "un periodo minimo di cinque anni di ininterrotta residenza e dimora stabile in provincia di Bolzano", e che, in via generale, l'accesso alle prestazioni ulteriori rispetto a quelle essenziali, potesse "essere condizionato alla residenza, alla dimora stabile e alla relativa durata". La Corte, ribadendo quanto già affermato in precedenza, chiarisce che mentre la residenza (o... la «dimora stabile») costituisce, rispetto ad una provvidenza regionale (nella specie, provinciale), "un criterio non irragionevole per l'attribuzione del beneficio" (sentenza n. 432 del 2005, cit.), non altrettanto può dirsi quanto alla residenza (o «dimora stabile») protratta per un predeterminato e significativo periodo minimo di tempo (nella specie, quinquennale). La previsione di un simile requisito non risulta rispettosa dei principi di ragionevolezza e di uguaglianza, in quanto «introduce nel tessuto normativo elementi di distinzione arbitrari», non essendovi alcuna ragionevole correlazione tra la durata della residenza e le situazioni di bisogno o di disagio, riferibili direttamente alla persona in quanto tale. Afferma la Corte che "non è evidentemente possibile presumere, in termini assoluti, che gli stranieri immigrati nella Provincia da meno di cinque anni, ma pur sempre ivi stabilmente residenti o dimoranti, versino in stato di bisogno minore rispetto a chi vi risiede o dimora da più anni". Né i requisiti richiesti dalla legge della Provincia di Bolzano possano trovare giustificazione nel fatto che si tratta di prestazioni di natura economica eccedenti quelle essenziali e che si tratta di scelte operate per contenere la spesa pubblica, in quanto le scelte connesse alla individuazione dei beneficiari — necessariamente da circoscrivere in ragione della limitatezza delle risorse disponibili — debbono essere operate sempre e comunque in ossequio al principio di ragionevolezza (sentenze n. 40 del 2011 e n. 432 del 2005).

Con la sentenza n. 4 la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, della legge della Regione Calabria n. 44 del 2011, nella parte in cui prevede che gli stranieri extracomunitari, per beneficiare degli interventi previsti dalla medesima legge, debbano essere in possesso di «regolare carta di soggiorno». La Corte ha, in primo luogo, rilevato che il riferimento alla carta di soggiorno — già previsto dall'originario testo dell'art. 9 del d.lgs. n. 286 del 1998 — risulta, peraltro, inattuale perché, per effetto della riscrittura della disposizione appena citata ad opera dell'art. 1, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 3 del 2007, la «carta di soggiorno» è stata, infatti, sostituita dal «permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo». Nel merito, la Corte ha ricordato il proprio orientamento secondo cui al legislatore, sia statale che regionale, è consentito attuare una disciplina differenziata per l'accesso a prestazioni eccedenti i limiti dell'essenziale, al fine di conciliare la massima fruibilità dei benefici previsti con la limitatezza delle risorse economiche da destinare al maggior onere conseguente, purché i canoni selettivi adottati rispondano al principio di ragionevolezza, in quanto «è consentito [...] introdurre regimi differenziati, circa il

trattamento da riservare ai singoli consociati, soltanto in presenza di una “causa” normativa non palesemente irrazionale o, peggio, arbitraria» (sentenza n. 432 del 2005). Nella specie, è stato, invece, introdotto un elemento di distinzione arbitrario, non essendovi alcuna ragionevole correlazione tra la condizione di accesso dei cittadini extracomunitari alle prestazioni assistenziali in questione e le situazioni di bisogno o disagio, riferibili direttamente alla persona in quanto tale, che costituiscono il presupposto di fruibilità di una provvidenza sociale. Non è possibile, infatti, presumere in modo aprioristico che stranieri non autosufficienti, titolari di un permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo – in quanto già presenti in precedenza sul territorio nazionale in base a permesso di soggiorno protratto per cinque anni – versino in stato di bisogno o disagio maggiore rispetto agli stranieri che, sebbene anch’essi regolarmente presenti nel territorio nazionale, non possano vantare analogo titolo legittimante. Come già affermato dalla giurisprudenza costituzionale, mentre è possibile subordinare, non irragionevolmente, l’erogazione di determinate prestazioni sociali, non dirette a rimediare a gravi situazioni di urgenza, alla circostanza che il titolo di legittimazione dello straniero alla permanenza nel territorio dello Stato ne dimostri il carattere non episodico e di non breve durata, una volta che il diritto a soggiornare alle predette condizioni non sia in discussione, l’accesso a una misura sociale non può essere differenziato in ragione della «necessità di uno specifico titolo di soggiorno» (sentenza n. 61 del 2011) o di «particolari tipologie di residenza volte ad escludere proprio coloro che risultano i soggetti più esposti alle condizioni di bisogno e di disagio che un siffatto sistema di prestazioni e servizi si propone di superare perseguendo una finalità eminentemente sociale» (sentenza n. 40 del 2011).

Con la sentenza n. **222** è stata dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’articolo 9 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 16 del 2011, limitatamente alle parole «nel territorio nazionale da non meno di cinque anni e». La Corte ha, in primo luogo, sottolineato come sia indubbio che, entro i limiti consentiti dall’art. 11 della direttiva 25 novembre 2003, n. 2003/109/CE (Direttiva del Consiglio relativa allo status di cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo), cui ha conferito attuazione il d.lgs. 8 gennaio 2007, n. 3, e comunque nel rispetto dei diritti fondamentali dell’individuo assicurati dalla Costituzione e dalla normativa internazionale, il legislatore possa riservare talune prestazioni assistenziali ai soli cittadini e alle persone ad essi equiparate soggiornanti in Italia, il cui *status* vale di per sé a generare un adeguato nesso tra la partecipazione alla organizzazione politica, economica e sociale della Repubblica, e l’erogazione della provvidenza. Tuttavia, non è detto che un nesso a propria volta meritevole di protezione non possa emergere con riguardo alla posizione di chi, pur privo dello *status*, abbia tuttavia legittimamente radicato un forte legame con la comunità presso la quale risiede e di cui sia divenuto parte, per avervi insediato una prospettiva stabile di vita lavorativa, familiare ed affettiva, la cui tutela non è certamente anomala alla luce dell’ordinamento giuridico vigente (art. 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali). In tali casi, a fronte del pregiudizio che può derivare dall’esclusione indiscriminata dello straniero dalla prestazione sociale, occorre particolare cura nella identificazione del legame che congiunge la provvidenza allo *status* di cittadino, anziché al contributo offerto dall’individuo alla società in cui si è inserito. Il legislatore, quindi, per sottrarre eventuali restrizioni nell’accesso alle prestazioni sociali ad un giudizio di ineguaglianza e di manifesta irragionevolezza, è tenuto a rivolgere lo sguardo non soltanto, per il passato, alla durata della residenza sul territorio nazionale o locale oltre una soglia temporale minima, ma anche, in prospettiva, alla presenza o all’assenza di indici idonei a testimoniare il legame tendenzialmente stabile tra la persona e la comunità. Invece, la norma impugnata, attraverso una previsione generale che accomuna prestazioni di natura assai diversa, si limita ad esigere una residenza almeno quinquennale in Italia, nonostante il rinvio all’art. 41 del d.lgs. n. 286 del 1998, il quale già prevede una soglia minima di legale permanenza sul territorio nazionale della durata di un anno soltanto. Pertanto, combinando la natura indiscriminata della restrizione, che non viene apprezzata nelle sue ragioni giustificatrici, provvidenza per provvidenza, con lo sproporzionato rilievo attribuito al requisito della residenza, per un periodo di tempo significativo e comunque largamente superiore a quello indicato dall’art. 41 del d.lgs. n. 286 del 1998, il legislatore regionale è incorso nel dedotto vizio di violazione dell’art. 3 Cost. (vedi sentenze n. 133, n. 4 e n. 2 del 2013, n. 40 del 2011 e n. 432 del 2005). In tema di accesso degli stranieri alle

prestazioni di assistenza sociale, la giurisprudenza costituzionale ha infatti già affermato (sentenze n. 133, n. 4 e n. 2 del 2013) che, mentre la residenza costituisce, rispetto a una provvidenza regionale, «un criterio non irragionevole per l'attribuzione del beneficio» (sentenza n. 432 del 2005), non altrettanto può dirsi quanto alla residenza protratta per un predeterminato e significativo periodo minimo di tempo (nella specie, quinquennale). La previsione di un simile requisito, infatti, ove di carattere generale e dirimente, non risulta rispettosa dei principi di ragionevolezza e di uguaglianza, in quanto «introduce nel tessuto normativo elementi di distinzione arbitrari», non essendovi alcuna ragionevole correlazione tra la durata prolungata della residenza e le situazioni di bisogno o di disagio, riferibili direttamente alla persona in quanto tale, che in linea astratta ben possono connotare la domanda di accesso al sistema di protezione sociale (sentenza n. 40 del 2011). Né rileva, in senso contrario, la circostanza su cui pone l'accento la difesa della Regione che il requisito in questione risponda ad esigenze di risparmio, correlate al decremento delle disponibilità finanziarie conseguente alle misure statali di contenimento della spesa pubblica. Essa non esclude, infatti, «che le scelte connesse alla individuazione dei beneficiari – necessariamente da circoscrivere in ragione della limitatezza delle risorse disponibili – debbano essere operate sempre e comunque in ossequio al principio di ragionevolezza» (sentenze n. 4 del 2013; n. 40 del 2011; n. 432 del 2005).

### **6.7. L'indennità di accompagnamento e la pensione di inabilità**

Con la sentenza n. 40 viene dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'articolo 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000, nella parte in cui subordina al requisito della titolarità della carta di soggiorno la concessione agli stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato della indennità di accompagnamento di cui all'art. 1 della legge n. 18 del 1980, n. 18 e della pensione di inabilità di cui all'art. 12 della legge n. 118 del 1971. La Corte ha precisato che la disposizione impugnata – restringendo fortemente l'ambito di applicazione dell'art. 41 del d.lgs. n. 286 del 1998, in materia di prestazioni sociali ed assistenziali in favore degli extracomunitari – ha subordinato la concessione delle provvidenze costituenti diritti soggettivi in base alla legislazione vigente in materia di servizi sociali alla titolarità della carta di soggiorno, poi sostituita, a far data dal 2007, con il permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo. Essa è stata più volte sottoposta allo scrutinio della Corte anche in riferimento agli istituti della pensione di inabilità (sentenza n. 11 del 2009 e sentenza n. 324 del 2006) e della indennità di accompagnamento (sentenza n. 306 del 2008), vale a dire le stesse provvidenze cui si riferiscono le attuali ordinanze di rimessione. Nelle suddette sentenze, si rilevò come fosse manifestamente irragionevole subordinare l'attribuzione di prestazioni assistenziali (che presuppongono uno stato di invalidità e disabilità) al possesso di un titolo di legittimazione alla permanenza nel territorio dello Stato che richiede, per il suo rilascio, tra l'altro, la titolarità di un determinato reddito, mentre non fu preso in considerazione il requisito – sul quale la Corte è stata chiamata a pronunciarsi nel presente giudizio – del possesso, da almeno cinque anni, di un permesso di soggiorno in corso di validità (del pari richiesto per il conseguimento del suddetto titolo di soggiorno). La Corte ha poi ricordato che la previsione di quest'ultimo requisito è stata, invece, scrutinata con riferimento ad altre provvidenze, cioè per l'assegno mensile di invalidità, di cui all'art. 13 della legge n. 118 del 1971 (nella sentenza n. 187 del 2010) e per l'indennità di frequenza di cui all'art. 1 della legge 11 ottobre 1990, n. 289 (nella sentenza n. 329 del 2011).. In entrambe tali ultime occasioni, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale della normativa denunciata, è stato, in particolare, sottolineato che – ove si tratti, come nei casi allora deliberati, di provvidenze destinate al sostentamento della persona nonché alla salvaguardia di condizioni di vita accettabili per il contesto familiare in cui il disabile si trova inserito – qualsiasi discriminazione fra cittadini e stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato, fondato su requisiti diversi da quelli previsti per la generalità dei soggetti, finisce per risultare in contrasto con il principio di non discriminazione di cui all'art. 14 della CEDU, avuto riguardo alla interpretazione rigorosa che di tale norma è stata offerta dalla giurisprudenza della Corte europea. Identico ordine di rilievi la Corte considera evocabile – seppure *mutatis mutandis* – anche nell'attuale giudizio, avuto riguardo alla natura ed alla *ratio* delle provvidenze qui in considerazione. Infatti, anche in questo caso si tratta di provvidenze rivolte a soggetti in gravi condizioni di salute, portatori di handicap fortemente invalidanti (in uno dei due giudizi si tratta addirittura di un minore), la cui attribuzione comporta il

coinvolgimento una serie di valori di essenziale risalto tutti di rilievo costituzionale e contemplati dai parametri evocati, tra cui spicca l'art. 2 della Costituzione. Tali valori – al lume, anche, delle diverse convenzioni internazionali che parimenti li presidiano – rendono priva di giustificazione la previsione di un regime restrittivo (*ratione temporis*, così come *ratione census*) nei confronti di cittadini extracomunitari, legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato da tempo apprezzabile ed in modo non episodico, come nei casi di specie.

### **6.8. L'assegno al nucleo familiare per figli ed equiparati**

Con la sentenza n. **133** è stata, fra l'altro, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, secondo periodo, della legge della Regione Trentino-Alto Adige n. 1 del 2005, (Pacchetto famiglia e previdenza sociale), come modificato dall'articolo 3, comma 3, della legge regionale n. 8 del 2011, limitatamente alle parole «da almeno cinque anni». Il Presidente del Consiglio dei Ministri ha censurato la suindicata disposizione in riferimento agli artt. 3 e 117, secondo comma, lettera *b*), Cost., nella parte in cui prevede la possibilità di attribuzione dell'assegno regionale al nucleo familiare per figli ed equiparati, ai cittadini stranieri extracomunitari solo se essi sono possesso della residenza in Regione da almeno cinque anni. La Corte ha ricordato il proprio consolidato orientamento secondo cui, in tema di accesso degli stranieri alle prestazioni di assistenza sociale, mentre la residenza costituisce, rispetto ad una provvidenza regionale, «un criterio non irragionevole per l'attribuzione del beneficio» (sentenza n. 432 del 2005), non altrettanto può dirsi quanto alla previsione di un requisito differenziale basato sulla residenza protratta per un predeterminato e significativo periodo minimo di tempo (nella specie, quinquennale). La previsione di un simile requisito, infatti, non risulta rispettosa dei principi di ragionevolezza e di uguaglianza, in quanto «introduce nel tessuto normativo elementi di distinzione arbitrari», non essendovi alcuna ragionevole correlazione tra la durata della residenza e le situazioni di bisogno o di disagio, riferibili direttamente alla persona in quanto tale, che costituiscono il presupposto di fruibilità delle provvidenze in questione (sentenza n. 40 del 2011). Non è, invero, possibile presumere, in termini assoluti, che gli stranieri immigrati nel territorio regionale o provinciale «da meno di cinque anni, ma pur sempre ivi stabilmente residenti o dimoranti, versino in stato di bisogno minore rispetto a chi vi risiede o dimora da più anni» (sentenza n. 2 del 2013; in prospettiva similare, sentenza n. 4 del 2013). Le medesime considerazioni valgono, con tutta evidenza, per la norma attualmente impugnata, che presenta un'analoga struttura a quelle esaminate nelle pronunce richiamate. Agli indicati rilievi consegue l'assorbimento delle censure riferite all'art. 117, secondo comma, lettera *b*), Cost.

### **6.9. L'assegno di cura**

Con la sentenza n. **172** la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale di due disposizioni della legge della Provincia di Trento n. 15 del 2012: l'art. 9, comma 1, nella parte in cui subordina al requisito della titolarità della carta di soggiorno la concessione dell'assegno di cura agli stranieri legalmente residenti nella Provincia; l'art. 9, comma 1, lettera *a*), limitatamente alle parole «da almeno tre anni continuativi». In base alla normativa impugnata l'attribuzione dell'assegno di cura in favore di cittadini italiani, cittadini comunitari, apolidi e stranieri titolari del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo è subordinato alla contemporanea sussistenza delle seguenti condizioni: *a*) residenza nel territorio della Provincia di Trento da almeno tre anni continuativi; *b*) dichiarazione di non autosufficienza secondo quanto previsto dall'art. 2; *c*) requisiti economico-patrimoniali definiti ai sensi dell'art. 10, comma 6, della legge stessa. Le questioni vengono considerate fondate, per entrambi i profili per i quali è stata prospettata, riguardanti, rispettivamente: 1) la esclusione dal beneficio di tutti coloro (italiani e stranieri) i quali non siano residenti da almeno tre anni continuativi nel territorio provinciale (art. 9, comma 1, lettera *a*); 2) la limitazione della attribuzione dell'«assegno di cura» ai soli soggetti (extracomunitari) che siano in possesso dello specifico titolo costituito dalla «carta di soggiorno» (art. 9, comma 1). Relativamente al primo profilo viene ribadito che – se al legislatore, sia statale che regionale (e provinciale), è consentito introdurre una disciplina differenziata per l'accesso alle prestazioni assistenziali al fine di conciliare la massima fruibilità dei benefici previsti con la limitatezza delle risorse finanziarie disponibili (da



ultimo sentenza n. 133 del 2013) e che quello della residenza costituisce «un criterio non irragionevole per l'attribuzione del beneficio» (sentenza n. 432 del 2005) – tuttavia la legittimità di una simile scelta non esclude che i canoni selettivi adottati debbano comunque rispondere al principio di ragionevolezza, in quanto l'introduzione di regimi differenziati è consentita solo in presenza di una causa normativa non palesemente irrazionale o arbitraria, che sia cioè giustificata da una ragionevole correlazione tra la condizione cui è subordinata l'attribuzione del beneficio e gli altri peculiari requisiti che ne condizionano il riconoscimento e ne definiscono la *ratio* (sentenze n. 133 e n. 2 del 2013, n. 40 del 2011 e n. 432 del 2005). Mentre, nella specie, non è dato riscontrare proprio tale ragionevole correlazione tra l'impugnato presupposto di ammissibilità al beneficio (residenza protratta nel tempo) e gli altri peculiari requisiti (situazione di bisogno e di disagio anche economico riferibili direttamente alla persona non autosufficiente in quanto tale), che costituiscono le condizioni di fruibilità della provvidenza in esame. Sicché l'indicata previsione realizza una discriminazione. La Corte rileva che altrettanto fondato risulta il secondo profilo di censura (art. 9, comma 1). Premesso che la carta di soggiorno è stata sostituita, a far data dal 2007, con il permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, a norma dell'art. 2, comma 3, del decreto legislativo n. 3 del 2007, (vedi, per tutte: sentenza n. 40 del 2013), viene sottolineato che il criterio di limitazione del numero dei fruitori della provvidenza in esame adottato, sul punto, dalla norma censurata deve ritenersi lesiva dell'art. 3 Cost. (sentenza n. 4 del 2013), non essendovi alcuna ragionevole correlazione tra la condizione di accesso dei cittadini extracomunitari alle prestazioni assistenziali in questione e le situazioni di bisogno o disagio, riferibili direttamente alla persona in quanto tale, che costituiscono il presupposto di fruibilità dell'assegno di cura. Viene ribadito, infatti, che non è possibile presumere in modo aprioristico che stranieri non autosufficienti, titolari di un permesso per soggiornanti di lungo periodo – in quanto già presenti in precedenza sul territorio nazionale in base a permesso di soggiorno protratto per cinque anni – versino in stato di bisogno o disagio maggiore rispetto agli stranieri che, sebbene anch'essi regolarmente presenti nel territorio nazionale, non possono vantare analogo titolo legittimante. Si sottolinea che ciò che assume valore dirimente agli effetti del sindacato di costituzionalità, non è la denominazione o l'inquadramento formale della singola provvidenza, quanto, piuttosto, il concreto atteggiarsi di questa nel panorama delle varie misure e dei benefici di ordine economico che il legislatore (statale o regionale) ha predisposto quali strumenti di ausilio ed assistenza in favore di categorie “deboli”. La compatibilità costituzionale delle scelte legislative va dunque affermata se ed allorquando, «alla luce della configurazione normativa e della funzione sociale», la misura presa in considerazione integri un rimedio destinato a consentire il concreto soddisfacimento di “bisogni primari” inerenti alla sfera di tutela della persona umana, che è compito della Repubblica promuovere e salvaguardare (sentenze n. 329 del 2011 e n. 187 del 2010). Condizione questa che certamente (per quanto detto) si configura relativamente alla provvidenza in esame, che è espressamente destinata a coinvolgere e salvaguardare beni e valori tutti di primario risalto nel quadro dei diritti fondamentali della persona non autosufficiente anche con riferimento al contesto familiare in cui è inserita. Senza pertanto che valga l'eccezione mossa dalla resistente in ragione del fatto che l'assegno de quo è «misura integrativa dell'indennità di accompagnamento» (art. 10, comma 2, ultimo periodo), giacché (come già detto) la classificazione del beneficio va operata imprescindibilmente con riferimento alla natura e alla portata teleologica che ne caratterizzano la predisposizione e la prestazione.

#### **6.10. Le misure di sostegno allo studio**

La sentenza n. 2, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dei commi 3 e 5 dell'art. 14, nella loro interezza, e dei commi 3 e 4 dell'art. 16, limitatamente al riferimento alla durata quinquennale della residenza, della legge della Provincia di Bolzano n. 12 del 2011. Le disposizioni prevedevano, ai fini dell'accesso, rispettivamente, alle «agevolazioni per la frequenza di una scuola fuori della provincia di Bolzano» e alle «prestazioni di natura economica per il diritto allo studio universitario», il possesso da parte di stranieri extracomunitari del requisito di un periodo minimo di cinque anni di residenza ininterrotta nel territorio provinciale. La Corte, dopo aver osservato che il legislatore provinciale, attraverso il generico riferimento alle prestazioni assistenziali di natura economica, ha utilizzato il dato della residenza qualificata per diversificare l'accesso degli stranieri alle prestazioni

eccedenti i limiti dell'essenziale destinate al sostegno allo studio, sia scolastico che universitario, ha affermato che tale criterio contrasta con i principi di ragionevolezza e di eguaglianza, con conseguente violazione dell'art. 3 Cost., e per altro aspetto, con il diritto riconosciuto ai capaci e meritevoli di accedere alle provvidenze necessarie per rendere effettivo il diritto, con conseguente violazione dell'art. 34 Cost.

### ***6.11. Le sovvenzioni per i corsi di lingua straniera***

In tema di sovvenzioni economiche, la Corte, con la sentenza n. 2, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 2, della legge della Provincia di Bolzano n. 12 del 2011, in quanto subordinava solo per i cittadini dell'Unione europea la concessione della sovvenzione al possesso del requisito della residenza minima annuale nel territorio della Provincia. Ritiene la Corte che il canone di selezione previsto per diversificare l'accesso alle prestazioni risulta incompatibile con i principi di ragionevolezza e di uguaglianza, dato che la mera durata della residenza non può essere ritenuta una circostanza idonea a differenziare in modo ragionevole le posizioni dei potenziali interessati alla provvidenza.

## ***7. I principi di uguaglianza, ragionevolezza e proporzionalità***

### ***7.1. Il principio di uguaglianza in senso stretto***

#### ***7.1.1. Necessità di indicare un tertium comparationis omogeneo***

La sentenza n. 146 ha dichiarato, tra l'altro, non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 53, terzo comma, della legge n. 312 del 1980, impugnato, in riferimento agli artt. 3, 36, 11 e 117 Cost., nella parte in cui prevede, per i supplenti con incarico a tempo determinato, un diverso trattamento tra docenti di religione e docenti di altre materie in merito agli aumenti economici biennali. I Giudici hanno evidenziato la disomogeneità del *tertium comparationis* costituito dai docenti di religione, in quanto lo *status* di quest'ultimi mantiene alcune peculiarità, quali la permanente possibilità di risoluzione del contratto per revoca dell'idoneità da parte dell'ordinario diocesano e l'assenza di un sistema paragonabile a quello delle graduatorie permanenti – ora graduatorie ad esaurimento – previste per altri docenti, le quali consentono l'ingresso in ruolo in ragione del cinquanta per cento dei posti disponibili. Inoltre la Corte ha sottolineato la peculiarità del rapporto di lavoro degli insegnanti di religione (sentenza n. 343 del 1999) e ha ricordato che tale categoria di docenti ha operato tradizionalmente con un rapporto di servizio nel quale assume un ruolo centrale l'Intesa tra l'autorità scolastica italiana e la Conferenza episcopale italiana (sentenza n. 297 del 2006). Da tanto consegue che la prospettata questione di legittimità costituzionale è priva di fondamento in riferimento all'art. 3 Cost., attesa l'inidoneità della categoria dei docenti di religione a fungere da idoneo *tertium comparationis*. La diversità della condizione dei suddetti docenti rende, di conseguenza, priva di fondamento la prospettata questione di legittimità costituzionale in riferimento anche all'art. 36 Cost. nonché alla normativa europea richiamata attraverso gli artt. 11 e 117 Cost., poiché il principio di non discriminazione di cui alla clausola 4 dell'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, allegato alla direttiva 28 giugno 1999, n. 1999/70/CE del Consiglio, presuppone comunque la comparabilità tra le due categorie di lavoratori a tempo determinato e a tempo indeterminato.

#### ***7.1.2. Disparità di trattamento e doverosità di un trattamento uguale per situazioni analoghe***

La sentenza n. 36 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione, tra l'altro, dell'art. 3, Cost., dell'art. 3, comma 4, della legge della Regione autonoma della Sardegna n. 6 del 2012, che prevedeva, in caso di alienazione di beni sdemanializzati detenuti da privati cittadini, il ricorso a trattativa diretta. La disposizione censurata, infatti, viola il principio di uguaglianza in quanto crea a favore del detentore un non giustificato «trattamento privilegiato rispetto alla generalità dei potenziali acquirenti dell'immobile, diversamente dal soggetto locatario dell'immobile adibito ad

uso abitativo, stante la rilevanza costituzionale del diritto all'abitazione. Quest'ultima ipotesi è appositamente disciplinata da altra disposizione – art. 1, comma 4 – della medesima legge della Regione Sardegna n. 35 del 1995, la quale prevede che «l'amministrazione [...] prima di avviare ogni altra procedura di dismissione propone la cessione del diritto di proprietà al detentore del bene per l'esercizio della prelazione».

La sentenza n. **106** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 3 Cost., dell'art. 7, comma 1, della legge della Regione siciliana 15 maggio 1991, n. 27, come sostituito dall'art. 19, comma 2, della legge regionale n. 25 del 1993, e successivamente modificato dall'art. 3 della legge regionale n. 24 del 1996, nella parte in cui prevede, ai fini del riconoscimento della riserva a favore dei soggetti in possesso del prescritto titolo di studio che per un periodo non inferiore a centottanta giorni abbiano partecipato alla realizzazione dei progetti di utilità collettiva disciplinati dall'art. 23 della legge 1988, n. 67, la condizione, contemplata dall'art. 1, comma 2, della legge regionale n. 85 del 1995, che detti soggetti fossero in servizio alla data del 31 ottobre 1995. Secondo i Giudici, la disposizione censurata non supera il vaglio della ragionevolezza, perché tra coloro i quali sono stati impegnati anche più di centottanta giorni in progetti di utilità collettiva, ma non erano in servizio alla data del 31 ottobre 1995, e coloro i quali, pur avendo maturato un'esperienza minore, pari al minimo richiesto dalla legge, possono usufruire di un beneficio (posti riservati in concorsi pubblici) per la semplice occasionale circostanza, introdotta *ex post* dal legislatore regionale, di essere in servizio alla data del 31 ottobre 1995.

La sentenza n. **116** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3 e 53 Cost., dell'art. 18, comma 22-*bis*, del d.l. n. 98 del 2011, che, a decorrere dal 1° agosto 2011 e fino al 31 dicembre 2014, assoggettava i trattamenti pensionistici corrisposti da enti gestori di forme di previdenza obbligatorie, di importo complessivamente superiore a 90.000 euro lordi annui, ad un contributo di perequazione pari al 5 per cento della parte eccedente il predetto importo fino a 150.000 euro, nonché pari al 10 per cento per la parte eccedente 150.000 euro e al 15 per cento per la parte eccedente 200.000 euro. La Corte ha censurato la limitazione del contributo di solidarietà ai soli pensionati che lede il principio fondamentale di uguaglianza a parità di reddito, attraverso una irragionevole limitazione della platea dei soggetti passivi, divenuta peraltro ancora più evidente, in conseguenza della dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'analogo prelievo di cui al comma 2 dell'art. 9 del d.l. n. 78 del 2010 a carico dei dipendenti pubblici (sentenza n. 223 del 2012). La questione è stata, in particolare, scrutinata in riferimento al contrasto con il principio della "universalità della imposizione" ed alla irragionevolezza della sua deroga, avendo riguardo, quindi, non tanto alla disparità di trattamento fra dipendenti o fra dipendenti e pensionati o fra pensionati e lavoratori autonomi od imprenditori, quanto piuttosto a quella fra cittadini. Si è precisato che i redditi derivanti dai trattamenti pensionistici non hanno, per questa loro origine, una natura diversa e *minoris generis* rispetto agli altri redditi presi a riferimento, ai fini dell'osservanza dell'art. 53 Cost., il quale non consente trattamenti *in pejus* di determinate categorie di redditi da lavoro. Invero, la pregressa giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 30 del 2004, n. 409 del 1995, n. 96 del 1991) ha sottolineato la particolare tutela assicurata dall'ordinamento ai trattamenti pensionistici, che costituiscono, nei diversi sistemi che la legislazione contempla, il perfezionamento della fattispecie previdenziale conseguente ai requisiti anagrafici e contributivi richiesti. A fronte di un analogo fondamento impositivo, dettato dalla necessità di reperire risorse per la stabilizzazione finanziaria, il legislatore ha scelto di trattare diversamente i redditi dei titolari di trattamenti pensionistici: il contributo di solidarietà si applica su soglie inferiori e con aliquote superiori, mentre per tutti gli altri cittadini la misura è ai redditi oltre 300.000 euro lordi annui, con un'aliquota del 3 per cento, salva in questo caso la deducibilità dal reddito. La Corte ha precisato che «la Costituzione non impone affatto una tassazione fiscale uniforme, con criteri assolutamente identici e proporzionali per tutte le tipologie di imposizione tributaria; ma esige invece un indefettibile raccordo con la capacità contributiva, in un quadro di sistema informato a criteri di progressività, come svolgimento ulteriore, nello specifico campo tributario, del principio di eguaglianza, collegato al compito di rimozione degli ostacoli economico-sociali esistenti di fatto alla libertà ed eguaglianza dei cittadini-persone umane, in spirito di solidarietà politica, economica e sociale (artt. 2 e 3 della Costituzione)» (sentenza n. 341 del 2000). Il controllo della Corte in ordine alla lesione dei principi di cui all'art. 53

Cost., come specificazione del fondamentale principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., non può, quindi, che essere ricondotto ad un «giudizio sull'uso ragionevole, o meno, che il legislatore stesso abbia fatto dei suoi poteri discrezionali in materia tributaria, al fine di verificare la coerenza interna della struttura dell'imposta con il suo presupposto economico, come pure la non arbitrarietà dell'entità dell'imposizione» (sentenza n. 111 del 1997). Ribadendo le conclusioni della sentenza n. 223 del 2012, il Collegio ha confermato il giudizio di irragionevolezza ed arbitrarietà del diverso trattamento riservato alla categoria colpita, «foriero peraltro di un risultato di bilancio che avrebbe potuto essere ben diverso e più favorevole per lo Stato, laddove il legislatore avesse rispettato i principi di eguaglianza dei cittadini e di solidarietà economica, anche modulando diversamente un "universale" intervento impositivo». Per quanto l'eccezionalità della situazione economica che lo Stato deve affrontare sia suscettibile di consentire il ricorso a strumenti eccezionali, nel difficile compito di contemperare il soddisfacimento degli interessi finanziari e di garantire i servizi e la protezione di cui tutti cittadini necessitano, tuttavia, la Corte non ha potuto che stigmatizzare l'«obliterazione dei fondamentali canoni di uguaglianza, sui quali si fonda l'ordinamento costituzionale».

La sentenza n. **119** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3 e 113, secondo comma, Cost., dell'art. 17, comma 3, del d.lgs. n. 124 del 2004, nel testo vigente prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 150 del 2011, nella parte in cui attribuiva al ricorso al Comitato regionale per i rapporti di lavoro un effetto sospensivo anziché interruttivo del termine di cui all'art. 22 della legge n. 689 del 1981 per l'opposizione ad ordinanze-ingiunzioni per violazione di norme in materia di lavoro emesse dalla Direzione provinciale del lavoro. La pronuncia ha evidenziato una diversità di disciplina del tutto ingiustificata in presenza di due fattispecie palesemente analoghe, quali il ricorso al direttore della direzione regionale del lavoro ed il ricorso al suddetto comitato: in entrambe è previsto un termine di trenta giorni per proporre l'opposizione all'ordinanza-ingiunzione, dopo la parentesi procedimentale amministrativa, ma solo nel caso disciplinato dalla norma impugnata è disposta la mera sospensione del predetto termine.

In tema di edilizia popolare, la sentenza n. **161** ha sanzionato gli artt. 1 e 3 della legge della Regione Toscana n. 59 del 2005 che riconoscevano a tutti i cittadini italiani (e ai loro familiari a carico) in possesso della qualifica di "profugo" il diritto di acquistare gli alloggi di edilizia residenziale popolare loro assegnati, beneficiando di condizioni di miglior favore rispetto agli assegnatari ordinari. La normativa regionale finiva per estendere a tutti i profughi assegnatari di alloggi di edilizia residenziale pubblica un regime privilegiato e derogatorio rispetto alle norme generali in materia, consentendo l'acquisto della proprietà dell'immobile attraverso il versamento di un importo corrispondente alla metà del costo di costruzione. La scelta così compiuta, foriera di una non giustificata disparità di trattamento, aveva l'effetto di alterare la posizione relativa della categoria interessata rispetto ad altre categorie – i profughi di cui all'art. 18 della legge n. 173 del 1952 e gli assegnatari ordinari di alloggi popolari – che sono titolari del medesimo diritto all'abitazione, al quale la giurisprudenza costituzionale riconosce carattere inviolabile (*ex plurimis*, sentenze n. 61 del 2011, n. 404 del 1988 e n. 217 del 1988).

La sentenza n. **227** – che ha censurato la previsione del trasferimento nei ruoli dell'amministrazione regionale del personale della società Gestione Immobili Friuli-Venezia Giulia spa in liquidazione – ha ribadito l'indefettibilità del concorso pubblico come canale di accesso pressoché esclusivo nei ruoli delle pubbliche amministrazioni, in linea con il principio di uguaglianza e i canoni di imparzialità e di buon andamento *ex* artt. 3 e 97 Cost. (*ex plurimis*, sentenza n. 28 del 2013).

La sentenza n. **231** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 19, primo comma, lett. b), della legge n. 300 del 1970, nella parte in cui consentiva la costituzione di rappresentanze aziendali alle sole associazioni sindacali che siano firmatarie di contratti collettivi applicati nell'unità produttiva, e non anche a quelle che abbiano comunque partecipato alla relativa negoziazione, pur non avendoli poi, per propria scelta, sottoscritti. La Corte ha rilevato la violazione dell'art. 3 Cost., sotto il profilo della disparità di trattamento che la norma in esame era suscettibile di ingenerare tra sindacati. Questi ultimi, infatti, nell'esercizio della loro funzione di autotutela dell'interesse

collettivo sarebbero stati privilegiati o discriminati sulla base non già del rapporto con i lavoratori, che rimanda al dato oggettivo (e valoriale) della loro rappresentatività e, quindi, giustifica la stessa partecipazione alla trattativa, bensì del rapporto con l'azienda, per il rilievo condizionante attribuito al dato contingente di avere prestato il proprio consenso alla conclusione di un contratto con la stessa.

La sentenza n. **291** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 12 della legge n. 1423 del 1956, nella parte in cui non prevede che, nel caso in cui l'esecuzione di una misura di prevenzione personale resti sospesa a causa dello stato di detenzione per espiazione di pena della persona ad essa sottoposta, l'organo che ha adottato il provvedimento di applicazione deve valutare, anche d'ufficio, la persistenza della pericolosità sociale dell'interessato nel momento dell'esecuzione della misura. La Corte ha evidenziato che, in relazione alle misure di sicurezza, il problema della verifica della persistenza della pericolosità sociale è stato risolto in via definitiva dal legislatore con l'art. 679 cod. proc. pen., evocato quale *tertium comparationis*. Ivi si stabilisce – per quanto qui interessa – che, «quando una misura di sicurezza diversa dalla confisca è stata (...) ordinata con sentenza, o deve essere ordinata successivamente, il magistrato di sorveglianza, su richiesta del pubblico ministero o di ufficio, accerta se l'interessato è persona socialmente pericolosa e adotta i provvedimenti conseguenti». In tal modo – salvi i casi in cui la misura di sicurezza sia applicata direttamente dal magistrato di sorveglianza – la valutazione di pericolosità sociale dovrà essere effettuata due volte: prima dal giudice della cognizione, al fine di verificarne la sussistenza al momento della pronuncia della sentenza; poi dal magistrato di sorveglianza, quando la misura già disposta deve avere concretamente inizio, in modo tale da garantire l'attualità della pericolosità del soggetto colpito dalle restrizioni della libertà personale connesse alla misura stessa. Alla luce del consolidato orientamento della giurisprudenza di legittimità, il regime operante in rapporto alle misure di prevenzione personali è diverso e meno favorevole. Infatti, nell'ipotesi in cui, per essere l'interessato detenuto in espiazione di pena, si determini uno iato temporale tra il momento di deliberazione e quello di esecuzione della misura (iato normalmente inesistente negli altri casi, anche a fronte del carattere non sospensivo dei gravami contro il provvedimento di applicazione), l'accertamento della pericolosità sociale ha luogo, obbligatoriamente, solo nel primo momento. In altre parole, la verifica della pericolosità sociale, operata nell'ambito del procedimento di applicazione della misura, viene considerata sufficiente a fondare le limitazioni della libertà personale implicate dalla stessa anche nel momento in cui – a qualunque distanza di tempo – ne divenga possibile l'esecuzione in ragione dell'avvenuta cessazione dello stato detentivo. Ciò, sebbene nelle more la persona interessata sia soggetta a restrizione in carcere e, conseguentemente, al trattamento penitenziario, specificamente finalizzato al suo recupero sociale, in attuazione del precetto costituzionale che assegna alla pena una funzione rieducativa (art. 27, terzo comma, Cost.). È ben vero che – diversamente da quanto avveniva per le misure di sicurezza, in base all'originaria disciplina del codice penale – non può nella specie parlarsi di una presunzione assoluta di persistenza della pericolosità, stante la facoltà, che l'indirizzo giurisprudenziale in questione riconosce alla persona cui la misura di prevenzione sia stata applicata, di contestare detta persistenza proponendo istanza di revoca della misura. Ma la possibilità in questione – che presuppone il trasferimento sull'interessato dell'onere di attivare un procedimento inteso a verificare, in negativo, l'attuale inesistenza della pericolosità, quale condizione per sfuggire al delineato “automatismo” – non vale ad evitare il denunciato *vulnus* dell'art. 3 Cost. La Corte ha avuto modo di affermare, in più occasioni, che la comune finalità delle misure di sicurezza e delle misure di prevenzione – volte entrambe a prevenire la commissione di reati da parte di soggetti socialmente pericolosi e a favorirne il recupero all'ordinato vivere civile (sentenza n. 69 del 1975, ordinanza n. 124 del 2004), al punto da poter essere considerate come «due *species* di un unico *genus*» (sentenze n. 419 del 1994 e n. 177 del 1980) – non implica, di per sé sola, un'indiscriminata esigenza costituzionale di omologazione delle rispettive discipline, posto che le due categorie di misure restano comunque distinte per diversità di struttura, settore di competenza, campo e modalità di applicazione (sentenze n. 321 del 2004, n. 126 del 1983 e n. 68 del 1964). Nella specie, risulta tuttavia dirimente la considerazione che tra i due modelli che il giudice *a quo* pone a raffronto – quello delle misure di sicurezza, che esige la reiterazione della verifica della pericolosità sociale anche al momento

dell'esecuzione, e quello delle misure di prevenzione, che considera sufficiente la verifica operata in fase applicativa, salva l'eventuale iniziativa dell'interessato intesa a contrastarla – l'unico rispondente al canone dell'eguaglianza è il primo.

La sentenza n. **293**, in materia di c.d. “contestazioni a catena”, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 309 cod. proc. pen., in quanto interpretato nel senso che la deducibilità, nel procedimento di riesame, della retrodatazione della decorrenza dei termini di durata massima delle misure cautelari, prevista dall'art. 297, comma 3, del medesimo codice, sia subordinata – oltre che alla condizione che, per effetto della retrodatazione, il termine sia già scaduto al momento dell'emissione dell'ordinanza cautelare impugnata – anche a quella che tutti gli elementi per la retrodatazione risultino da detta ordinanza. La precipua finalità della disciplina delle cosiddette “contestazioni a catena” – istituto di origine giurisprudenziale, attualmente regolato dall'art. 297, comma 3, cod. proc. pen. – è quella di evitare che la rigorosa predeterminazione dei termini di durata massima delle misure cautelari possa essere elusa tramite la diluizione nel tempo di due o più provvedimenti restrittivi nei confronti della stessa persona. Il nucleo di disvalore del fenomeno risiede, più in particolare «nell'impedimento, ad esso conseguente, al contemporaneo decorso dei termini relativi a plurimi titoli custodiali nei confronti del medesimo soggetto. Il “ritardo” nell'adozione della seconda ordinanza cautelare non vale, ovviamente, a prolungare i termini di durata massima della prima misura – essendo gli stessi predeterminati per legge, ai sensi dell'art. 303 cod. proc. pen. – ma, in difetto di adeguati correttivi, avrebbe l'effetto di espandere la restrizione complessiva della libertà personale dell'imputato, tramite il “cumulo materiale” – totale o parziale – dei periodi custodiali afferenti a ciascun reato. Ciò, col risultato di porre l'interessato in situazione peggiore rispetto a chi, versando nella medesima situazione sostanziale, venga invece raggiunto da provvedimenti cautelari coevi, e di rendere, al tempo stesso, aggirabile la predeterminazione legale dei termini di durata massima delle misure, imposta dall'art. 13, quinto comma, Cost.» (sentenza n. 233 del 2011). Il meccanismo di garanzia, prefigurato a favore dell'accusato contro la suddetta evenienza, consiste segnatamente nella retrodatazione della decorrenza del termine della misura cautelare applicata “tardivamente”. In presenza, cioè, delle condizioni legislativamente previste per la configurabilità di una “contestazione a catena”, il termine relativo alla seconda (o all'ulteriore) ordinanza cautelare si considera iniziato alla data di esecuzione del primo provvedimento. Tale meccanismo può comportare, in fatto, che i termini di durata massima della misura più recente risultino già “virtualmente” scaduti alla data di emissione del provvedimento che la dispone. Le Sezioni unite della Corte di cassazione (Cass., sez. un., 19 luglio 2012-20 novembre 2012, n. 45246 e n. 45247) hanno adottato una soluzione “di compromesso” tra tesi confliggenti. Secondo il supremo organo della nomofilachia, l'orientamento tradizionale e maggioritario, inteso ad escludere la competenza del giudice del riesame, dovrebbe essere tenuto fermo nei casi in cui l'inefficacia conseguente alla retrodatazione sia sopravvenuta rispetto alla data di emissione del provvedimento coercitivo. A conclusioni parzialmente diverse dovrebbe invece pervenirsi quando, a seguito della retrodatazione, il termine risulti interamente decorso già al momento dell'adozione della misura, in maniera tale da determinare una inefficacia originaria del titolo cautelare. Di qui l'enunciazione del principio di diritto per cui, «nel caso di contestazione a catena, la questione della retrodatazione della decorrenza del termine di custodia cautelare può essere dedotta anche in sede di riesame solo se ricorrono congiuntamente le seguenti condizioni: a) se per effetto della retrodatazione il termine sia interamente scaduto al momento della emissione del secondo provvedimento cautelare; b) se tutti gli elementi per la retrodatazione risultino dall'ordinanza cautelare». Ciò puntualizzato, l'esclusione della possibilità di far valere la retrodatazione in sede di riesame – come conseguenza del fatto che i relativi presupposti non emergono «in modo incontrovertibile e completo» dall'ordinanza impugnata – non comporta la negazione di ogni meccanismo di salvaguardia dell'interessato, ma la fruibilità del diverso strumento rappresentato dall'istanza di revoca della misura, con successiva possibilità di appello contro l'eventuale decisione negativa. La *regula iuris* censurata si presta a determinare disparità di trattamento tra soggetti che versano in situazioni identiche in correlazione a fattori puramente accidentali, avulsi dalla *ratio* degli istituti che vengono in rilievo. A parità di situazione, infatti, la fruibilità del riesame ai fini considerati viene a dipendere dall'ampiezza e dalla puntualità delle

indicazioni contenute nella motivazione del provvedimento coercitivo che il soggetto *in vinculis* intende contestare. Il livello della tutela viene ad essere determinato, in altre parole, dal maggiore o minore scrupolo con il quale il giudice della cautela assolve all'onere di motivare l'ordinanza restrittiva e, prima ancora, dal fatto che egli sia o non sia a conoscenza degli elementi che impongono la retrodatazione. La previsione di un trattamento differenziato – e meno favorevole – risulta, dunque, inevitabilmente lesiva del principio di eguaglianza.

### **7.1.3. Doverosità di un trattamento adeguatamente diverso di situazioni diverse**

L'ordinanza n. **12** – dichiarativa della manifesta infondatezza di una questione concernente la disciplina della prenotazione a debito degli onorari dovuti nei giudizi civili in cui una delle parti è ammessa al patrocinio a spese dello Stato – ha escluso la sussistenza di una disparità di trattamento «in ragione della diversa normativa applicabile, in materia di spese in giudizi in cui vi è stata ammissione» al detto patrocinio, «ai soggetti operanti, con distinti compiti, attribuzioni e funzioni, nell'ambito dei singoli giudizi, ovvero nell'ambito dei giudizi civili o penali». Infatti, l'«ontologica eterogeneità dei soggetti ovvero dei modelli processuali posti a confronto non consente di istituire fra gli stessi un valido rapporto di comparazione (*ex multis*: ordinanze n. 270 del 2012, n. 203 del 2010 e n. 195 del 2009)».

Nelle sentenze nn. **8** e **46** la Corte ha affermato che non è irragionevole che il legislatore abbia previsto un trattamento differenziato fra Regioni che decidono di perseguire un maggiore sviluppo economico attraverso politiche di ri-regolazione dei mercati ed enti che, al contrario, non lo fanno, purché, naturalmente, lo Stato operi tale valutazione attraverso strumenti dotati di un certo grado di oggettività e comparabilità, che precisino *ex ante* i criteri per apprezzare il grado di adeguamento raggiunto da ciascun ente nell'ambito del processo complessivo di razionalizzazione della regolazione, all'interno dei diversi mercati singolarmente individuati. Introdurre un regime finanziario più favorevole per le Regioni che sviluppano adeguate politiche di crescita economica costituisce, dunque, una misura premiale non incoerente rispetto alle politiche economiche che si intendono, in tal modo, incentivare. Sono state così dichiarate non fondate questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4, del d.l. n. 1 del 2012, impugnato, in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 Cost., perché, impegnando le Regioni e gli altri enti territoriali ad adeguarsi al principio di liberalizzazione delle attività economiche, eleva l'eventuale adeguamento ad elemento di valutazione della virtuosità, cui si connettono conseguenze di ordine finanziario (sentenza n. 8). Parimenti non fondate sono state giudicate le questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 117, commi primo e secondo, lett. e), e 118 Cost., dell'art. 25, comma 1, lett. a), del suddetto d.l. che qualifica come elemento di valutazione della virtuosità degli enti territoriali l'applicazione delle procedure di affidamento ad evidenza pubblica (sentenza n. 46).

“In materia di sanzioni per omesso versamento di contributi previdenziali, non viola il principio di eguaglianza e ragionevolezza la previsione di un regime esonerativo esclusivamente in favore delle amministrazioni dello Stato, centrali e periferiche, e degli enti locali e non anche in favore delle Aziende sanitarie locali; infatti, pur trattandosi di soggetti appartenenti al più ampio genere della soggettività pubblica, essi presentano numerosi indici di diversità quali le finalità di carattere tendenzialmente generale o esclusivamente personale perseguite, l'essere o meno rappresentativi di una determinata comunità radicata sul territorio, l'esercizio di poteri amministrativi attraverso strumenti di diritto amministrativo o di diritto privato”. Così l'ordinanza n. **49**.

La sentenza n. **78** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 10, della legge n. 230 del 2005, che introduceva un divieto di conferimento di incarichi di insegnamento esclusivamente per una particolare categoria di dipendenti pubblici, nell'ambito delle diverse categorie dei dipendenti delle università, quale si configura il personale tecnico amministrativo, e non già nei confronti di una categoria generale. Siffatta evidente diversità della disciplina di medesime categorie di dipendenti pubblici, sottoposti, tra l'altro, ai fini dell'eventuale svolgimento dell'incarico di insegnamento, all'ordinario regime autorizzatorio previsto dall'art. 53 del d.lgs. n. 165 del 2001, non appare riconducibile ad alcuna ragionevole *ratio* giustificatrice, ed anzi risulta manifestamente irragionevole. Al riguardo, la Corte ha costantemente censurato norme

discriminatrici di determinate categorie di dipendenti pubblici o privati per effetto di trattamento irragionevolmente differenziato (*ex plurimis*, sentenze n. 321 del 2011, n. 296 del 2010). Anche con specifico riferimento alle diverse categorie di dipendenti pubblici delle università, pur ribadendo, sotto molteplici profili, l'«essenziale differenziazione» tra personale docente e personale non docente (tra le altre, la sentenza n. 191 del 2008; nonché le ordinanze n. 160 del 2003 e n. 262 del 2002), la Corte ha dichiarato, siccome in contrasto con il principio di ragionevolezza, l'illegittimità costituzionale di norme ritenute discriminatrici di determinate categorie del personale pubblico universitario, in presenza di trattamenti differenziati privi di razionale giustificazione (oltre alla già richiamata sentenza n. 191 del 2008, tra le altre, le sentenze n. 305 del 1995 e n. 39 del 1989).

La sentenza n. **85**, sul caso Ilva, ha portato all'esame della Corte l'art. 1 del d.l. n. 207 del 2012, che consente agli stabilimenti in crisi con almeno duecento occupati e riconosciuti di interesse strategico nazionale con d.P.C.m. di continuare l'esercizio dell'attività di impresa, anche nel caso sia stato disposto il sequestro giudiziario degli impianti, per un tempo non superiore a 36 mesi, nel rispetto delle prescrizioni impartite con una autorizzazione integrata ambientale (AIA) rilasciata in sede di riesame, al fine di assicurare la più adeguata tutela dell'ambiente e della salute secondo le migliori tecniche disponibili. La Corte ha dichiarato che la norma censurata non si pone in contrasto con il principio di eguaglianza perché non introduce – come invece affermano i rimettenti – una ingiustificata differenziazione di disciplina tra stabilimenti “strategici” e altri impianti, sulla base di un atto amministrativo – un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri – dotato di eccessiva discrezionalità, derivante dalla genericità dei criteri di individuazione di tali stabilimenti. Ha osservato la Corte che l'interesse strategico nazionale ad una produzione, piuttosto che ad un'altra, è elemento variabile, in quanto legato alle congiunture economiche e ad un'altra serie di fattori non predeterminabili (effetti della concorrenza, sviluppo tecnologico, andamento della filiera di un certo settore industriale etc.). Ciò giustifica l'ampiezza della discrezionalità che la norma censurata riconosce al Governo, e per esso al Presidente del Consiglio dei ministri, in quanto organi che concorrono a definire la politica industriale del Paese. Trattandosi, peraltro, di provvedimento amministrativo, il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri può essere oggetto di impugnazione, al pari dell'AIA riesaminata del Ministro dell'ambiente, che, secondo la medesima norma, consente la prosecuzione dell'attività produttiva, anche in presenza di sequestri dell'autorità giudiziaria. Quanto all'indice numerico dei lavoratori occupati, si è ricordato che si tratta della soglia già utilizzata dal legislatore nella disciplina dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza (art. 2 del d.lgs. n. 270 del 1999). In tale disciplina, la tutela dell'attività imprenditoriale e dei livelli occupazionali, come indicati, giustifica la sottrazione dell'impresa insolvente al fallimento e l'ingresso in una procedura concorsuale *ad hoc*, con finalità di conservazione delle attività aziendali, mediante prosecuzione, riattivazione e riconversione dell'esercizio. La norma censurata presenta caratteristiche analoghe, in quanto mira a perpetuare l'esistenza di grandi aziende, la cui chiusura avrebbe gravi effetti sui livelli di occupazione. In conclusione, la Corte ha affermato: “si tratta quindi di una disciplina differenziata per situazioni a loro volta differenziate, meritevoli di specifica attenzione da parte del legislatore, che non viola pertanto il principio di eguaglianza. Quest'ultimo impone – come emerge dalla nota e costante giurisprudenza di questa Corte – discipline eguali per situazioni eguali e discipline diverse per situazioni diverse, con il limite generale dei principi di proporzionalità e ragionevolezza, che non viene nella fattispecie superato, giacché le ricadute sull'economia nazionale e sui livelli di occupazione sono diverse, per l'effetto combinato dei fattori cui prima si faceva cenno. Sarebbe, al contrario, irragionevole una disciplina che parificasse tutte le aziende produttive, a prescindere dalla loro dimensione e incidenza sul mercato e, quindi, dagli effetti che la loro scomparsa determinerebbe”.

La sentenza n. **98** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 2, comma 2, e 19 della legge della Regione Lombardia n. 3 del 2012 – proposta in riferimento all'art. 117, commi primo e secondo, lett. *a*) ed *e*), Cost. – i quali prevedono che, nel caso di cittadini dei paesi non europei e dell'Unione Europea, nella comunicazione di avvio dell'attività deve essere altresì attestata, da parte del soggetto che esercita effettivamente l'attività, a fronte di motivi imperativi di interesse generale (in particolare, tutela dei consumatori e sanità pubblica) la



conoscenza di base della lingua italiana. All'esclusione dell'asserito effetto discriminatorio derivante (direttamente o indirettamente) dalla cittadinanza dell'operatore (che viene posto a base delle singole censure mosse dal ricorrente alla normativa impugnata), la Corte é pervenuta muovendo dalla constatazione che la conoscenza della lingua italiana non è dal legislatore regionale prevista quale unico imprescindibile requisito (imposto agli stranieri) richiesto per avviare l'attività commerciale, giacché la stessa norma prevede che l'interessato possa in alternativa attestare anche la frequenza ed il superamento del corso professionale per il commercio relativo al settore merceologico di riferimento. Dunque, il carattere meramente alternativo del requisito (individuato in un contesto normativo di disciplina del commercio, di competenza regionale residuale: sentenze n. 299 del 2012, n. 247 del 2010 e n. 430 del 2007), fa sì che esso, in quanto tale, sia idoneo ad incidere negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati, ovvero sulla condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione Europea, ovvero infine sui vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario.

La sentenza n. **109** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 51 Cost., dell'art. 9, comma 8, della legge della Regione siciliana n. 31 del 1986, che esclude l'applicabilità dell'aspettativa per motivi elettorali ai dipendenti comunali con contratto di lavoro a tempo determinato. Secondo la Corte, la norma non contraddice l'interesse costituzionale alla possibilità che tutti i cittadini concorrano alle cariche elettive in posizione di eguaglianza, anche impedendo, se occorre, la risoluzione del rapporto di lavoro o di impiego, con giustificato, ragionevole sacrificio dell'interesse dei privati datori di lavoro: con essa infatti si è effettuato un non irragionevole bilanciamento tra il conflitto di interessi che lo stato di dipendente dell'ente locale inevitabilmente determina con la carica di consigliere dell'ente locale medesimo ed il diritto alla conservazione del posto di lavoro ed ha, perciò, individuato, quale punto di equilibrio, l'attuale disciplina, sacrificando i lavoratori a tempo determinato in ossequio al principio del trattamento diverso per situazioni diverse.

L'ordinanza n. **112** ha giudicato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 58, della legge n. 350 del 2003, impugnato, in riferimento agli artt. 3, 97 e 113, secondo comma, Cost., in quanto prevede che l'Agenzia delle entrate provvede all'erogazione delle eccedenze di IRPEF e IRPEG dovute in base alle dichiarazioni dei redditi presentate fino al 30 giugno 1997, senza far valere l'eventuale prescrizione del diritto dei contribuenti. La Corte ha affermato che la norma – priva di carattere retroattivo, in quanto conforma l'agire processuale dell'amministrazione dalla sua entrata in vigore – è espressione delle scelte discrezionali che competono al legislatore nella disciplina degli istituti processuali con il solo limite della loro non manifesta irragionevolezza (*ex multis*, sentenza n. 10 del 2013). In particolare, essa denota un ragionevole esercizio della discrezionalità del legislatore in quanto costituisce una disciplina eccezionale adottata per riequilibrare situazioni di disparità, in ragione di una complessiva situazione di ritardo nell'effettuare le restituzioni. Del resto, per consolidata giurisprudenza costituzionale, il naturale fluire del tempo costituisce idoneo elemento di differenziazione delle situazioni soggettive, cosicché non sussiste alcuna ingiustificata disparità di trattamento per il solo fatto che situazioni pur identiche siano soggette a diversa disciplina *ratione temporis* (sentenza n. 273 del 2011, ordinanze n. 31 del 2011, n. 61 del 2010, n. 170 del 2009 e n. 212 del 2008).

La sentenza n. **277** ha dichiarato fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, della legge della Regione autonoma Sardegna n. 17 del 2012, per lesione dei principi di uguaglianza e di buon andamento dell'amministrazione. Con la norma impugnata, invero, il legislatore regionale aveva parificato ai periodi di lavoro utile ai fini della stabilizzazione regolata dall'art. 36, comma 2, della legge regionale n. 2 del 2007 (svolti secondo in forza di contratto di lavoro a termine, o di forme contrattuali flessibili o atipiche, presso l'amministrazione regionale, gli enti o le agenzie regionali rientranti nel comparto di contrattazione regionale) i periodi lavorativi di tirocinio formativo retribuito e le pregresse attività lavorative presso gli enti locali territoriali e le altre pubbliche amministrazioni. Gli uni e gli altri, però, non sono omogenei rispetto al lavoro precario prestato presso l'amministrazione regionale. I periodi di lavoro in tirocinio, perché non sono equivalenti a quelli di lavoro reso, ancorché in posizione precaria, a beneficio della suddetta

amministrazione, presentando una significativa componente formativa che è nell'esclusivo interesse del lavoratore tirocinante. I periodi di lavoro presso gli enti locali territoriali e le altre pubbliche amministrazioni, perché non vi è alcuna garanzia che siano utilmente spendibili nel preconizzato svolgimento in pianta stabile di funzioni di competenza regionale. In entrambi i casi, insomma, si tratta di esperienze non assimilabili per qualità e pregnanza a quelle direttamente maturate presso l'amministrazione regionale sarda, la cui equiparazione risulta, pertanto, lesiva dei principi di parità di trattamento e di buon andamento dell'attività regionale desumibili agli artt. 3 e 97 Cost.

#### **7.1.4. Contrarietà al principio di uguaglianza delle presunzioni assolute e delle norme eccessivamente "rigide"**

La sentenza n. 7 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 3 Cost., dell'art. 569 cod. pen., nella parte in cui stabiliva che, in caso di condanna pronunciata contro il genitore per il delitto di soppressione di stato (art. 566, secondo comma, cod. pen.), conseguisse di diritto la perdita della potestà genitoriale, così precludendo al giudice ogni possibilità di valutazione dell'interesse del minore nel caso concreto. La soluzione del quesito ha coinvolto i principi affermati nella sentenza n. 31 del 2012, relativa alla finitima fattispecie del delitto di alterazione di stato (art. 567, secondo comma, cod. pen.). In tale pronuncia, infatti, venne dichiarata, in riferimento all'art. 3 Cost., l'illegittimità costituzionale dell'art. 569 cod. pen., nella parte in cui prevedeva che, in caso di condanna pronunciata contro il genitore per il delitto di alterazione di stato, dovesse conseguire automaticamente la perdita della potestà genitoriale, così precludendo al giudice ogni possibilità di valutazione dell'interesse del minore nel caso concreto. La Corte sottolineò come l'art. 569 cod. pen., nel prevedere la perdita della potestà dei genitori come conseguenza automatica derivante dalla commissione di uno dei delitti previsti nel medesimo capo, compromettesse anche «l'interesse del figlio minore a vivere e a crescere nell'ambito della propria famiglia, mantenendo un rapporto equilibrato e continuativo con ciascuno dei genitori, dai quali ha diritto di ricevere cura, educazione ed istruzione». Da ciò, la violazione del principio di ragionevolezza, posto che la norma, ignorando del tutto l'interesse del minore, precludeva al giudice – attraverso l'automatismo che la caratterizzava – qualsiasi bilanciamento tra quell'interesse e «la necessità di applicare comunque la pena accessoria in ragione della natura e delle caratteristiche dell'episodio criminoso, tali da giustificare la detta applicazione appunto a tutela di quell'interesse». Il riferito ordine di rilievi è stato ritenuto pienamente estensibile al delitto di soppressione di stato. Infatti, incidendo la pena accessoria su una potestà che coinvolge non soltanto il suo titolare ma anche, necessariamente, il figlio minore, è evidente che, in tanto può ritenersi giustificabile l'interruzione di quella *relatio* (sul piano giuridico, se non naturalistico), in quanto essa si giustifichi proprio in funzione di tutela degli interessi del minore. All'irragionevole automatismo legale la Corte ha ritenuto di dover sostituire – quale soluzione costituzionalmente più congrua – una valutazione concreta del giudice, così da assegnare all'accertamento giurisdizionale sul reato null'altro che il valore di "indice" per misurare la idoneità o meno del genitore ad esercitare le proprie potestà: vale a dire il fascio di doveri e poteri sulla cui falsariga realizzare in concreto gli interessi del figlio minore.

Sulla ragionevolezza delle presunzioni legali, la sentenza n. 57 – confermando un ormai consolidato orientamento – ha riaffermato il generale principio in base al quale "le presunzioni assolute, specie quando limitano un diritto fondamentale della persona, violano il principio di eguaglianza, se sono arbitrarie o irrazionali, cioè se non rispondono a dati di esperienza generalizzabili, riassunti nella formula dell'*id quod plerumque accidit*", ribadendo anche che l'irragionevolezza della presunzione assoluta si può cogliere tutte le volte in cui sia "agevole" formulare ipotesi di accadimenti reali contrari alla generalizzazione posta a base della presunzione stessa: e da ciò ha dedotto l'illegittimità costituzionale dell'art. 275, comma 3, secondo periodo, cod. proc. pen., come modificato dall'art. 2, comma 1, del d.l. n. 11 del 2009, nella parte in cui – nel prevedere che, quando sussistono gravi indizi di colpevolezza in ordine ai delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dall'art. 416-bis del codice penale ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dallo stesso articolo, è applicata la custodia cautelare in carcere, salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari – non fa salva, altresì, l'ipotesi in cui siano acquisiti elementi specifici, in relazione al caso concreto, dai

quali risulti che le esigenze cautelari possono essere soddisfatte con altre misure.

La sentenza n. **232** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 275, comma 3, cod. proc. pen. nella parte in cui imponeva l'applicazione della misura della custodia cautelare in carcere per il delitto di violenza sessuale di gruppo (art. 609-*octies* cod. pen.). Secondo la Corte la norma censurata viola l'art. 3 Cost., perché configura una presunzione assoluta – anziché relativa – di adeguatezza della sola custodia in carcere a soddisfare le esigenze cautelari nei confronti della persona raggiunta da gravi indizi di colpevolezza per il predetto delitto.

La sentenza n. **278** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 28, comma 7, della legge n. 184 del 1983, come sostituito dall'art. 177, comma 2, del d.lgs. n. 196 del 2003, nella parte in cui non prevedeva (attraverso un procedimento, stabilito dalla legge, che assicuri la massima riservatezza) la possibilità per il giudice di interpellare la madre – che abbia dichiarato di non voler essere nominata ai sensi dell'art. 30, comma 1, del d.P.R. n. 396 del 2000 – su richiesta del figlio, ai fini di una eventuale revoca di tale dichiarazione. Secondo la Corte, l'impugnata disposizione pare «prefigurare una sorta di “cristallizzazione” o di “immobilizzazione”» nelle modalità di esercizio del diritto della madre biologica al silenzio: «una volta intervenuta la scelta per l'anonimato, infatti, la relativa manifestazione di volontà assume connotati di irreversibilità destinati, sostanzialmente, ad “espropriare” la persona titolare del diritto da qualsiasi ulteriore opzione; trasformandosi, in definitiva, quel diritto in una sorta di vincolo obbligatorio, che finisce per avere un'efficacia espansiva esterna al suo stesso titolare e, dunque, per proiettare l'impedimento alla eventuale relativa rimozione proprio sul figlio». Il legislatore avrebbe così inteso «prevenire turbative nei confronti della madre in relazione all'esercizio di un suo “diritto all'oblio” e, nello stesso tempo, (...) salvaguardare *erga omnes* la riservatezza circa l'identità della madre, evidentemente considerata come esposta a rischio ogni volta in cui se ne possa cercare il contatto per verificare se intenda o meno mantenere il proprio anonimato». I Giudici hanno tuttavia evidenziato che «al pericolo di turbativa della madre corrisponde un contrapposto pericolo per il figlio, depauperato del diritto di conoscere le proprie origini»; ed hanno ritenuto opportuno distinguere i due piani della genitorialità giuridica e della genitorialità naturale. Infatti, una scelta per l'anonimato che comporti una rinuncia irreversibile alla prima può «ragionevolmente non implicare anche una definitiva e irreversibile rinuncia» alla seconda: «ove così fosse, d'altra parte, risulterebbe introdotto nel sistema una sorta di divieto destinato a precludere in radice qualsiasi possibilità di reciproca relazione di fatto tra madre e figlio, con esiti difficilmente compatibili con l'art. 2 Cost. In altri termini, mentre la scelta per l'anonimato legittimamente impedisce l'insorgenza di una “genitorialità giuridica”, con effetti inevitabilmente stabilizzati *pro futuro*, non appare ragionevole che quella scelta risulti necessariamente e definitivamente preclusiva anche sul versante dei rapporti relativi alla “genitorialità naturale”: potendosi quella scelta riguardare, sul piano di quest'ultima, come opzione eventualmente revocabile» in seguito all'iniziativa del figlio.

#### ***7.1.5. La parità di trattamento davanti alla giurisdizione***

Il «principio della parità di trattamento davanti alla giurisdizione» é «posto alle origini della formazione dello Stato di diritto»: così la sentenza n. **1**, la quale, richiamando la precedente sentenza n. 24 del 2004, ha ribadito la natura derogatoria rispetto al principio di uguaglianza delle disposizioni che sanciscono le prerogative degli organi costituzionali. Di tali disposizioni si impone, dunque, «una stretta interpretazione», con conseguente esclusione sia dell'interpretazione estensiva che di quella analogica; peraltro, la Corte ha precisato che «resta possibile ed anzi necessaria l'interpretazione sistematica, che consente una ricostruzione coerente dell'ordinamento costituzionale».

### **7.1.6. Uguaglianza nell'accesso alle cariche elettive e rapporti con gli artt. 48 e 51 Cost.**

La sentenza n. **109** ha dichiarato non fondata, in riferimento agli artt. 3 e 51 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 8, della legge della Regione siciliana n. 31 del 1986, che esclude l'applicabilità dell'aspettativa per motivi elettorali ai dipendenti comunali con contratto di lavoro a tempo determinato. Tale scelta legislativa è stata valutata come ragionevole, in quanto giustificata dall'incompatibilità dell'istituto dell'aspettativa con la natura di tale tipologia di contratto di lavoro, connotato dalla prefissione di un termine, in diretta connessione con le specifiche ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo, che debbono essere precisate in sede di pattuizione contrattuale e che giustificano la diversità di disciplina del rapporto. Inoltre la Corte ha rilevato che la norma non contraddice l'interesse costituzionale alla possibilità che tutti i cittadini concorrano alle cariche elettive in posizione di eguaglianza, anche impedendo, se occorre, la risoluzione del rapporto di lavoro o di impiego, con giustificato, ragionevole sacrificio dell'interesse dei privati datori di lavoro: con essa, infatti, si è effettuato un non irragionevole bilanciamento tra il conflitto di interessi che lo stato di dipendente dell'ente locale inevitabilmente determina con la carica di consigliere dell'ente locale medesimo ed il diritto alla conservazione del posto di lavoro ed ha, perciò, individuato, quale punto di equilibrio, l'attuale disciplina, sacrificando i lavoratori a tempo determinato.

La sentenza n. **120** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3 e 51 Cost., dell'art. 63 del d.lgs. n. 267 del 2000, nella parte in cui non prevedeva l'incompatibilità tra la carica di parlamentare e quella di sindaco di un Comune con popolazione superiore ai 20.000 abitanti. Oggetto di scrutinio è stata la stessa coerenza di un sistema in cui, alla non sindacabile scelta operata dal legislatore di escludere l'eleggibilità alla Camera o al Senato di chi contemporaneamente rivesta la carica di sindaco di un grande Comune, non si accompagna la previsione di una causa di incompatibilità per il caso in cui la stessa carica sopravvenga rispetto alla elezione a membro del Parlamento nazionale. La Corte ha innanzitutto sottolineato, sotto il profilo sistematico, che la valutazione della mancata previsione della causa di incompatibilità in oggetto deve muoversi non solo sul versante della diversità di *ratio* e di elementi distintivi propri, per causa ed effetti, delle cause di ineleggibilità rispetto a quelle di incompatibilità (le prime tradizionalmente intese a limitare lo *jus ad officium*, onde evitare lo strumentale insorgere di fenomeni di *captatio benevolentiae* e di *metus publicae potestatis*; le altre incidenti sullo *jus in officio*, per scongiurare l'insorgere di conflitti di interessi: sentenze n. 288 del 2007 e n. 235 del 1988). Deve, viceversa, essere condotta – in ossequio alla esigenza di ricondurre il sistema ad una razionalità intrinseca altrimenti lesa – alla stregua di un criterio più propriamente teleologico, nel cui contesto va evidenziato «il naturale carattere bilaterale dell'ineleggibilità», il quale inevitabilmente «finisce con il tutelare, attraverso il divieto a candidarsi in determinate condizioni, non solo la carica per la quale l'elezione è disposta, ma anche la carica, il cui esercizio è ritenuto incompatibile con la candidatura in questione» (sentenza n. 276 del 1997). Ed ha quindi affermato, in primo luogo, che «tale profilo finalistico non può trovare attuazione se non attraverso l'affermazione della necessità che il menzionato parallelismo sia assicurato, allorquando il cumulo tra gli uffici elettivi sia, comunque, ritenuto suscettibile di compromettere il libero ed efficiente espletamento della carica, ai sensi del combinato disposto degli artt. 3 e 51 Cost. (sentenza n. 201 del 2003)»; in secondo luogo, che – poiché in ultima analisi le cause di ineleggibilità e di incompatibilità si pongono quali strumenti di protezione non soltanto del mandato elettivo, ma anche del pubblico ufficio che viene ritenuto causa di impedimento del corretto esercizio della funzione rappresentativa – il potere discrezionale del legislatore di introdurre (o mantenere) dei temperamenti alla esclusione di cumulo tra le due cariche «trova un limite nella necessità di assicurare il rispetto del principio di divieto del cumulo delle funzioni, con la conseguente incostituzionalità di previsioni che ne rappresentino una sostanziale elusione (sentenza n. 143 del 2010)». Sulla base di tali argomentazioni, anche nella specie si è ribadito che, in assenza di una causa normativa (enucleabile all'interno della legge impugnata ovvero dal più ampio sistema in cui la previsione opera) idonea ad attribuirne ragionevole giustificazione, la previsione della non compatibilità di un *munus* pubblico rispetto ad un altro

preesistente, cui non si accompagni, nell'uno e nell'altro, una disciplina reciprocamente speculare, si pone in violazione della naturale corrispondenza biunivoca della cause di ineleggibilità e di incompatibilità, che vengono ad incidere necessariamente su entrambe le cariche coinvolte dalla relativa previsione, anche a prescindere dal dato temporale dello svolgimento dell'elezione. Tanto più, allorquando «la regola della esclusione “unidirezionale” viene in concreto fatta dipendere, quanto alla sua effettiva operatività, dalla circostanza – meramente casuale – connessa alla cadenza temporale delle relative tornate elettorali ed alla priorità o meno della assunzione della carica elettiva “pregiudicante” a tutto vantaggio della posizione del parlamentare; da ciò la lesione non soltanto del canone di uguaglianza e ragionevolezza ma anche della stessa libertà di elettorato attivo e passivo» (sentenza n. 277 del 2011; nonché sentenza n. 67 del 2012). Pertanto, la sussistenza di un'identica situazione di incompatibilità derivante dal cumulo tra la carica di parlamentare nazionale e quella di sindaco di Comune con popolazione superiore a ventimila abitanti – in assenza di un peculiare motivo idoneo ad attribuirne ragionevole giustificazione ed a prescindere dal momento di assunzione delle cariche medesime – porta (stante l'assoluta identità di *ratio*) alla declaratoria di illegittimità costituzionale della mancata specifica previsione di tale incompatibilità nella norma impugnata.

### ***7.1.7. Uguaglianza come applicazione uniforme delle norme in tema di concorrenza***

La sentenza n. 187 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di talune disposizioni legislative della Provincia autonoma di Trento [artt. 11, commi 1, lett. c), 2 e 3, e 16, commi 1, lett. b), e 3, della legge provinciale n. 18 del 2012, nonché art. 30, comma 3-*bis*, della legge provinciale n. 26 del 1993] che, introducendo modificazioni in tema di parametri utilizzati ai fini della determinazione dei compensi per attività professionali per i servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria e di determinazione di schemi-tipo di bandi, avevano leso la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza. La Corte ha sottolineato la rilevanza nella materia *de qua* delle disposizioni contenute nel Codice degli appalti pubblici, che costituiscono diretta attuazione delle prescrizioni poste dal diritto dell'Unione europea. Pertanto, «in tale ambito, la disciplina regionale non può avere un contenuto difforme da quella prevista, in attuazione delle norme comunitarie, dal legislatore nazionale e, quindi, non può alterare negativamente il livello di tutela assicurato dalla normativa statale» (sentenza n. 221 del 2010). In secondo luogo, il legislatore provinciale «deve osservare i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, tra i quali sono ricompresi anche quelli afferenti la disciplina di istituti e rapporti privatistici relativi, soprattutto, alla fase di conclusione ed esecuzione del contratto di appalto, che deve essere uniforme sull'intero territorio nazionale, in ragione della esigenza di assicurare il rispetto del principio di uguaglianza» (sentenza n. 221 del 2010).

## ***7.2. Il principio di ragionevolezza***

### ***7.2.1. Il principio di ragionevolezza in genere***

La sentenza n. 3 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art 18, commi 3, 7 e 8, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 18 del 2011, impugnato dal Presidente del Consiglio, in riferimento all'agli artt. 117, terzo comma, e 119, secondo comma, Cost., in quanto – imponendo agli enti locali della Regione di ridurre, a partire dal 2012, lo *stock* di debito, e consigliando ai Comuni minori la riduzione – contrasterebbe con l'art. 8, comma 3, della legge n. 183 del 2011, il quale prevede che un decreto di natura non regolamentare del Ministero dell'Economia e delle Finanze stabilisca, tra l'altro, distintamente per regioni, province e comuni, la differenza percentuale, rispetto al debito medio *pro capite*, oltre la quale i singoli enti territoriali hanno l'obbligo di procedere alla riduzione del debito. La Corte ha osservato che la riduzione del debito prevista dal legislatore statale – i cui criteri sono, peraltro, ancora da precisarsi, attraverso l'emanazione del predetto decreto non regolamentare – non si applica che a partire dal 2013, laddove il legislatore regionale ha già introdotto norme di contenimento e riduzione del debito a partire dal 2012, anche a fronte della responsabilità che la Regione ha assunto nei confronti dello Stato quanto alla tenuta finanziaria di tutti gli enti locali rientranti nella propria sfera territoriale, con

la creazione di un sistema regionale integrato, *ex art.* 1, comma 155, della legge n. 220 del 2010. Non sussistendo un diverso obbligo imposto dal legislatore statale nei confronti dell'intero sistema delle autonomie in riferimento all'anno 2012 e in attesa del previsto decreto ministeriale, risulterebbe ingiustificato e irragionevole impedire alla Regione Friuli-Venezia Giulia di introdurre misure per la riduzione del debito delle autonomie locali insistenti sul suo territorio: misure che anzi anticipano gli effetti della legislazione statale nel perseguire il medesimo obiettivo.

La sentenza n. 33 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 15-*nonies*, comma 1, del d.lgs. n. 502 del 1992 e 16, comma 1, primo periodo, del d.lgs. n. 503 del 1992 (nel testo di essi quale vigente fino all'entrata in vigore dell'art. 22 della legge n. 183 del 2010), nella parte in cui non consentiva al personale ivi contemplato (dirigenza sanitaria delle aziende sanitarie locali), che al raggiungimento del limite massimo di età per il collocamento a riposo non avesse compiuto il numero degli anni richiesti per ottenere il minimo della pensione, di rimanere, su richiesta, in servizio fino al conseguimento di tale anzianità minima e, comunque, non oltre il settantesimo anno di età. In ordine alla tutela del conseguimento del minimo pensionistico, la Corte ha osservato che il problema di tale tutela è strettamente connesso a quello dei limiti di età; la previsione di questi ultimi è rimessa «al legislatore nella sua più ampia discrezionalità» (sentenza n. 195 del 2000) e quest'ultima può incontrare vincoli – sotto il profilo costituzionale – solo in relazione all'obiettivo di conseguire il minimo della pensione, attraverso lo strumento della deroga ai limiti di età ordinari previsti per ciascuna categoria di dipendente pubblico. Nella giurisprudenza costituzionale è dunque ferma la distinzione tra la tutela della pensione minima e l'intangibile discrezionalità del legislatore nella determinazione dell'ammontare delle prestazioni previdenziali e nella variazione dei trattamenti in relazione alle diverse figure professionali interessate. Mentre il conseguimento della pensione al minimo è un bene costituzionalmente protetto, altrettanto non può dirsi per il raggiungimento di trattamenti pensionistici e benefici ulteriori (*ex plurimis*, sentenza n. 227 del 1997). Peraltro, anche la deroga ai limiti di età al fine del conseguimento del bene primario del minimo pensionistico incontra a sua volta dei limiti fisiologici, definiti dalla sentenza n. 444 del 1990 in termini di «energia compatibile con la prosecuzione del rapporto», oltre la quale neppure l'esigenza di tutelare detto bene primario può spingersi. Nel tempo, detto limite fisiologico si è spostato in avanti, di modo che, mentre fino al 1989 (sentenza n. 461 del 1989) esso è stato individuato a sessantacinque anni, successivamente la citata sentenza n. 444 del 1990 ha affermato che «la presunzione secondo cui al compimento dei sessantacinque anni si pervenga ad una diminuita disponibilità di energia incompatibile con la prosecuzione del rapporto “è destinata ad essere vieppiù inficiata dai riflessi positivi del generale miglioramento delle condizioni di vita e di salute dei lavoratori sulla loro capacità di lavoro”». Le sentenze n. 282 del 1991 e n. 90 del 1992 hanno confermato il suddetto orientamento, collegando la tutela del bene primario del conseguimento del diritto alla pensione al limite di settanta anni per le deroghe alle ordinarie soglie anagrafiche (fatti ovviamente salvi ulteriori innalzamenti nelle discipline di settore compatibili con l'ampia discrezionalità del legislatore in materia). Al riferito univoco indirizzo non ha fatto seguito un puntuale adeguamento delle diverse legislazioni di settore succedutesi nel tempo, per cui – anche per la fattispecie in esame – la permanenza in deroga fino al settantesimo anno di età al fine del conseguimento del diritto minimo alla pensione non era contemplata. Alla luce delle precedenti considerazioni, solo il combinato normativo vigente al momento della cessazione dal servizio del dirigente sanitario risulta in contrasto con l'art. 38, secondo comma, Cost. poiché non consente al medesimo la permanenza in servizio fino al settantesimo anno di età, utile a conseguire il minimo pensionistico. Non è, al contrario, costituzionalmente tutelato un indiscriminato ed incondizionato diritto alla reintegrazione in servizio, senza alcuna considerazione delle esigenze organizzative dell'ente datore di lavoro, e neppure un diritto a conferma nel medesimo incarico dirigenziale ricoperto dall'interessato all'atto della cessazione del servizio laddove, ad esempio, venissero a mancare i requisiti oppure il posto di funzione non fosse più disponibile. Anzi, nell'ambito della pubblica amministrazione e dei servizi pubblici i principi di buon andamento e di ragionevolezza di cui agli artt. 97 e 3 Cost. si realizzano di regola proprio attraverso la previsione di appropriati requisiti per l'accesso alle diverse funzioni dirigenziali, la coerenza tra dotazioni organiche ed assunzioni, il ragionevole bilanciamento tra tipi di funzioni attribuiti alle diverse figure professionali

ed età-limite per il loro svolgimento.

In tema di disciplina dell'età pensionabile dei giudici onorari, in assenza di «un limite unico di età generale per l'intero settore pubblico, essendo previsti limiti diversi a seconda delle categorie di personale (sentenze n. 162 del 1997, n. 238 del 1988 e n. 422 del 1994)», «va riconosciuta un'ampia discrezionalità al legislatore con il solo limite della manifesta arbitrarietà (ordinanza n. 380 del 1994 e sentenza n. 422 del 1994)». Alla luce di questo principio, con l'ordinanza n. **47** la Corte ha dichiarato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 42-*sexies*, primo comma, lett. *a*), del R.D. n. 12 del 1941, impugnato, in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., nella parte in cui prevede per i giudici onorari una età pensionabile diversa rispetto a quella prevista per i giudici di pace e per i giudici tributari. Infatti, la previsione di una età pensionabile differente per le diverse figure di giudice onorario non è irragionevole in quanto nel comparto unitariamente considerato di tali magistrati «è presente una pluralità di figure tra loro differenti (...) e che tali diversità non possono ritenersi indifferenti ai fini della determinazione dei limiti di età per la cessazione dell'incarico»; né ricorre la violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - ravvisabile solo nel caso di arbitrarietà e manifesta irragionevolezza della disciplina denunciata «combinandosi, sotto questo profilo, con il riferimento all'art. 3 Cost. ed implicando lo svolgimento di un giudizio di ragionevolezza sulla legge censurata (sentenze n. 243 del 2005, n. 63 e n. 306 del 1995; n. 250 del 1993)» - «poiché l'avvicinarsi del personale per il raggiungimento di limiti di età costituisce un evento fisiologico nella dinamica organizzativa della pubblica amministrazione».

La sentenza n. **82** ha confermato la consolidata giurisprudenza (sentenze n. 227 del 2009, n. 330 del 2007, n. 320 del 2005, n. 416 del 2000) secondo cui «sono illegittime, per violazione del principio di uguaglianza consacrato nell'art. 3 Cost., le disposizioni che, posta la non debenza di una determinata prestazione patrimoniale, prevedano l'irripetibilità di quanto sia stato versato nell'apparente adempimento della (in realtà inesistente) obbligazione».

La sentenza n. **85**, sul caso Ilva, ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 3 del d.l. n. 207 del 2012, che consentono agli stabilimenti in crisi con almeno duecento occupati e riconosciuti di interesse strategico nazionale con d.P.C.m. di continuare l'esercizio dell'attività di impresa, anche nel caso sia stato disposto il sequestro giudiziario degli impianti, per un tempo non superiore a 36 mesi, nel rispetto delle prescrizioni impartite con una autorizzazione integrata ambientale (AIA) rilasciata in sede di riesame, al fine di assicurare la più adeguata tutela dell'ambiente e della salute secondo le migliori tecniche disponibili. La Corte ha, tra l'altro, osservato che la *ratio* della disciplina censurata consiste nella realizzazione di un ragionevole bilanciamento tra diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione, in particolare alla salute (art. 32 Cost.), da cui deriva il diritto all'ambiente salubre, e al lavoro (art. 4 Cost.), da cui deriva l'interesse costituzionalmente rilevante al mantenimento dei livelli occupazionali ed il dovere delle istituzioni pubbliche di spiegare ogni sforzo in tal senso. Quanto alla temuta dispersione di beni che potrebbero formare oggetto di una futura confisca, si deve riconoscere al legislatore la possibilità di modulare *pro futuro* l'efficacia e la portata stessa di un vincolo cautelare a seconda della natura del suo oggetto e degli interessi convergenti sulla situazione considerata. Il bilanciamento operato dal legislatore e positivamente apprezzato in termini di ragionevolezza ha implicato nella specie una forte attenuazione della garanzia reale nella sua attitudine ad impedire la circolazione della cosa sequestrata, che peraltro non è il solo ed assorbente profilo della cautela. In ogni caso, il decremento della garanzia è del tutto corrispondente al vantaggio perseguito per la tutela degli interessi di rilievo costituzionale che gravitano su beni necessari all'esercizio di imprese di rilievo strategico.

La sentenza n. **92** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione del principio di ragionevolezza, dell'art. 38, commi 2, 4, 6 e 10, del d.l. n. 269 del 2003, nella parte in cui riconosceva al custode giudiziario di autoveicoli sottoposti al fermo amministrativo, con effetto retroattivo, compensi inferiori rispetto a quelli previgenti. La Corte ha dapprima rammentato che non può ritenersi interdetto al legislatore di emanare disposizioni modificative in senso sfavorevole dei rapporti di durata, anche se l'oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi "perfetti" (cioè, peraltro, alla condizione che tali disposizioni non trasmodino in un regolamento irragionevole,

frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate su disposizioni di leggi precedenti, l'affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto: *ex multis*, sentenza n. 166 del 2012). Tuttavia, nel caso di specie veniva in risalto non soltanto un "generico" affidamento in un quadro normativo dal quale scaturiscano determinati diritti, ma uno "specifico" affidamento in un fascio di situazioni (giuridiche ed economiche) iscritte in un rapporto convenzionale regolato *iure privatorum* tra pubblica amministrazione e titolari di aziende di deposito di vetture, secondo una specifica disciplina in ossequio alla quale le parti (entrambe le parti) hanno raggiunto l'accordo e assunto le rispettive obbligazioni. Secondo i Giudici l'affidamento appariva rivolto non tanto alle astratte norme regolative del rapporto, o alla relativa loro "sicurezza", quanto, piuttosto, al concreto contenuto dell'accordo e dei reciproci e specifici impegni assunti dalle parti al momento della stipula della convenzione di deposito: impegni sulla cui falsariga, come accade in ogni ordinaria dinamica contrattuale, si sono venuti a calibrare i rispettivi oneri di ordine anche economico, oltre che le corrispondenti aspettative. Pertanto, il sindacato di costituzionalità è stato condotto, più che sul piano di una "astratta" ragionevolezza della volontà normativa, sul terreno della ragionevolezza "complessiva" della "trasformazione" alla quale sono stati assoggettati i rapporti negoziali di cui alla disposizione intertemporale denunciata. E tale ragionevolezza "complessiva" è stata, a sua volta, apprezzata nel quadro di un altrettanto ragionevole contemperamento degli interessi – tutti di rango costituzionale, comunque ancorabili al parametro di cui all'art. 3 Cost. – che risultano nella specie coinvolti: ad evitare che una generalizzata esigenza di contenimento della finanza pubblica possa risultare, sempre e comunque, e quasi pregiudizialmente, legittimata a determinare la compromissione di diritti maturati o la lesione di consolidate sfere di interessi, sia individuali, sia anche collettivi. In quest'ottica, si è sostenuto che la disciplina denunciata ha finito per generare una sorta di novazione, sotto più di un profilo, del rapporto intercorrente tra le parti: da un lato, il custode, o depositario, del veicolo è divenuto un acquirente *ex lege* del medesimo, con nuovi e diversi obblighi; dall'altro, l'originaria liquidazione delle somme dovute al custode, secondo le tariffe previste dall'art. 12 del d.P.R. n. 571 del 1982, è stata sostituita con il riconoscimento di «un importo complessivo forfettario», determinato, espressamente «in deroga», secondo i criteri indicati. Il rapporto tra depositario e amministrazione è risultato, così, *in itinere*, stravolto in alcuni dei suoi elementi essenziali, al di fuori, peraltro, della previsione di qualsiasi meccanismo di concertazione o di accordo e, anzi, con l'imposizione di oneri non previsti né prevedibili, né all'origine né in costanza del rapporto medesimo; al punto da potersi escludere che, al di là delle reali intenzioni del legislatore, sia stato operato un effettivo e adeguato bilanciamento tra le esigenze contrapposte. Invero, una disposizione retroattiva, specie quando determini effetti pregiudizievoli rispetto a diritti soggettivi "perfetti" che trovino la loro base in rapporti di durata di natura contrattuale o convenzionale – pubbliche o private che siano le parti contraenti – deve essere assistita da una "causa" normativa adeguata: intendendosi per tale una funzione della norma che renda "accettabilmente" penalizzata la posizione del titolare del diritto compromesso, attraverso "contropartite" intrinseche allo stesso disegno normativo e che valgano a bilanciare le posizioni delle parti. Nella specie tale bilanciamento non è stato riscontrato, dal momento che gli interessi dei custodi – assoggettati, *ratione temporis*, al nuovo e pregiudizievole, regime di rapporti e di determinazione dei relativi compensi – sono stati compromessi in favore della controparte pubblica, senza alcun meccanismo di riequilibrio ed in ragione, esclusivamente, di un risparmio per l'erario, che non può certo assumere connotati irragionevolmente, *lato sensu*, "espropriativi".

La sentenza n. 143 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 24 Cost., dell'art. 41-*bis*, comma 2-*quater*, lett. b), ultimo periodo, della legge n. 354 del 1975, nella parte in cui poneva limitazioni al diritto ai colloqui con i difensori nei confronti dei detenuti sottoposti alla sospensione delle regole di trattamento ai sensi del comma 2 del medesimo art. 41-*bis*. In proposito, si è ribadito che il diritto di difesa è suscettibile di bilanciamento con altre esigenze di rango costituzionale, così che il suo esercizio può essere variamente modulato o limitato dal legislatore (tra le altre, sentenze n. 173 del 2009, n. 297 del 2008 e n. 341 del 2006, nonché, con specifico riferimento alla materia dei colloqui dei detenuti, sentenza n. 212 del 1997): ciò, tuttavia, a condizione che non ne risulti compromessa l'effettività, costituente il limite invalicabile ad



operazioni del genere considerato (sentenza n. 317 del 2009), e ferma restando, altresì, l'esigenza di verificare la ragionevolezza delle restrizioni concretamente apportate (sentenza n. 407 del 1993). Sotto il profilo della ragionevolezza delle restrizioni, la norma in esame è stata considerata confliggente con il principio per cui, nelle operazioni di bilanciamento, non può esservi un decremento di tutela di un diritto fondamentale se ad esso non fa riscontro un corrispondente incremento di tutela di altro interesse di pari rango. Infatti, nella specie, si è rilevato che alla compressione indiscutibile del diritto di difesa indotta dalla disposizione censurata non corrispondeva, *prima facie*, un paragonabile incremento della tutela del contrapposto interesse alla salvaguardia dell'ordine pubblico e della sicurezza dei cittadini.

In tema di edilizia popolare, la sentenza n. **161** ha sanzionato gli artt. 1 e 3 della legge della Regione Toscana n. 59 del 2005 che riconoscevano a tutti i cittadini italiani (e ai loro familiari a carico) in possesso della qualifica di "profugo" il diritto di acquistare gli alloggi di edilizia residenziale popolare loro assegnati, beneficiando di condizioni di miglior favore rispetto agli assegnatari ordinari. La scelta così compiuta aveva l'effetto di estendere un regime di privilegio, derogatorio rispetto alle norme generali in materia di edilizia residenziale pubblica, e di alterare la posizione relativa della categoria interessata rispetto ad altre categorie – i profughi di cui all'art. 18 della legge n. 173 del 1952 e gli assegnatari ordinari di alloggi popolari – che sono titolari del medesimo diritto all'abitazione, al quale la giurisprudenza costituzionale riconosce carattere inviolabile (*ex plurimis*, sentenze n. 61 del 2011, n. 404 del 1988 e n. 217 del 1988). Tale scelta è stata ritenuta in contrasto con l'art. 3 Cost. per l'irragionevolezza sia del criterio prescelto per l'estensione del beneficio, sia della parificazione di situazioni eterogenee.

La sentenza n. **172** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Trento n. 15 del 2012, nella parte in cui subordinava al requisito della titolarità della carta di soggiorno la concessione dell'assegno di cura agli stranieri legalmente residenti nella Provincia. Secondo la Corte tale previsione realizzava una discriminazione contrastante con la funzione e la *ratio* normativa stessa, nonché con il limite di ragionevolezza imposto anche dal rispetto del principio di uguaglianza. Infatti, nella specie, non è stata riscontrata una ragionevole correlazione tra l'impugnato presupposto di ammissibilità al beneficio (residenza protratta nel tempo) e gli altri peculiari requisiti (situazione di bisogno e di disagio anche economico riferibili direttamente alla persona non autosufficiente in quanto tale), che costituiscono le condizioni di fruibilità della provvidenza in esame. La mancanza di correlazione ha determinato il venir meno della ragionevolezza della previsione di un requisito differenziato (e, nella specie, pesantemente aggravato), che, lungi dal trovare giustificazione nella essenza e finalità del beneficio, contraddittoriamente avrebbe potuto portare ad escludere soggetti altrettanto (se non più) esposti alle condizioni di bisogno e di disagio (che il censurato sistema di prestazioni e servizi si propone di superare perseguendo una finalità eminentemente sociale), senza che fosse possibile presumere, in termini assoluti, che lo stato di bisogno di chi risiede (seppur regolarmente) nella Provincia da meno di tre anni sia minore rispetto a chi vi risiede da più anni (sentenze n. 133, n. 4 e n. 2 del 2013).

La sentenza n. **179** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 54 del d.lgs. n. 274 del 2000, nella parte in cui non prevedeva che, se il condannato lo richiede, il giudice può ammetterlo a svolgere il lavoro di pubblica utilità fuori dall'ambito della provincia in cui risiede. La norma impugnata disciplina il lavoro di pubblica utilità con una serie di disposizioni che consentono al giudice di disporre di una certa flessibilità nel governare modi e tempi dello svolgimento della pena, in particolare facendo in modo di non pregiudicare le esigenze di lavoro, di studio, di famiglia e di salute del condannato. Rispetto a questo quadro, la Corte ha considerato palesemente irragionevole il vincolo territoriale imposto al giudice, il quale doveva individuare il luogo di svolgimento del lavoro di pubblica utilità nell'ambito della Provincia di residenza del condannato. Tale vincolo territoriale, infatti, non risultava giustificato dalla *voluntas legis* di circoscrivere la discrezionalità del decidente, al fine di evitare al condannato eccessivi spostamenti territoriali rispetto al luogo della sua dimora abituale, visto che un simile intento non era, in realtà, coerente con la stessa disciplina del lavoro di pubblica utilità e, dunque, non valeva a giustificare il vincolo stesso, come risulta dal fatto che in molti casi il condannato può non prestare il consenso alla pena del lavoro di pubblica

utilità se ritenga non compatibile con le proprie esigenze la scelta della località effettuata dal giudicante.

La sentenza n. **231** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per irragionevolezza intrinseca, dell'art. 19, primo comma, lett. *b*), della legge n. 300 del 1970, nella parte in cui consentiva la costituzione di rappresentanze aziendali alle sole «associazioni sindacali che siano firmatarie di contratti collettivi applicati nell'unità produttiva», e non anche a quelle che abbiano comunque partecipato alla relativa negoziazione, pur non avendoli poi, per propria scelta, sottoscritti. A giudizio della Corte, infatti, i sindacati, nell'esercizio della loro funzione di autotutela dell'interesse collettivo, sarebbero stati privilegiati o discriminati sulla base non già del rapporto con i lavoratori, che rimanda al dato oggettivo (e valoriale) della loro rappresentatività e, quindi, giustifica la stessa partecipazione alla trattativa, bensì del rapporto con l'azienda, per il rilievo condizionante attribuito al dato contingente di avere prestato il proprio consenso alla conclusione di un contratto con la stessa.

La sentenza n. **237** si è occupata della riforma delle circoscrizioni giudiziarie dettata dalla legge delega n. 148 del 2011 e dai decreti legislativi nn. 155 e 156 del 2012, che ha perseguito, tra l'altro, l'abolizione dei tribunali dei centri non capoluogo di provincia. La Corte ha verificato altresì la ragionevolezza e la proporzionalità del bilanciamento tra i vari interessi di rilievo costituzionale coinvolti da un intervento legislativo di così vasta portata, escludendo la fondatezza delle censure relative alla dedotta prevalenza dei principi dell'economicità e dell'efficienza rispetto a quello della solidarietà, ed alla pretesa incidenza su territori caratterizzati da riserve naturali. Al riguardo, è stata sottolineata la complessiva ragionevolezza della delega conferita al Governo (per le sue finalità e per l'indicazione di criteri oggettivi ed uniformi per tutto il territorio nazionale), nonché la diversità delle situazioni degli uffici giudiziari interessati.

La sentenza n. **275** ha giudicato costituzionalmente illegittimo, per violazione del principio di ragionevolezza, l'art. 10, comma 5, lett. *b*), del d.l. n. 16 del 2012, nella parte in cui – disponendo la definizione, anche in via transattiva, dei rapporti controversi dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato (AAMS) – prevedeva il limite del 5% alla riduzione delle somme ancora dovute dai concessionari per la raccolta di scommesse ippiche di cui al d.P.R. n. 169 del 1998 (cd. concessionari storici). I Giudici, dopo avere ascrivito la disposizione impugnata alla categoria delle leggi-provvedimento, ne hanno apprezzato lo scopo di ricondurre ad equità i rapporti economici con i concessionari. Una simile finalità è stata considerata «di per sé non incongrua, ed anzi condivisibile, dal punto di vista sia dell'interesse pubblico alla riscossione delle entrate in questione, sia di quello privato dei concessionari». Pertanto, la scelta legislativa «non solo non può considerarsi irragionevole, ma è stata imposta «dall'inadempimento dell'amministrazione e dal suo espresso riconoscimento dell'impossibilità di individuare misure di salvaguardia diverse dal riequilibrio "interno" del rapporto concessorio». L'irragionevolezza della norma è stata piuttosto individuata nella previsione dello «sbarramento del cinque per cento alla riduzione delle somme dovute dai concessionari». La Corte ha, infatti, ravvisato un'«evidente rottura della consequenzialità logica fra la pretesa di pervenire ad un equilibrato riassetto delle prestazioni economiche dei concessionari e la fissazione del tetto in modo apodittico, prescindendo cioè da quell'attenta e ponderata valutazione delle mutate circostanze di fatto (i pacifici minori introiti conseguenti all'evoluzione in senso concorrenziale del mercato delle scommesse ippiche), che costituiva la premessa indispensabile della determinazione delle modalità di salvaguardia e che rimane non meno indispensabile per l'applicazione del nuovo meccanismo di riequilibrio». In particolare, si è osservato che, dalla norma impugnata e dagli atti parlamentari, «non emergono le ragioni che inducono a ritenere il tetto congruente con l'obiettivo prefissato dallo stesso legislatore» di «riconduzione ad equità dei rapporti concessori nel rispetto dei principi di efficienza ed economicità».

La sentenza n. **309** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 15, comma 1, lett. *b*), della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 19 del 2012, nella parte in cui escludeva i cittadini stranieri regolarmente soggiornanti nello Stato italiano dalla possibilità di prestare servizio sociale volontario. La Corte ha ritenuto irragionevole subordinare la possibilità di accedere al servizio sociale volontario al possesso della cittadinanza italiana o di altro stato dell'Unione europea, in

quanto si tratta di prestazioni personali effettuate spontaneamente a favore di altri individui o della collettività. Tali prestazioni rappresentano infatti la più diretta realizzazione del principio di solidarietà sociale, per il quale la persona è chiamata ad agire non per calcolo utilitaristico o per imposizione di un'autorità, e la partecipazione a tale forme di solidarietà deve essere ricompresa tra i valori fondanti dell'ordinamento giuridico, riconosciuti, insieme ai diritti inviolabili dell'uomo, come base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente. Ne consegue che deve essere riconosciuta anche agli stranieri regolarmente soggiornanti nel territorio italiano la possibilità di partecipare al servizio sociale volontario, quale espressione del predetto principio solidaristico. Inoltre dette ragioni valgono anche a rafforzare quelle esigenze di integrazione nella comunità e di pieno sviluppo della persona che devono essere assicurate dalla legislazione in materia di trattamento dello straniero regolarmente soggiornante nel territorio dello Stato. Infatti al legislatore è consentito dettare norme, non palesemente irragionevoli, che regolino l'ingresso e la permanenza di extracomunitari in Italia, ma una volta che il diritto a soggiornare non sia in discussione, non si possono discriminare gli stranieri stabilendo nei loro confronti particolari limitazioni né per il godimento dei diritti fondamentali della persona (sentenza n. 306 del 2008), né nell'esercizio dei doveri di solidarietà previsti dalla Costituzione.

La sentenza n. **310** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 21, primo, secondo e terzo periodo, del d.l. n. 78 del 2010, che dispone il blocco per il triennio 2011-2013 dei meccanismi di adeguamento retributivo, degli automatismi stipendiali (classi e scatti) correlati all'anzianità di servizio, e di ogni effetto economico delle progressioni in carriera dei docenti universitari. La Corte ha osservato che il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, attraverso cui può attuarsi una politica di riequilibrio del bilancio, implicano sacrifici gravosi, quali quelli in esame, che trovano giustificazione nella situazione di crisi economica. In particolare, in ragione delle necessarie attuali prospettive pluriennali del ciclo di bilancio, tali sacrifici non possono non interessare periodi, certo definiti, ma più lunghi rispetto a quelli presi in considerazione dalla giurisprudenza costituzionale relativa alla manovra economica del 1992. Le norme impugnate, dunque, superano il vaglio di ragionevolezza, in quanto mirate ad un risparmio di spesa che opera riguardo a tutto il comparto del pubblico impiego, in una dimensione solidaristica – sia pure con le differenziazioni rese necessarie dai diversi statuti professionali delle categorie che vi appartengono – e per un periodo di tempo limitato, che comprende più anni in considerazione della programmazione pluriennale delle politiche di bilancio. Più in generale, in ordine ad una pretesa disparità di trattamento del lavoro pubblico rispetto a quello privato, non può non rilevarsi che le profonde diversità dello stato giuridico e di trattamento economico escludano ogni possibilità di comparazione. La ragionevolezza delle norme impugnate non viene neanche incisa dalle generiche e assertive doglianze relative all'assenza di responsabilità dei cittadini gravati dalle misure in esame per la situazione economica che vi ha dato luogo, e alla mancata partecipazione degli stessi alle scelte di politica economica.

### ***7.2.2. Ragionevolezza, prestazioni assistenziali e diritti fondamentali***

Nella sentenza n. **2** la Corte, ha esaminato molteplici questioni di legittimità costituzionale proposte avverso disposizioni della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 12 del 2011, dichiarandone l'illegittimità costituzionale, in riferimento all'art. 3 Cost. Tutte le questioni avevano ad oggetto disposizioni che subordinavano la concessione, nei confronti di stranieri, di provvidenze di natura assistenziale al possesso del requisito della residenza per un certo tempo nella Provincia di Bolzano. La Corte ha sottolineato, nei diversi casi, che il richiedere il possesso di un tale requisito è incompatibile con i principi di ragionevolezza e di uguaglianza, dato che la mera durata della residenza non può essere ritenuta una circostanza idonea a differenziare in modo ragionevole le posizioni dei potenziali interessati alle diverse provvidenze. Né si è ritenuto che la circostanza che si tratti di prestazioni di natura economica eccedenti quelle essenziali e di scelte operate per contenere la spesa pubblica, possa consentire che le scelte connesse alla individuazione dei beneficiari — necessariamente da circoscrivere in ragione della limitatezza delle risorse disponibili — possano essere operate in contrasto con il principio di ragionevolezza (sentenze n. 40 del 2011 e n. 432 del 2005).

La sentenza n. **4** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, della legge della Regione Calabria n. 44 del 2011, nella parte in cui prevedeva che i cittadini extracomunitari, per beneficiare degli interventi previsti dalla medesima legge, dovessero essere in possesso di «regolare carta di soggiorno». Secondo i Giudici, la limitazione del novero dei fruitori delle provvidenze, operata dalla norma censurata, deve ritenersi irragionevole e lesiva del principio di eguaglianza. Al legislatore, sia statale che regionale, è consentito, infatti, attuare una disciplina differenziata per l'accesso a prestazioni eccedenti i limiti dell'essenziale, al fine di conciliare la massima fruibilità dei benefici previsti con la limitatezza delle risorse economiche da destinare al maggior onere conseguente. La legittimità, in linea di principio, di tale finalità non esclude, tuttavia, che i canoni selettivi adottati debbano rispondere al principio di ragionevolezza, in quanto «è consentito introdurre regimi differenziati, circa il trattamento da riservare ai singoli consociati, soltanto in presenza di una “causa” normativa non palesemente irrazionale o, peggio, arbitraria» (sentenza n. 432 del 2005). Nella specie, è stato, di contro, introdotto un elemento di distinzione arbitrario, non essendovi alcuna ragionevole correlazione tra la condizione di accesso dei cittadini extracomunitari alle prestazioni assistenziali in questione e le situazioni di bisogno o disagio, riferibili direttamente alla persona in quanto tale, che costituiscono il presupposto di fruibilità di una provvidenza sociale. Non è possibile, infatti, presumere in modo aprioristico che stranieri non autosufficienti, titolari di un permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo – in quanto già presenti in precedenza sul territorio nazionale in base a permesso di soggiorno protratto per cinque anni – versino in stato di bisogno o disagio maggiore rispetto agli stranieri che, sebbene anch'essi regolarmente presenti nel territorio nazionale, non possano vantare analogo titolo legittimante. Come già affermato dalla giurisprudenza costituzionale, mentre è possibile subordinare, non irragionevolmente, l'erogazione di determinate prestazioni sociali, non dirette a rimediare a gravi situazioni di urgenza, alla circostanza che il titolo di legittimazione dello straniero alla permanenza nel territorio dello Stato ne dimostri il carattere non episodico e di non breve durata, una volta che il diritto a soggiornare alle predette condizioni non sia in discussione, l'accesso a una misura sociale non può essere differenziato in ragione della «necessità di uno specifico titolo di soggiorno» (sentenza n. 61 del 2011) o di «particolari tipologie di residenza volte ad escludere proprio coloro che risultano i soggetti più esposti alle condizioni di bisogno e di disagio che un siffatto sistema di prestazioni e servizi si propone di superare perseguendo una finalità eminentemente sociale» (sentenza n. 40 del 2011).

La sentenza n. **40** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000, nella parte in cui subordinava al requisito della titolarità della carta di soggiorno la concessione agli stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato dell'indennità di accompagnamento (art. 1 della legge n. 18 del 1980) e della pensione di inabilità (art. 12 della legge n. 118 del 1971). La pronuncia, ponendosi in linea di continuità con i principi già affermati nella sentenza n. 329 del 2011, ha osservato che, in ragione delle gravi condizioni di salute dei soggetti di riferimento, portatori di *handicap* fortemente invalidanti, vengono ad essere coinvolti una serie di valori di essenziale risalto – quali, in particolare, la salvaguardia della salute, le esigenze di solidarietà rispetto a condizioni di elevato disagio sociale, i doveri di assistenza per le famiglie –, tutti di rilievo costituzionale, che rendono priva di giustificazione la previsione di un regime restrittivo (*ratione temporis*, così come *ratione census*) nei confronti di cittadini extracomunitari, legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato da tempo apprezzabile ed in modo non episodico.

La sentenza n. **133** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, secondo periodo, della legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige n. 1 del 2005, nella parte in cui subordinava l'erogazione agli stranieri extracomunitari dell'assegno regionale al nucleo familiare per i figli ed equiparati al possesso del requisito della residenza almeno quinquennale nella Regione. I Giudici hanno confermato che al legislatore, sia statale che regionale, è consentito introdurre una disciplina differenziata per l'accesso alle prestazioni eccedenti i limiti dell'essenziale al fine di conciliare la massima fruibilità dei benefici con la limitatezza delle risorse finanziarie disponibili. La legittimità di una simile scelta non esclude, tuttavia, che i canoni selettivi adottati debbano comunque rispondere al principio di ragionevolezza, in quanto «è consentito introdurre regimi differenziati, circa il trattamento da riservare ai singoli consociati, soltanto in presenza di una “causa” normativa non palesemente irrazionale o, peggio, arbitraria». In particolare, si è precisato

che lo scrutinio deve essere operato all'interno della specifica disposizione, al fine di verificare se vi sia una ragionevole correlazione tra la condizione prevista per l'ammissibilità al beneficio e gli altri peculiari requisiti che ne condizionano il riconoscimento e ne definiscono la *ratio* (sentenza n. 432 del 2005). Sulla scorta di tali considerazioni, la Corte ha già ritenuto costituzionalmente illegittime, per contrasto con l'art. 3 Cost., norme legislative regionali o provinciali che, come quella in esame, subordinavano il riconoscimento di determinate prestazioni assistenziali, nei confronti dei soli stranieri, alla residenza nella Regione o nella Provincia autonoma per un certo periodo minimo di tempo. Al riguardo, si è rilevato che mentre la residenza costituisce, rispetto ad una provvidenza regionale, «un criterio non irragionevole per l'attribuzione del beneficio» (sentenza n. 432 del 2005), non altrettanto può dirsi quanto alla previsione di un requisito differenziale basato sulla residenza protratta per un predeterminato e significativo periodo minimo di tempo (nella specie, quinquennale). La previsione di un simile requisito, infatti, non risulta rispettosa dei principi di ragionevolezza e di uguaglianza, in quanto «introduce nel tessuto normativo elementi di distinzione arbitrari», non essendovi alcuna ragionevole correlazione tra la durata della residenza e le situazioni di bisogno o di disagio, riferibili direttamente alla persona in quanto tale, che costituiscono il presupposto di fruibilità delle provvidenze in questione (sentenza n. 40 del 2011). Non è, infatti, possibile presumere, in termini assoluti, che gli stranieri immigrati nel territorio regionale o provinciale «da meno di cinque anni, ma pur sempre ivi stabilmente residenti o dimoranti, versino in stato di bisogno minore rispetto a chi vi risiede o dimora da più anni» (sentenza n. 2 del 2013; in prospettiva simile, sentenza n. 4 del 2013). Le medesime considerazioni sono state ritenute vevoli anche in rapporto alla norma *de qua*, che presenta un'analoga struttura.

La sentenza n. 222 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale parziale di talune disposizioni della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 16 del 2011, in quanto subordinavano, specie per lo straniero, l'accesso alle prestazioni sociali ivi disciplinate al requisito della residenza nel territorio nazionale o regionale protratta per una consistente durata minima. Secondo la Corte, il legislatore, per sottrarre eventuali restrizioni nell'accesso alle prestazioni sociali ad un giudizio di ineguaglianza e di manifesta irragionevolezza, è tenuto a rivolgere lo sguardo non soltanto, per il passato, alla durata della residenza sul territorio nazionale o locale oltre una soglia temporale minima, ma anche, in prospettiva, alla presenza o all'assenza di indici idonei a testimoniare il legame tendenzialmente stabile tra la persona e la comunità. La disciplina impugnata, attraverso una previsione generale che accomuna prestazioni di natura assai diversa, si limita viceversa ad esigere, tra l'altro, una residenza almeno quinquennale in Italia. Combinando la natura indiscriminata della restrizione, che non viene apprezzata nelle sue ragioni giustificatrici, provvidenza per provvidenza, con lo sproporzionato rilievo attribuito al requisito della residenza, per un periodo di tempo significativo e comunque largamente superiore a quello indicato dall'art. 41 del d.lgs. n. 286 del 1998, il legislatore regionale è incorso nel dedotto vizio di violazione dell'art. 3 Cost. In tema di accesso degli stranieri alle prestazioni di assistenza sociale, la Corte ha infatti affermato (sentenze n. 133, n. 4 e n. 2 del 2013) che, mentre la residenza costituisce, rispetto a una provvidenza regionale, «un criterio non irragionevole per l'attribuzione del beneficio» (sentenza n. 432 del 2005), non altrettanto può dirsi quanto alla residenza protratta per un predeterminato e significativo periodo minimo di tempo (nella specie, quinquennale). La previsione di un simile requisito, infatti, ove di carattere generale e dirimente, non risulta rispettosa dei principi di ragionevolezza e di uguaglianza, in quanto «introduce nel tessuto normativo elementi di distinzione arbitrari», non essendovi alcuna ragionevole correlazione tra la durata prolungata della residenza e le situazioni di bisogno o di disagio, riferibili direttamente alla persona in quanto tale, che in linea astratta ben possono connotare la domanda di accesso al sistema di protezione sociale (sentenza n. 40 del 2011).

### 7.2.3. Ragionevolezza, retroattività delle norme e tutela del legittimo affidamento

La sentenza n. **83** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 25 della legge n. 240 del 2010, che precludeva a professori e ricercatori universitari la facoltà, riconosciuta agli altri dipendenti civili dello Stato e degli enti pubblici non economici, di permanere in servizio per un periodo massimo di un biennio oltre i limiti di età per il collocamento a riposo per essi previsto, previa valutazione favorevole dell'amministrazione di appartenenza. Tale esclusione si rivela del tutto irragionevole e si risolve, quindi, in violazione dell'art. 3 Cost. Il legislatore ben può infatti emanare disposizioni che vengano a modificare in senso sfavorevole per gli interessati la disciplina dei rapporti di durata, anche se l'oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti, unica condizione essendo che tali disposizioni «non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l'affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto» (sentenze n. 166 del 2012, n. 302 del 2010, n. 236 e n. 206 del 2009). Nei casi in esame non è dato individuare ragioni idonee a giustificare, per la sola categoria dei professori e ricercatori universitari, l'esclusione dalla possibilità di avvalersi del trattenimento in servizio.

La sentenza n. **92** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione del principio di ragionevolezza, dell'art. 38, commi 2, 4, 6 e 10, del d.l. n. 269 del 2003, nella parte in cui riconosceva al custode giudiziario di autoveicoli sottoposti al fermo amministrativo, con effetto retroattivo, compensi inferiori rispetto a quelli previgenti. La Corte ha dapprima rammentato che non può ritenersi interdetto al legislatore di emanare disposizioni modificative in senso sfavorevole dei rapporti di durata, anche se l'oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi "perfetti" (ciò, peraltro, alla condizione che tali disposizioni non trasmodino in un regolamento irragionevole, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate su disposizioni di leggi precedenti, l'affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto: *ex multis*, sentenza n. 166 del 2012). Tuttavia, nel caso di specie veniva in risalto non soltanto un "generico" affidamento in un quadro normativo dal quale scaturiscano determinati diritti, ma uno "specifico" affidamento in un fascio di situazioni (giuridiche ed economiche) iscritte in un rapporto convenzionale regolato *iure privatorum* tra pubblica amministrazione e titolari di aziende di deposito di vetture, secondo una specifica disciplina in ossequio alla quale le parti (entrambe le parti) hanno raggiunto l'accordo e assunto le rispettive obbligazioni. Secondo i Giudici l'affidamento appariva rivolto non tanto alle astratte norme regolative del rapporto, o alla relativa loro "sicurezza", quanto, piuttosto, al concreto contenuto dell'accordo e dei reciproci e specifici impegni assunti dalle parti al momento della stipula della convenzione di deposito: impegni sulla cui falsariga, come accade in ogni ordinaria dinamica contrattuale, si sono venuti a calibrare i rispettivi oneri di ordine anche economico, oltre che le corrispondenti aspettative. Pertanto, il sindacato di costituzionalità è stato condotto, più che sul piano di una "astratta" ragionevolezza della volontà normativa, sul terreno della ragionevolezza "complessiva" della "trasformazione" alla quale sono stati assoggettati i rapporti negoziali di cui alla disposizione intertemporale denunciata. E tale ragionevolezza "complessiva" è stata, a sua volta, apprezzata nel quadro di un altrettanto ragionevole temperamento degli interessi – tutti di rango costituzionale, comunque ancorabili al parametro di cui all'art. 3 Cost. – che risultano nella specie coinvolti: ad evitare che una generalizzata esigenza di contenimento della finanza pubblica possa risultare, sempre e comunque, e quasi pregiudizialmente, legittimata a determinare la compromissione di diritti maturati o la lesione di consolidate sfere di interessi, sia individuali, sia anche collettivi. In quest'ottica, si è sostenuto che la disciplina denunciata ha finito per generare una sorta di novazione, sotto più di un profilo, del rapporto intercorrente tra le parti: da un lato, il custode, o depositario, del veicolo è divenuto un acquirente *ex lege* del medesimo, con nuovi e diversi obblighi; dall'altro, l'originaria liquidazione delle somme dovute al custode, secondo le tariffe previste dall'art. 12 del d.P.R. n. 571 del 1982, è stata sostituita con il riconoscimento di «un importo complessivo forfettario», determinato, espressamente «in deroga», secondo i criteri indicati. Il rapporto tra depositario e amministrazione è risultato, così, *in itinere*, stravolto in alcuni dei suoi elementi essenziali, al di fuori, peraltro, della previsione di qualsiasi meccanismo di concertazione o di accordo e, anzi, con l'imposizione di oneri

non previsti né prevedibili, né all'origine né in costanza del rapporto medesimo; al punto da potersi escludere che, al di là delle reali intenzioni del legislatore, sia stato operato un effettivo e adeguato bilanciamento tra le esigenze contrapposte. Invero, una disposizione retroattiva, specie quando determini effetti pregiudizievoli rispetto a diritti soggettivi "perfetti" che trovino la loro base in rapporti di durata di natura contrattuale o convenzionale – pubbliche o private che siano le parti contraenti – deve essere assistita da una "causa" normativa adeguata: intendendosi per tale una funzione della norma che renda "accettabilmente" penalizzata la posizione del titolare del diritto compromesso, attraverso "contropartite" intrinseche allo stesso disegno normativo e che valgano a bilanciare le posizioni delle parti. Nella specie tale bilanciamento non è stato riscontrato, dal momento che gli interessi dei custodi – assoggettati, *ratione temporis*, al nuovo e pregiudizievole, regime di rapporti e di determinazione dei relativi compensi – sono stati compromessi in favore della controparte pubblica, senza alcun meccanismo di riequilibrio ed in ragione, esclusivamente, di un risparmio per l'erario, che non può certo assumere connotati irragionevolmente, *lato sensu*, "espropriativi".

La sentenza n. **103** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 15, comma 1, lett. c), della legge n. 96 del 2010 (sostitutivo dell'art. 11, comma 5, della legge n. 88 del 2009), il quale, nel fornire l'interpretazione autentica dell'articolo 3, comma 1, lett. e), della legge n. 447 del 1995, disponeva che, in attesa del riordino della materia, non si applicasse la disciplina relativa ai requisiti acustici passivi degli edifici e dei loro componenti nei rapporti tra privati e, in particolare, nei rapporti tra costruttori-venditori e acquirenti di alloggi, fermi gli effetti derivanti da pronunce giudiziali passate in giudicato e la corretta esecuzione dei lavori a regola d'arte asseverata da un tecnico abilitato. La Corte ha richiamato il consolidato insegnamento secondo cui, «per quanto attiene alle norme che pretendono di avere natura meramente interpretativa, la palese erroneità di tale auto-qualificazione, ove queste non si limitino ad assegnare alla disposizione interpretata un significato già in essa contenuto e riconoscibile come una delle possibili letture del testo originario, potrà costituire un indice di manifesta irragionevolezza» (*ex plurimis*, sentenze n. 41 del 2011, n. 234 del 2007, n. 274 del 2006). Una tale finalità della disposizione censurata non è emersa né dai lavori parlamentari, né dal suo intrinseco contenuto normativo. Tale contenuto, infatti, veniva ad incidere su rapporti ancora in corso, vanificando il legittimo affidamento di coloro che hanno acquistato beni immobili nel periodo nel quale vigeva ancora la norma "sostituita", di cui all'art. 11, comma 5, della legge n. 88 del 2009, che, a tutela di tale affidamento e della certezza del diritto, specificava che la sospensione dell'applicazione nei rapporti tra privati delle norme sull'inquinamento acustico degli edifici valesse per il futuro, in riferimento agli «alloggi sorti successivamente alla data di entrata in vigore della presente legge». La norma impugnata, oltre a ledere il legittimo affidamento sorto nei soggetti suddetti, è stata giudicata contrastante con il principio di ragionevolezza, in quanto produceva disparità di trattamento tra gli acquirenti di immobili in assenza di alcuna giustificazione, e favoriva una parte a scapito dell'altra.

La sentenza n. **154** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 78, comma 6, primo periodo, del d.l. n. 112 del 2008, e dell'art. 4, comma 8-*bis*, ultimo periodo, del d.l. n. 2 del 2010, relativi alla gestione commissariale del debito pregresso del Comune di Roma. In particolare, lo scrutinio ha riguardato la deroga alla normativa generale sul dissesto degli enti locali e una norma interpretativa rivolta ad imputare alla gestione straordinaria del predetto Comune le obbligazioni nascenti da atti o fatti precedenti al 28 aprile 2008, anche se accertate con sentenze diventate definitive successivamente a tale data. La scelta legislativa di creare una gestione commissariale con bilancio separato per i debiti fino al 28 aprile 2008 rispetto a quella ordinaria, allo scopo di fronteggiare la situazione debitoria del Comune di Roma, non è stata ritenuta irragionevole in quanto fissa una data certa, in modo da individuare quali obbligazioni ricadano nell'una e nell'altra gestione. Si è ribadito che in una procedura concorsuale – tipica di uno stato di dissesto – una norma che ancori ad una certa data il fatto o l'atto genetico dell'obbligazione è logica e coerente, proprio a tutela dell'eguaglianza tra i creditori, mentre la circostanza che l'accertamento del credito intervenga successivamente è irrilevante ai fini dell'imputazione. Sarebbe irragionevole il contrario, giacché farebbe difetto una regola precisa per individuare i crediti imputabili alla gestione commissariale o a quella ordinaria e tutto sarebbe affidato alla casualità del momento in cui

si forma il titolo esecutivo, anche all'esito di una procedura giudiziaria di durata non prevedibile. La fissazione di una data per distinguere le due gestioni avrebbe un valore soltanto relativo, né sarebbe perseguito in modo efficace l'obiettivo di tenere indenne la gestione ordinaria di Roma Capitale dagli effetti del debito pregresso, con la conseguenza paradossale che si alleggerirebbe la situazione della gestione commissariale e si rischierebbe il dissesto della gestione ordinaria, con l'inevitabile compromissione dei servizi della capitale della Repubblica, che il legislatore ha voluto invece evitare.

La sentenza n. **160** ha giudicato costituzionalmente illegittimo l'art. 2, comma 1-ter, del d.l. n. 125 del 2010, che qualificava come onorario l'incarico di durata triennale di componente esperto a tempo pieno, esterno ai ruoli della pubblica amministrazione, del Servizio Consultivo ed Ispettivo Tributario (SECIT), disponendone di conseguenza retroattivamente la cessazione anticipata ad ogni effetto, sia giuridico sia economico. La norma dichiarata illegittima, asseritamente di interpretazione autentica, sopprimendo il SECIT, ha leso il legittimo affidamento ingenerato dal pacifico trattamento giuridico ed economico riservato agli ispettori per circa trent'anni. La norma è sopraggiunta, infatti, solo quando il SECIT già non esisteva più ed i relativi rapporti di lavoro erano oramai esauriti, per riqualificarli retroattivamente, attribuendo loro la veste della funzione onoraria, mai precedentemente considerata. Il legislatore ha in tal modo leso le legittime aspettative degli esperti esterni, consistenti nel convincimento che i rispettivi incarichi restassero assoggettati alla generale normativa prevista dal codice civile in materia di contratti a prestazioni corrispettive. Ha altresì precisato la Corte che l'eventuale portata retroattiva di una norma non penale non è di per sé contraria a Costituzione, purché non collida con l'art. 25, secondo comma, Cost., non contrasti con altri valori e interessi costituzionalmente protetti e trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza (*ex plurimis*, sentenze n. 271 e 93 del 2011, n. 234 del 2007 e n. 374 del 2002). In particolare, il principio di ragionevolezza si riflette anche nel divieto d'introdurre ingiustificate disparità di trattamento.

La sentenza n. **170** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 23, commi 37, ultimo periodo, e 40, del d.l. 6 luglio 2011, n. 98 che consentiva di applicare il nuovo regime dei privilegi erariali anche nelle procedure fallimentari in cui lo stato passivo esecutivo fosse già divenuto definitivo, superando il cosiddetto giudicato "endo-fallimentare". La Corte ha rammentato che «il divieto di retroattività della legge (art. 11 delle disposizioni sulla legge in generale), pur costituendo valore fondamentale di civiltà giuridica, non riceve nell'ordinamento la tutela privilegiata di cui all'art. 25 Cost.», riservata alla materia penale, con la conseguenza che «il legislatore – nel rispetto di tale previsione – può emanare norme con efficacia retroattiva, anche di interpretazione autentica, purché la retroattività trovi adeguata giustificazione nell'esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale, che costituiscono altrettanti «motivi imperativi di interesse generale», ai sensi della CEDU (*ex plurimis*, sentenza n. 78 del 2012). Tuttavia, occorre che la retroattività non contrasti con altri valori e interessi costituzionalmente protetti (*ex plurimis* sentenze nn. 93 e 41 del 2011), individuati dalla giurisprudenza costituzionale e costituenti limiti generali all'efficacia retroattiva delle leggi: «il rispetto del principio generale di ragionevolezza, che si riflette nel divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento; la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto; la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico; il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario» (*ex multis*, sentenze n. 78 del 2012 e n. 209 del 2010). In particolare, la norma retroattiva non può tradire l'affidamento del privato, specie se maturato con il consolidamento di situazioni sostanziali, pur se la disposizione retroattiva sia dettata dalla necessità di contenere la spesa pubblica o di far fronte ad evenienze eccezionali (*ex plurimis*, sentenze n. 24 del 2009, n. 374 del 2002 e n. 419 del 2000).

La sentenza n. **304** ha dichiarato non fondate talune questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 21, terzo periodo, del d.l. n. 78 del 2010, impugnato, in riferimento agli artt. 2, 3, 36, 53 e 97 Cost., nella parte in cui dispone che, per il personale della carriera diplomatica, le progressioni di carriera comunque denominate eventualmente disposte negli anni 2011, 2012 e 2013 hanno effetto, per il predetto triennio, ai fini esclusivamente giuridici. In relazione alla dedotta



violazione del principio di uguaglianza, i Giudici hanno sostenuto che l'«uniformità del trattamento retributivo (...) in relazione al grado o alle funzioni ricoperte» e la «necessaria corrispondenza tra le funzioni esercitate e il grado ricoperto», ipotizzate dal rimettente, non trovano alcuna conferma nella disciplina positiva, poiché il trattamento economico e funzionale del personale diplomatico «non è eguale per tutti i dipendenti posizionati nel medesimo grado». Inoltre, si è osservato che la misura dettata dalla norma impugnata «è giustificata dall'esigenza di assicurare la coerente attuazione della finalità di temporanea “cristallizzazione” del trattamento economico dei dipendenti pubblici per inderogabili esigenze di contenimento della spesa pubblica, realizzata con modalità per certi versi simili a quelle già giudicate (...) non irrazionali ed arbitrarie (sentenze n. 496 e n. 296 del 1993; ordinanza n. 263 del 2002), anche in considerazione della limitazione temporale del sacrificio imposto ai dipendenti (ordinanza n. 299 del 1999)». Del resto, è un principio ormai consolidato quello secondo cui «dalla disciplina costituzionale in vigore non è dato desumere, per i diritti di natura economica connessi a rapporti di durata, anche nel pubblico impiego, una specifica protezione contro l'eventualità di norme retroattive: di talché, su questo piano, il vero limite nei confronti di norme di tale natura non può essere ricercato altro che nell'esigenza del rispetto del principio generale di ragionevolezza comprensivo della tutela dell'affidamento (*ex plurimis*, sentenze n. 31 e n. 1 del 2011; n. 302 del 2010; n. 228 del 2010; n. 74 del 2008). In assenza di un'esigenza costituzionale di parità di trattamento ed a fronte di una situazione di fatto in cui lo stesso verificarsi della “progressione di carriera” rappresenta un'eventualità di non sicura attuazione, (...) la norma censurata non può dirsi irragionevole viste le sue finalità di contenimento della spesa pubblica per far fronte alla grave crisi economica. Spetta infatti al legislatore, nell'equilibrato esercizio della sua discrezionalità e tenendo conto anche delle esigenze fondamentali di politica economica (sentenze n. 477 e n. 226 del 1993), bilanciare tutti i fattori costituzionalmente rilevanti».

La sentenza n. **310** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 21, primo, secondo e terzo periodo, del d.l. n. 78 del 2010, che dispone il blocco per il triennio 2011-2013 dei meccanismi di adeguamento retributivo, degli automatismi stipendiali (classi e scatti) correlati all'anzianità di servizio, e di ogni effetto economico delle progressioni in carriera dei docenti universitari. La Corte ha escluso l'asserita lesione dell'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica, atteso che il legislatore può anche emanare disposizioni che modifichino in senso sfavorevole la disciplina dei rapporti di durata, anche se l'oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti, sempre che tali disposizioni «non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l'affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto» (sentenze n. 166 del 2012, n. 302 del 2010, n. 236 e n. 206 del 2009); situazione che nella specie non può dirsi sussistente.

#### **7.2.4. Il principio di ragionevolezza come canone di razionalità, coerenza e non contraddittorietà**

Una disciplina «foriera di incertezza» può determinare un «cattivo esercizio delle funzioni affidate alla cura della pubblica amministrazione»: così la sentenza n. **70** che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 97 Cost., dell'art. 5, comma 2, della legge della Regione Campania n. 13 del 2012, in quanto differiva dal 29 febbraio al 30 giugno 2012 l'abrogazione dell'art. 1, comma 2, della legge regionale n. 11 del 2011 recante il divieto di realizzare aereogeneratori ad una distanza inferiore a 800 metri da altri analoghi impianti. Il legislatore campano ha esercitato la propria discrezionalità in modo «manifestamente irrazionale» perché, «dopo avere dettato una regola di azione per l'amministrazione regionale, l'ha prima abrogata; poi l'ha fatta rivivere, ma solo per un periodo di tempo limitato e attraverso la tecnica, di per sé dagli esiti incerti, del differimento di un termine abrogativo già interamente maturato; infine l'ha nuovamente abrogata» con la legge regionale n. 26 del 2012. Pertanto, i relativi procedimenti amministrativi «sono stati assoggettati ad una normativa difficilmente ricostruibile da parte dell'amministrazione, continuamente mutevole, e, soprattutto, non sorretta da alcun interesse di rilievo regionale degno di giustificare una legislazione così ondivaga. Se, infatti, il legislatore campano avesse ritenuto prioritario imporre il divieto in questione, non si vede perché avrebbe

deciso di farlo rivivere solo fino al 30 giugno 2012, né si capisce che cosa ne avrebbe determinato la successiva, nuova abrogazione (...), peraltro posteriore all'esaurimento dell'efficacia di tale divieto. La frammentarietà del quadro normativo in tal modo originato non è perciò giustificabile alla luce di alcun interesse, desumibile dalla legislazione regionale, ad orientare in modo non univoco l'esercizio della discrezionalità legislativa, così da accordarla a necessità imposte dallo scorrere del tempo».

La sentenza n. **83** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 25 della legge n. 240 del 2010, che precludeva a professori e ricercatori universitari la facoltà, riconosciuta agli altri dipendenti civili dello Stato e degli enti pubblici non economici, di permanere in servizio per un periodo massimo di un biennio oltre i limiti di età per il collocamento a riposo per essi previsto, previa valutazione favorevole dell'amministrazione di appartenenza. Tale esclusione si rivela del tutto irragionevole e si risolve, quindi, in violazione dell'art. 3 Cost. Il legislatore ben può infatti emanare disposizioni che vengano a modificare in senso sfavorevole per gli interessati la disciplina dei rapporti di durata, anche se l'oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti, unica condizione essendo che tali disposizioni «non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l'affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto» (sentenze n. 166 del 2012, n. 302 del 2010, n. 236 e n. 206 del 2009). Nei casi in esame non è dato individuare ragioni idonee a giustificare, per la sola categoria dei professori e ricercatori universitari, l'esclusione dalla possibilità di avvalersi del trattenimento in servizio. Resta dunque priva di giustificazioni l'esclusione della sola categoria dei professori e ricercatori universitari, quando proprio per tale categoria l'esigenza suddetta si presenta in modo più marcato, avuto riguardo ai caratteri ed alle peculiarità dell'insegnamento universitario. La norma impugnata ha trascurato del tutto tale profilo, introducendo una disciplina sbilanciata e irrazionale.

L'ordinanza n. **100** ha giudicato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 42-*sexies*, primo comma, lett. a), del r.d. n. 12 del 1941, impugnato, in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., nella parte in cui stabilisce la cessazione dal servizio di giudice onorario al compimento del settantaduesimo anno di età. La Corte – dopo aver ricordato la propria giurisprudenza nel senso dell'ampia discrezionalità al legislatore in tema di prolungamento dell'età pensionabile, con il solo limite della manifesta arbitrarietà (sentenza n. 422 del 1994 e ordinanza n. 380 del 1994) – ha sostenuto che il legislatore ha differenziato l'età pensionabile delle diverse figure di giudice onorario nell'esercizio non irragionevole della sua discrezionalità. Inoltre, si è osservato che la violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione non può essere invocata se non per l'arbitrarietà e la manifesta irragionevolezza della disciplina denunciata, combinandosi, sotto questo profilo, con il riferimento all'art. 3 Cost. ed implicando lo svolgimento di un giudizio di ragionevolezza sulla legge censurata (sentenze n. 243 del 2005, n. 63 e n. 306 del 1995; n. 250 del 1993). Tale manifesta irragionevolezza non è stata riscontrata nel caso di specie, non essendo la diversa determinazione dell'età pensionabile in grado di incidere sul buon andamento, poiché l'avvicinarsi del personale per il raggiungimento di limiti di età costituisce un evento fisiologico nella dinamica organizzativa della pubblica amministrazione.

La sentenza n. **301** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 3 Cost., dell'art. 12, comma 10, del d.l. n. 158 del 2012, nella parte in cui non prevedeva che nelle Regioni e nelle Province autonome di Trento e di Bolzano con una popolazione inferiore a un milione di abitanti dovesse essere comunque costituito un comitato etico per la sperimentazione clinica. Nella disposizione *de qua* è stata riscontrata la «contraddittorietà intrinseca dei precetti in essa contenuti, con conseguente violazione del principio di ragionevolezza (sentenze n. 234 del 2006, n. 320 del 2005 e n. 416 del 2000)». Infatti, la prima parte di essa richiede che siano riorganizzati i comitati etici per la sperimentazione clinica da parte di ciascuna delle Regioni e delle Province autonome, senza distinguere in alcun modo i diversi enti in base all'entità della loro popolazione. La successiva lett. a) della medesima disposizione, però, stabilisce che a ciascun comitato sia attribuita una competenza territoriale provinciale o interprovinciale, in modo che sia rispettato il parametro minimo di un milione di abitanti. Dunque, la norma, perseguendo l'evidente intento di contenere il

numero di tali strutture e le relative spese, esige che ogni comitato etico espliciti la propria competenza su un territorio che comprenda una popolazione pari ad almeno un milione di abitanti. La Corte ha così osservato che le previsioni contenute nella disposizione impugnata «risultano (...) irrealizzabili nelle realtà territoriali di contenute dimensioni demografiche, tra cui rientra la Provincia autonoma di Trento. Infatti, da un lato si esige che ogni Regione e Provincia autonoma istituisca almeno un comitato etico e, dall'altro lato, si richiede che la competenza di tale comitato si espliciti su un territorio che comprenda almeno un milione di abitanti».

### ***7.3. Il principio di proporzionalità***

#### ***7.3.1. Il principio di proporzionalità in genere; proporzionalità come sinonimo di adeguatezza e congruità***

La sentenza n. **65** ha ad oggetto la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Veneto n. 30 del 2011, impugnato, in riferimento all'art. 117, commi primo e secondo, lett. e), Cost., nella parte in cui, nelle more dell'approvazione della nuova normativa regionale in materia di commercio al dettaglio su area privata e comunque entro e non oltre il termine di un anno dall'entrata in vigore della legge, sospende i procedimenti amministrativi per il rilascio di autorizzazioni commerciali relativi a grandi strutture di vendita e parchi commerciali, ivi compresi quelli pendenti alla data di entrata in vigore della presente legge, fatta eccezione per le ipotesi di trasferimento di sede e di modificazione delle autorizzazioni rilasciate. La Corte ricorda che è stata già ritenuta infondata la questione di legittimità costituzionale di una disposizione regionale con la quale venivano sospesi i procedimenti per il rilascio di nuove autorizzazioni per l'apertura di grandi strutture di vendita fino alla conclusione dei procedimenti di pianificazione territoriale previsti dalla medesima legge regionale allora impugnata (sentenza n. 176 del 2004). In tale occasione si era ritenuto che la presenza di un termine finale certo entro il quale veniva a cessare il periodo di sospensione rendeva non irragionevole il limite all'iniziativa economica privata per la salvaguardia di un bene di rilievo costituzionale (in quel caso il governo del territorio). Orbene, nel caso in esame la sospensione dei procedimenti autorizzatori è funzionalmente e temporalmente collegata all'esigenza di adeguare la normativa regionale ai principi dettati dal legislatore statale con le riforme di liberalizzazione succedutesi in un arco temporale molto limitato. Ne consegue che la sospensione dei procedimenti, limitatamente al rilascio di autorizzazioni relative a grandi strutture di vendita e parchi commerciali nelle more di una riforma organica della materia, stante, in ogni caso, la previsione del termine massimo di un anno di operatività della sospensione stessa, non costituisce un irragionevole limite all'iniziativa economica privata.

La sentenza n. **94** ha giudicato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 40, comma 3, del d.lgs. n. 163 del 2006, impugnato, in riferimento agli artt. 3 e 41 Cost., nella parte in cui, prevede che lo statuto delle società organismo attestazione (SOA) prescrive come oggetto sociale esclusivo lo svolgimento dell'attività di attestazione dell'esistenza dei requisiti per l'affidamento dell'esecuzione dei lavori pubblici, con i conseguenti divieti, per un medesimo soggetto, di svolgere contemporaneamente attività di organismo di certificazione e di SOA e, per un organismo di certificazione, di avere partecipazioni azionarie in una SOA. Nell'occasione, la Corte ha rammentato che, in virtù dell'art. 41 Cost., sono ammissibili limiti alla libertà d'iniziativa economica privata, purché giustificati dall'esigenza di tutelare interessi di rango costituzionale, ferma quella della congruità e proporzionalità delle relative misure, risultando in tal modo chiara la correlazione esistente tra tale parametro e l'art. 3 Cost.

#### ***7.3.2. Proporzionalità e ragionevolezza***

La sentenza n. **62** – concernente la disciplina della riconversione degli impianti industriali del comparto bieticolo-saccarifero, dettata dal d.l. n. 5 del 2012 – ha rammentato che é ammissibile una deroga al normale riparto di competenze qualora «la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata» e «non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità» (sentenza n. 303 del 2003).

La sentenza n. **109** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 51 Cost., dell'art. 9, comma 8, della legge della Regione siciliana n. 31 del 1986, che esclude l'applicabilità dell'aspettativa per motivi elettorali ai dipendenti comunali con contratto di lavoro a tempo determinato. Secondo la Corte, il divieto di accedere all'istituto dell'aspettativa elettorale non discrimina il lavoratore a tempo determinato, si giustifica in relazione alle differenze tra i modelli contrattuali posti a raffronto ed è conforme ai principi di ragionevolezza e proporzionalità, che devono necessariamente caratterizzare le cause di ineleggibilità e di incompatibilità, atteso che il diritto, riconosciuto in capo a colui che è chiamato a funzioni pubbliche elettive, alla conservazione del posto di lavoro trova anch'esso un limite nella peculiare natura del lavoro a tempo determinato.

La sentenza n. **236** ha ritenuto non fondate, tra le altre, talune questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, del d.l. n. 95 del 2012, impugnato, in riferimento agli artt. 117, sesto comma, e 119 Cost., in quanto impone agli enti locali l'obbligo di sopprimere o accorpore agenzie ed enti che esercitino funzioni fondamentali e funzioni loro conferite. La Corte ha confermato che il legislatore statale può, con una disciplina di principio, legittimamente imporre alle Regioni e agli enti locali, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti territoriali (*ex plurimis*, sentenze n. 182 del 2011, n. 207 e n. 128 del 2010). Questi vincoli possono considerarsi rispettosi dell'autonomia delle Regioni e degli enti locali quando stabiliscono un «limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa» (sentenza n. 182 del 2011, nonché sentenze n. 297 del 2009, n. 289 del 2008 e n. 169 del 2007). In altri termini, le norme statali devono limitarsi a porre obiettivi di contenimento senza prevedere in modo esaustivo strumenti e modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi in modo che rimanga uno spazio aperto all'esercizio dell'autonomia regionale (sentenza n. 182 del 2011). Inoltre, la disciplina dettata dal legislatore non deve ledere il canone generale della ragionevolezza e proporzionalità dell'intervento normativo rispetto all'obiettivo prefissato.

La sentenza n. **237** si è occupata della riforma delle circoscrizioni giudiziarie dettata dalla legge delega n. 148 del 2011 e dai decreti legislativi nn. 155 e 156 del 2012, che ha perseguito, tra l'altro, l'abolizione dei tribunali dei centri non capoluogo di provincia. La Corte ha verificato altresì la ragionevolezza e la proporzionalità del bilanciamento tra i vari interessi di rilievo costituzionale coinvolti da un intervento legislativo di così vasta portata, escludendo la fondatezza delle censure relative alla dedotta prevalenza dei principi dell'economicità e dell'efficienza rispetto a quello della solidarietà, ed alla pretesa incidenza su territori caratterizzati da riserve naturali. Al riguardo, è stata sottolineata la complessiva ragionevolezza della delega conferita al Governo (per le sue finalità e per l'indicazione di criteri oggettivi ed uniformi per tutto il territorio nazionale), nonché la diversità delle situazioni degli uffici giudiziari interessati.

### ***7.3.3. Proporzionalità del mezzo impiegato rispetto al fine perseguito***

La sentenza n. **205** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 23-ter, comma 1, lett. g), del d.l. n. 95 del 2012, impugnato, in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 Cost., nella parte in cui stabilisce che la totalità delle risorse, risultanti dalla valorizzazione ed alienazione degli immobili di proprietà delle Regioni e degli enti locali trasferiti ai fondi comuni di investimento immobiliare ivi previsti, debba essere destinata alla riduzione del debito dell'ente e, solo in assenza di questo, o, comunque, per la parte eventualmente eccedente, a spese di investimento. La disciplina censurata, in quanto finalizzata al conseguimento della riduzione del debito pubblico, è stata ritenuta espressiva di un principio fondamentale nella materia, di competenza concorrente, del coordinamento della finanza pubblica, non introducendo affatto disposizioni puntuali e di dettaglio. Invero, la recente sentenza n. 63 ha giudicato nello stesso senso una questione avente ad oggetto l'art. 66, comma 9, del d.l. n. 1 del 2012, che impone agli enti territoriali di destinare le risorse derivanti dalle operazioni di dismissione di terreni demaniali agricoli e a vocazione agricola alla riduzione del proprio debito. In tale pronuncia, i Giudici hanno

osservato che la correlazione funzionale tra operazioni di dismissione dei terreni demaniali e riduzione del debito risponde ad una scelta di politica economica nazionale, adottata per far fronte alla eccezionale emergenza finanziaria che il Paese sta attraversando, e si pone, quindi, come espressione del perseguimento di un obiettivo di interesse generale in un quadro di necessario concorso, anche delle autonomie, al risanamento della finanza pubblica. Una misura del genere, per la sua finalità e per la proporzionalità al fine che intende perseguire, è stata ritenuta risulta espressiva di un principio fondamentale nella materia del coordinamento della finanza pubblica e, come tale, non è invasiva delle attribuzioni regionali, in quanto il finalismo della previsione normativa esclude che possa invocarsi la logica della norma di dettaglio. Invero, una volta assunto l'obiettivo di carattere generale della riduzione dei debiti dei vari enti in funzione del risanamento della finanza pubblica attraverso la dismissione di determinati beni, l'imposizione del vincolo di destinazione appare mezzo necessario al suo raggiungimento. I riferiti argomenti sono stati considerati estensibili alla fattispecie in esame. Pertanto, anche alla norma impugnata è stata riconosciuta la natura di principio fondamentale nella materia del coordinamento della finanza pubblica. In proposito, si è ribadito l'orientamento secondo cui «norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali possono qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica alla seguente duplice condizione: in primo luogo, che si limitino 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 prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi (sentenze n. 139 del 2009 e nn. 289 e 120 del 2008)» (sentenza n. 237 del 2009). Pertanto, si è concluso che la disposizione impugnata, prevedendo l'obbligo per la Regione di destinare le risorse rivenienti dalla valorizzazione ed alienazione degli immobili di sua proprietà alla riduzione del debito dell'ente medesimo, e soltanto, in assenza del debito, o comunque, per la parte eventualmente eccedente, a spese di investimento, soddisfa entrambe queste condizioni, in quanto rientra tra le scelte di politica economica nazionale adottate per far fronte alla contingente emergenza finanziaria, e, inoltre, non fissa in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento del detto obiettivo.

La sentenza n. **219** ha dichiarato, tra l'altro, l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 del d.lgs. n. 149 del 2011, nel testo introdotto dall'art. 1-*bis*, comma 4, del d.l. n. 174 del 2012, nella parte in cui – attribuendo allo Stato il potere di attivare verifiche sulla gestione amministrativo-contabile delle amministrazioni pubbliche, ove emergano «indicatori» di squilibrio finanziario, al fine dell'immediata comunicazione dei dati acquisiti alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti competente per territorio – si applica alle Regioni a statuto ordinario e a statuto speciale, e alle Province autonome. La Corte ha rammentato la propria giurisprudenza nel senso della legittimità di leggi statali intese ad acquisire dalle Regioni dati utili, anche nella prospettiva del coordinamento della finanza pubblica (sentenza n. 376 del 2003; in seguito, sentenze n. 36 del 2004; n. 35 del 2005), ed in particolare in rapporto alle attribuzioni della Corte dei conti (sentenze n. 57 del 2010; n. 417 del 2005; n. 64 del 2005). Tuttavia, ha ritenuto che la disposizione *de qua* ecceda tali confini, circoscritti alla trasmissione da parte degli uffici regionali delle notizie ritenute sensibili, per attribuire non al giudice contabile, ma direttamente al Governo un potere di verifica sull'intero spettro delle attività amministrative e finanziarie della Regione, nel caso di squilibrio finanziario, per mezzo dei propri servizi ispettivi. Alla norma impugnata è stato dunque imputato il difetto di proporzionalità tra il mezzo impiegato ed il fine perseguito, non essendovi ragione di supporre l'inidoneità degli ampi poteri ispettivi della Regione a conseguire i medesimi risultati, secondo modalità maggiormente compatibili con l'autonomia regionale.

La sentenza n. **236** ha ritenuto non fondate, tra le altre, talune questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, del d.l. n. 95 del 2012, impugnato, in riferimento agli artt. 117, sesto comma, e 119 Cost., in quanto impone agli enti locali l'obbligo di sopprimere o accorpare agenzie ed enti che esercitino funzioni fondamentali e funzioni loro conferite. La Corte ha ribadito che il legislatore statale può, con una disciplina di principio, legittimamente imporre alle Regioni e agli enti locali, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti territoriali (*ex*

*plurimis*, sentenze n. 182 del 2011, n. 207 e n. 128 del 2010), purché suddetti limiti costituiscano effettivamente espressione di principi fondamentali nella materia del coordinamento della finanza pubblica. Questi vincoli possono considerarsi rispettosi dell'autonomia delle Regioni e degli enti locali quando stabiliscono un «limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa» (sentenza n. 182 del 2011, nonché sentenze n. 297 del 2009, n. 289 del 2008 e n. 169 del 2007). In altri termini, le norme statali devono limitarsi a porre obiettivi di contenimento senza prevedere in modo esaustivo strumenti e modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi in modo che rimanga uno spazio aperto all'esercizio dell'autonomia regionale (sentenza n. 182 del 2011). Inoltre, la disciplina dettata dal legislatore non deve ledere il canone generale della ragionevolezza e proporzionalità dell'intervento normativo rispetto all'obiettivo prefissato. Nella specie, si è osservato che la norma impugnata, dopo aver indicativamente previsto la possibilità di una soppressione o di un accorpamento degli «enti, agenzie e organismi comunque denominati», limita il contenuto inderogabile della disposizione al risultato di una riduzione del 20 per cento dei costi del funzionamento degli enti strumentali degli enti locali. In sostanza, l'accorpamento o la soppressione di taluni di questi enti può essere lo strumento, ma non il solo, per ottenere l'obiettivo di una riduzione del 20 per cento dei costi. Per il raggiungimento di questo obiettivo, i commi 2 e 3 prevedono un duplice procedimento volto alla ricognizione di tali enti e all'individuazione dei criteri e della tempistica per l'attuazione del principio posto dal comma 1 con il coinvolgimento delle autonomie locali. Inoltre, l'obiettivo di riduzione degli oneri finanziari relativi agli enti strumentali in misura non inferiore al 20 per cento è rispettoso del canone generale della ragionevolezza e proporzionalità dell'intervento normativo rispetto alla sfera di autonomia degli enti locali.

La sentenza n. **310** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 21, primo, secondo e terzo periodo, del d.l. n. 78 del 2010, che dispone il blocco per il triennio 2011-2013 dei meccanismi di adeguamento retributivo, degli automatismi stipendiali (classi e scatti) correlati all'anzianità di servizio, e di ogni effetto economico delle progressioni in carriera dei docenti universitari. In ordine alla prospettata lesione dell'art. 36 Cost., si è rilevato come, secondo i principi affermati dalla giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 120 del 2012 e n. 287 del 2006), allo scopo di verificare la legittimità delle norme in tema di trattamento economico dei dipendenti, occorra far riferimento, non già alle singole componenti di quel trattamento, ma alla retribuzione nel suo complesso, dovendosi avere riguardo – in sede di giudizio di non conformità della retribuzione ai requisiti costituzionali di proporzionalità e sufficienza – al principio di onnicomprensività della retribuzione medesima. Si è così concluso che tale parametro, *ex se* ed in relazione agli artt. 3 e 97 Cost., non risulta violato, non incidendo le disposizioni in esame sulla struttura della retribuzione dei docenti universitari nel suo complesso, né emergendo una situazione che leda le tutele socio-assistenziali degli interessati e dunque l'art. 2 Cost.

## *Capitolo II*

### *Diritti e doveri degli individui*

#### *Sezione I*

#### *I rapporti civili*

##### *1. I principi costituzionali in materia penale*

###### *1.1 Il principio di retroattività della lex mitior*

Con la sentenza n. **210** la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, del decreto-legge n. 341 del 2000, ravvisando un contrasto tra tale norma e l'art. 7 CEDU, norma interposta ai sensi dell'art. 117, primo comma, Cost. La norma impugnata – nel dichiarato intento di dare l'interpretazione autentica dell'art. 442, comma 2, cod. proc. pen. - era intervenuta a modificare il regime punitivo conseguente al rito abbreviato per i procedimenti concernenti reati punibili con l'ergastolo, stabilendo che la sostituzione della pena detentiva perpetua con la pena detentiva della "reclusione di anni trenta" (secondo la modifica introdotta con la l. n. 479 del 1999 in seno all'art. 442 cod. proc. pen.) dovesse intendersi riferibili ai soli casi di "ergastolo senza isolamento diurno", precisando altresì che "Alla pena dell'ergastolo con isolamento diurno, nei casi di ergastolo con isolamento diurno, nei casi di concorso di reati e di reato continuato, è sostituita quella dell'ergastolo". In sostanza, la Corte ha censurato la norma nella parte in cui la stessa operava retroattivamente, in relazione – più in particolare – alla posizione di coloro che, pur avendo formulato richiesta di giudizio abbreviato nella vigenza della sola legge 16 dicembre 1999, n. 479 fossero stati giudicati successivamente, quando cioè, a far data dal pomeriggio del 24 novembre 2000 (pubblicazione della Gazzetta Ufficiale), era entrato in vigore il citato decreto-legge n. 341 del 2000, con conseguente applicabilità del più sfavorevole trattamento previsto da tale decreto. A fondamento della censura riscontrata con riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. – e con riferimento al parametro interposto offerto dall'art. 7 CEDU – la Corte ha posto la nota decisione (Corte EDU, Grande Camera, 17 settembre 2009, Scoppola c. Italia) con cui la Corte europea dei diritti dell'uomo aveva affermato la violazione della menzionata norma convenzionale in un caso ritenuto sostanzialmente identico a quello da cui muoveva il giudice rimettente. Al riguardo, si è precisato che – pur non essendo la pronuncia della Corte europea riconducibile al novero delle cc.dd. "sentenze pilota" – "le modalità attraverso le quali lo Stato membro si adegua con misure strutturali alle sentenze della Corte di Strasburgo non sempre sono puntualmente determinate nel loro contenuto da tali pronunce, ma ben possono essere individuate con un ragionevole margine di apprezzamento", sottolineando altresì che "non è necessario che le sentenze della Corte EDU specificino le "misure generali" da adottare per ritenere che esse, pur discrezionalmente configurabili, costituiscono comunque una necessaria conseguenza della violazione strutturale della CEDU da parte della legge nazionale". Su tali basi, si è concluso che la decisione della Corte EDU, nel caso concreto, non consentisse all'Italia di limitarsi a sostituire la pena dell'ergastolo applicata in quel caso con la pena della reclusione di anni trenta, ma che la obbligasse - piuttosto - "a porre riparo alla violazione riscontrata a livello normativo e a rimuovere gli effetti nei confronti di tutti i condannati che si trovano nelle medesime condizioni di Scoppola". Nel caso oggetto di giudizio, in definitiva, la Corte ha dunque ritenuto che la sola misura capace di elidere la "violazione strutturale" riscontrata dalla Corte EDU fosse la dichiarazione di illegittimità della norma impugnata, ritenendo proprio per tali ragioni integrato il requisito della rilevanza della questione, non senza precisare trattarsi "di una conclusione che riguarda esclusivamente l'ipotesi in cui si debba applicare una decisione della Corte europea in materia sostanziale, relativa ad un caso che sia identico a quello deciso e non richieda la riapertura del processo, ma possa trovare un rimedio direttamente in sede esecutiva". Sulla base di queste argomentazioni, nella medesima pronuncia, la Corte ha viceversa ritenuto inammissibile la questione di legittimità della medesima norma (art. 7, comma 1, d.l. n. 341 del 2000) sollevata con riferimento all'art. 3 Cost., "ritenendo tale questione non attinente alla

necessità di conformarsi a una sentenza della Corte EDU, cioè al solo caso che, come si è visto, può giustificare un incidente di legittimità costituzionale sollevato nel procedimento di esecuzione nei confronti di una norma applicata nel giudizio di cognizione” (parimenti inammissibile, peraltro, è stata giudicata anche la censura sollevata con riferimento all’art. 8 del d.l. n. 341 del 2000, che disciplina, in via transitoria, il potere dell’imputato di revocare la richiesta di giudizio abbreviato nel termine di trenta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto in questione, rilevando al riguardo un difetto di motivazione in ordine alla rilevanza della questione).

Ragioni del tutto analoghe hanno condotto la Corte, nella successiva ordinanza n. **235**, a dichiarare manifestamente inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell’art. 4-ter del decreto-legge n. 82 del 2000, sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 117 Cost., quest’ultimo in relazione agli artt. 6 e 7 della CEDU. In particolare, il giudice rimettente – in veste di giudice dell’esecuzione – aveva prospettato il dubbio di legittimità costituzionale della citata norma transitoria “nella parte in cui non prevede la riammissione in termini per chiedere il giudizio abbreviato per gli imputati il cui processo penda o pendesse davanti alla Corte di Cassazione”: in effetti, dopo la novella con cui il legislatore aveva ripristinato la possibilità di accedere al rito abbreviato in rapporto ai reati puniti con l’ergastolo [art. 30, comma 1, lett. b), l. n. 479 del 1999], relativamente ai processi in corso l’art. 4-ter d.l. n. 82 del 2000, cit., aveva previsto la riapertura dei termini per la proposizione della richiesta del rito speciale, ove già scaduti (comma 2), ancorché limitatamente ai processi pendenti in primo grado, in grado d’appello o in sede di rinvio, nei quali non fosse ancora conclusa l’istruzione dibattimentale (comma 3). Proprio tale limitazione aveva impedito l’accesso al rito all’istante nel giudizio *a quo*, in quanto il processo a suo carico pendeva allora dinanzi alla Corte di Cassazione: cosicché questi, con l’istanza della quale il Tribunale rimettente era investito, aveva chiesto che la pena dell’ergastolo con isolamento diurno, a lui inflitta, fosse sostituita con quella di trenta anni di reclusione, in applicazione dei principi affermati dalla Corte europea dei diritti dell’uomo, nella nota pronuncia della grande Camera, 17 settembre 2009, Scoppola contro Italia. Orbene, nel dichiarare la manifesta inammissibilità della questione, la Corte ha ritenuto la stessa manifestamente priva di rilevanza, sottolineando come il giudice *a quo* non fosse chiamato a fare applicazione della norma censurata. In particolare - muovendo dalle considerazioni fatte proprie dalla menzionata sentenza n. 210 del 2013 - la Corte ha ritenuto non pertinente il richiamo alla citata sentenza della Corte EDU, Scoppola contro Italia, in ragione della diversità del caso oggetto del giudizio *a quo* rispetto a quello deciso in sede europea, evidenziando – segnatamente - che “la fattispecie oggetto del procedimento principale, lungi dal replicare la situazione avuta di mira dalla sentenza Scoppola, se ne differenzia sotto il profilo essenziale che l’imputato non è mai stato ammesso al giudizio abbreviato” (avendo fatto richiesta del rito alternativo prima dell’entrata in vigore della legge n. 479 del 1999, ossia in un momento nel quale detto rito non era consentito per i reati puniti con l’ergastolo, ed essendo stata tale richiesta respinta, almeno per quanto attiene al terzo degli omicidi aggravati ascritti al richiedente). In tal modo, la Corte ha in sostanza confermato, da un lato, il costante orientamento in base al quale sono manifestamente inammissibili questioni aventi ad oggetto norme delle quali il giudice *a quo* non deve fare applicazione; dall’altro, essa ha nondimeno ribadito la “deroga” precisata nella sentenza n. 210 del 2013, in base alla quale l’unico caso in cui la questione può considerarsi rilevante – e l’unico caso in cui può giustificarsi un incidente di legittimità costituzionale sollevato nel procedimento di esecuzione nei confronti di una norma applicata nel giudizio di cognizione - riguarda “esclusivamente l’ipotesi in cui si debba applicare una decisione della Corte europea in materia sostanziale, relativa ad un caso che sia identico a quello deciso e non richieda l’apertura del processo”.

### ***1.2. L’automatismo della pena accessoria***

La sentenza n. **7** ha giudicato costituzionalmente illegittimo, per contrasto con gli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., l’art. 569 cod. pen. nella parte in cui stabilisce che, in caso di condanna pronunciata contro il genitore per il delitto di soppressione di stato, consegua di diritto la perdita della potestà genitoriale, così precludendo al giudice ogni possibilità di valutazione dell’interesse del minore nel caso concreto. La decisione costituisce la coerente applicazione dei principi già affermati



nella sentenza n. 31 del 2012, dichiarativa dell'illegittimità costituzionale, in riferimento all'art. 3 Cost., della medesima disposizione nella parte in cui prevedeva l'automatica applicazione della suddetta pena accessoria a seguito di condanna per il delitto di alterazione di stato. In quell'occasione si rilevò che il denunciato automatismo comprometteva «l'interesse del figlio minore a vivere e a crescere nell'ambito della propria famiglia, mantenendo un rapporto equilibrato e continuativo con ciascuno dei genitori, dai quali ha diritto di ricevere cura, educazione ed istruzione», con conseguente violazione del principio di ragionevolezza. Infatti, la norma, «ignorando del tutto l'interesse del minore, precludeva al giudice – attraverso l'automatismo che la caratterizzava – qualsiasi bilanciamento tra quell'interesse e “la necessità di applicare comunque la pena accessoria in ragione della natura e delle caratteristiche dell'episodio criminoso”». L'irragionevolezza era, altresì, accentuata dalla circostanza che il delitto di alterazione di stato, «diversamente da altre ipotesi criminose in danno di minori, non reca in sé una presunzione assoluta di pregiudizio per i loro interessi morali e materiali, tale da indurre a ravvisare sempre l'inidoneità del genitore all'esercizio della potestà genitoriale». I precedenti rilievi sono stati ritenuti pienamente estensibili alla diversa fattispecie della soppressione di stato, poiché «l'automatismo che caratterizza l'applicazione della pena accessoria risulta compromettere gli stessi interessi del minore» presi in considerazione dalla pronuncia del 2012, ed anche per il delitto *de quo* «valgono le stesse considerazioni di non necessaria “indegnità” del genitore». La Corte ha evidenziato che la «nota problematica che affligge i perduranti caratteri di automatismo – e (...) anche la fissità che connota l'applicazione della pena accessoria, in perenne tensione rispetto alle esigenze di personalizzazione del trattamento sanzionatorio e della sua necessaria finalizzazione rieducativa – assume (...) una dimensione di particolare acutezza, proprio perché viene a proporsi in tutto il suo risalto, come necessario termine di raffronto (e, dunque, quale limite costituzionale di operatività della sanzione), la salvaguardia delle esigenze educative ed affettive del minore». Tali esigenze «finirebbero per essere inaccettabilmente compromesse, ove si facesse luogo ad una non necessaria interruzione del rapporto tra il minore ed i propri genitori in virtù di quell'automatismo e di quella fissità: connotati, questi, in varie circostanze» già stigmatizzati al punto di «segnalare “l'opportunità che il legislatore ponga mano ad una riforma del sistema delle pene accessorie” (sentenza n. 134 del 2012)». Infine, è stata ravvisata la non conformità della norma impugnata agli impegni internazionali assunti dall'Italia «sul versante specifico della protezione dei minori» e consacrati in «una serie di importanti – e (...) del tutto univoci – strumenti di carattere pattizio», menzionati *infra*, nella sezione dedicata ai rapporti etico-sociali.

### ***1.3. L'automatismo della pena paradedentiva***

Con la sentenza n. 179 è stata accolta la questione di legittimità dell'art. 54, d. lgs. n. 274 del 2000, sollevata in riferimento agli artt. 3, 27 e 29 della Costituzione, nella parte in cui tale norma impone lo svolgimento del lavoro di pubblica utilità nella Provincia di residenza del condannato, ovvero, in via subordinata, nella parte in cui non prevede l'ipotesi che il giudice, su richiesta del condannato, lo ammetta a svolgere il lavoro di pubblica utilità presso un ente non compreso nella Provincia di residenza. Nel fuoco del giudizio di costituzionalità stava il tassativo ed esplicito vincolo territoriale previsto dalla norma impugnata, che obbliga il condannato a svolgere il lavoro di pubblica utilità nella Provincia di residenza. Nel ritenere tale vincolo palesemente irragionevole - e dunque in contrasto con l'art. 3 Cost. – la Corte ha da un lato rilevato come il necessario consenso del condannato alla prestazione di lavoro di pubblica utilità in sostituzione alla pena detentiva o pecuniaria (art. 54, comma 1, d. lgs. n. 274 del 2000; art. 186, comma 9-bis, d. lgs. del 1992; art. 187, comma 8-bis, d. lgs. n. 285 del 1982 cit.) sia già tale da circoscrivere la discrezionalità del giudice decidente e garantire l'interesse del condannato ad evitare eccessivi spostamenti territoriali rispetto al luogo di dimora abituale; dall'altro, ha ricordato come l'attività lavorativa – ai sensi della disciplina generale – debba essere svolta “con modalità e tempi che non pregiudichino le esigenze di lavoro, di studio, di famiglia e di salute del condannato”, e come in ordine alla salvaguardia di tali istanze “ben più conforme al canone di ragionevolezza si rivela la previsione di attribuire al giudice, anche in relazione al profilo qui in esame, su richiesta del condannato la possibilità di individuare la sede in cui il lavoro di pubblica utilità deve essere svolto”. Ma la censura è stata dichiarata meritevole

di accoglimento anche in punto di contrasto con l'art. 27, comma terzo, Cost., richiamando l'orientamento costante in base al quale la funzione rieducativa della pena e la risocializzazione devono avvenire sulla base di criteri individualizzanti e non su rigidi automatismi: principio affermato in relazione alla legislazione penitenziaria ma che "ben si adattano a fattispecie come quelle in esame, nelle quali le finalità rieducative della pena e il recupero sociale del soggetto sono particolarmente accentuati e sono perseguiti mediante la volontaria prestazione di attività non retribuita a favore della collettività". E proprio su queste basi, si è conclusivamente ritenuto che "la previsione di un vincolo territoriale, privo di adeguata giustificazione, può compromettere le finalità indicate, impedendo al giudice una efficace modulazione della pena e dissuadendo il condannato dall'intraprendere un percorso che avrebbe potuto consentirne l'emenda e la risocializzazione".

#### ***1.4. Le pene sostitutive***

L'ordinanza n. **43** ha ritenuto manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale - sollevata, in riferimento agli art. 3 e 27, terzo comma, della Costituzione - dell'art. 186, comma 9-bis, del d.lgs. n. 285 del 1992, (Nuovo codice della strada), aggiunto dall'art. 33, comma 1, lett. d), della legge n. 120 del 2010, (Disposizioni in materia di sicurezza stradale), nella parte in cui non consente anche al giudice dell'esecuzione di sostituire con il lavoro di pubblica utilità le pene dell'arresto e dell'ammenda inflitte per i reati previsti dal medesimo art. 186 (guida sotto l'influenza dell'alcol, purché non ricorra la circostanza aggravante della causazione di un incidente stradale, e rifiuto dell'accertamento di cui ai commi 3, 4 e 5), qualora il condannato ne faccia richiesta prima dell'inizio dell'esecuzione della pena e sul punto non si sia già espresso il giudice della cognizione. Nella specie, la Corte ha escluso che la preclusione indicata leda i parametri evocati, ritenendo la stessa "(...) del tutto coerente, sul piano sistematico, con il ruolo che il lavoro di pubblica utilità è chiamato nel frangente ad assolvere: quello, cioè, di pena sostitutiva"; ed ha sottolineato - da un lato - che il potere di sostituzione rientra nel più generale potere discrezionale di determinazione della pena in concreto per il fatto oggetto di giudizio, spettante al giudice che pronuncia il decreto penale e la sentenza di condanna, e che - dall'altro - in tale potere rientra anche l'applicazione della pena sostitutiva in questione, non costituendo la stessa oggetto di un diritto dell'imputato. Su queste basi, si è ritenuto che l'interesse dell'autore del reato ad essere ammesso al lavoro sostitutivo "andrà, dunque, fatto valere e apprezzato nell'ambito del giudizio di cognizione, senza che possa ravvisarsi alcuna esigenza costituzionale di estendere il relativo potere al giudice dell'esecuzione, oltre e contro il limite del giudicato (abbia o non abbia il punto formato oggetto di specifico esame in sede cognitiva)"; non ricorrendo - in particolare - quelle situazioni eccezionali che hanno indotto il legislatore a prefigurare possibili modifiche, in sede esecutiva, delle determinazioni in ordine alla pena irrevocabilmente adottate in sede cognitiva (art. 671 c.p.p.). Quanto, inoltre, all'asserita violazione dell'art. 27, terzo comma, Cost., la Corte - pur avendo sottolineato come non sia dubbio "che il legislatore annetta alla prestazione del lavoro di pubblica utilità previsto dalla norma in esame un particolare finalismo rieducativo, correlato alla natura degli illeciti penali cui la misura accede, come si desume tanto dalla delimitazione del settore nel quale deve essere prioritariamente svolta l'attività lavorativa (sicurezza e educazione stradale), quanto ai benefici riconnessi al proficuo svolgimento della stessa (estinzione del reato, riduzione a metà del periodo di sospensione della patente e revoca e confisca del veicolo sequestrato)" - ha ritenuto che tale considerazione non neghi valore al fatto "che l'individuazione del trattamento sanzionatorio più congruo nel caso concreto, anche nella prospettiva della rieducazione del condannato, e segnatamente la valutazione dell'opportunità di sostituire con la misura in questione le pene inflitte per il singolo fatto di reato - esse pure tendenti alla rieducazione - resti compito proprio del giudice della cognizione, senza che possa ritenersi costituzionalmente necessario duplicare la relativa competenza in capo al giudice dell'esecuzione, a scapito del principio di intangibilità del giudicato".

L'ordinanza n. **247** ha giudicato manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 186, comma 9-bis, cod. strada, impugnato, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost., nella parte in cui non consente, per il reato di guida sotto l'influenza dell'alcool, la sostituzione della pena pecuniaria e detentiva con quella del lavoro di pubblica utilità allorché il conducente in stato di ebbrezza abbia cagionato un incidente stradale. Secondo la giurisprudenza

della Corte, «l'individuazione delle fattispecie criminose da assoggettare al trattamento più rigoroso – proprio in quanto basata su apprezzamenti di politica criminale, connessi specialmente all'allarme sociale generato dai singoli reati, il quale non è necessariamente correlato al mero livello della pena edittale – resta affidata alla discrezionalità del legislatore», e «le relative scelte possono venir sindacate (...) solo in rapporto alle eventuali disarmonie del catalogo legislativo, allorché la sperequazione normativa tra figure omogenee di reati assuma aspetti e dimensioni tali da non potersi considerare sorretta da alcuna ragionevole giustificazione (ordinanza n. 455 del 2006)». Inoltre, «le scelte legislative nella commisurazione delle sanzioni involgono apprezzamenti tipicamente politici e sono sindacabili solo nel caso trasmodino nella manifesta irragionevolezza o nell'arbitrio». Il trattamento sanzionatorio del reato di guida in stato di ebbrezza aggravato dall'aver causato un incidente rinviene la sua *ratio* «nella volontà del legislatore di punire più gravemente qualsiasi turbativa delle corrette condizioni di guida, in quanto ritenuta potenzialmente idonea a porre in pericolo l'incolumità personale dei soggetti e dei beni coinvolti nella circolazione a causa della strutturale pericolosità connessa alla circolazione dei veicoli che richiedono una particolare abilitazione alla guida». Peraltro, al giudice è comunque consentito «un margine di apprezzamento sufficiente perché la sanzione inflitta sia proporzionata alla complessiva considerazione delle peculiarità oggettive e soggettive del caso di specie, potendo l'aumento della pena oscillare tra il minimo e il massimo in funzione della gravità del danno derivante dal sinistro o del grado della colpa». Con specifico riguardo alla censurata preclusione oggettiva all'accesso alla pena sostitutiva del lavoro di pubblica utilità, i Giudici hanno sostenuto che «la previsione di limiti all'applicazione di sanzioni sostitutive è (...) valutazione che spetta al legislatore, e che la scelta di non distinguere, ai fini dell'operatività della preclusione, in funzione della gravità dell'incidente sembra corrispondere a un criterio di prevenzione generale» e di difesa sociale non intrinsecamente irragionevole e non lesivo del principio del finalismo rieducativo della pena.

### ***1.5. Le misure di prevenzione personali***

Con la sentenza n. 291 la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 12 della legge n. 1423 del 1956 (Misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza e per la pubblica moralità), nella parte in cui non prevede che, nel caso in cui l'esecuzione di una misura di prevenzione personale resti sospesa a causa dello stato di detenzione per espiazione di pena della persona ad essa sottoposta, l'organo che ha adottato il provvedimento di applicazione debba valutare, anche d'ufficio, la persistenza della pericolosità sociale dell'interessato nel momento dell'esecuzione della misura [conseguenzialmente, la Corte ha altresì dichiarato – in applicazione dell'art. 27 della l. n. 87 del 1953 - l'illegittimità dell'art. 15 del d. lgs. n. 159 del 2011 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136)]. La Corte ha anzitutto ripercorso il ricco filone giurisprudenziale che ha portato in più occasioni a dichiarare l'irragionevolezza delle presunzioni legali di pericolosità nella materia delle misure di sicurezza, riconoscendo come sempre necessaria la verifica da parte del giudice circa l'effettivo sussistere della pericolosità sociale nel caso concreto, ovvero circa il persistere della pericolosità anche nel momento di applicazione della misura (sentenze n. 1 del 1971; n. 139 del 1982; n. 249 del 1983; n. 1102 del 1988). Alla luce di tale orientamento si è preso in considerazione il regime operante in rapporto alle misure di prevenzione personali, riconosciuto come diverso e meno favorevole rispetto a quello delle misure di sicurezza: infatti – secondo i giudici – “nell'ipotesi in cui, per essere l'interessato detenuto in espiazione di pena, si determini uno iato temporale tra il momento di deliberazione e quello di esecuzione della misura – iato normalmente inesistente negli altri casi, anche a fronte del carattere non sospensivo dei gravami contro il provvedimento di applicazione (art. 4, decimo e undicesimo comma, della legge n. 1423 del 1956), – l'accertamento della pericolosità sociale ha luogo, obbligatoriamente, solo nel primo momento”. In tali ipotesi, a parere della Corte, l'irragionevolezza della disciplina deriva dal fatto che la verifica della pericolosità sociale, operata nell'ambito del procedimento di applicazione della misura, viene considerata sufficiente a fondare le limitazioni della libertà personale implicate dalla stessa anche nel momento in cui – a qualunque distanza di tempo – ne divenga possibile l'esecuzione in ragione dell'avvenuta

cessazione dello stato detentivo: e ciò “sebbene nelle more la persona interessata sia soggetta a restrizione in carcere e, conseguentemente, al trattamento penitenziario, specificamente finalizzato al suo recupero sociale, in attuazione del precetto costituzionale che assegna alla pena una funzione rieducativa (art. 27, terzo comma, Cost.)”. La Corte, peraltro, ha ritenuta fondata la violazione dei principi di eguaglianza e ragionevolezza pur rilevando come nel caso in esame – diversamente da quanto avveniva per le misure di sicurezza, in base all’originaria disciplina del codice penale – non potesse parlarsi di una presunzione assoluta di persistenza della pericolosità, stante la facoltà, che l’indirizzo giurisprudenziale in questione riconosce alla persona cui la misura di prevenzione sia stata applicata, di contestare detta persistenza proponendo istanza di revoca della misura, sottolineando, in particolare, come “la possibilità in questione – che presuppone il trasferimento sull’interessato dell’onere di attivare un procedimento inteso a verificare, in negativo, l’attuale inesistenza della pericolosità, quale condizione per sfuggire al delineato “automatismo” – non vale ad evitare il denunciato vulnus dell’art. 3 Cost.” Proprio al cospetto del possibile iato tra momento di deliberazione e di esecuzione di una misura in capo ad un soggetto detenuto per un periodo significativo si è evidenziato come il decorso di un lungo lasso di tempo incrementi la possibilità che intervengano modifiche nell’atteggiamento del soggetto nei confronti dei valori della convivenza civile, sottolineando come ciò valga – a maggior ragione - quando si discuta di persona che, durante tale lasso temporale, è sottoposta ad un trattamento specificamente volto alla sua risocializzazione. In effetti, ha chiarito conclusivamente la Corte, “[se è vero [...] che non può darsi per scontato a priori l’esito positivo di detto trattamento, per quanto lungo esso sia, meno ancora può giustificarsi, sul fronte opposto, una presunzione – sia pure solo *iuris tantum* – di persistenza della pericolosità malgrado il trattamento, che equivale alla negazione della sua stessa funzione: presunzione che risulta, per converso, sostanzialmente insita in un assetto che attribuisca alla verifica della pericolosità operata in fase applicativa una efficacia sine die, salvo che non intervenga una sua vittoriosa contestazione da parte dell’interessato. Ciò, quantunque la pericolosità sociale debba risultare attuale nel momento in cui la misura viene eseguita, giacché, in caso contrario, le limitazioni della libertà personale nelle quali la misura stessa si sostanzia rimarrebbero carenti di ogni giustificazione.”

### **1.6. Il trattamento sanzionatorio**

Con la sentenza n. 140 la Corte ha ritenuto non fondata la questione di legittimità dell’art. 4, comma 3, della legge n. 533 del 1977, come sostituito dall’art. 10, comma 3, della legge n.128 del 2001, nella parte in cui prevede l’applicazione della pena della reclusione da cinque a dodici anni e della multa da euro 1.032 a euro 3.098 per i delitti di cui all’articolo 624-bis del codice penale aggravati ai sensi del comma 1 del citato art. 4 della legge n. 533 del 1977. Il rimettente, in particolare, lamentava la violazione degli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost., ritenendo irragionevole – e contrario alla finalità rieducativa della pena – il più grave di trattamento sanzionatorio del furto di armi in abitazione rispetto al furto di armi commesso in armerie. La Corte, tuttavia, ha rigettato la questione, ravvisando un erroneo presupposto interpretativo nel ritenere la configurabilità della circostanza aggravante di cui all’art. 4, comma 3, legge n. 533 del 1977 in ogni caso di furto d’armi in abitazione, mentre l’interpretazione coordinata delle disposizioni richiamate dall’art. 4, comma 3, l. n. 533 del 1977 “impone la conclusione che, ai fini dell’integrazione della fattispecie de qua, è necessario che il furto sia “commesso su armi, munizioni od esplosivi nelle armerie ovvero in depositi o in altri locali adibiti alla custodia di armi” (art. 4, comma 1, l. n. 533 del 1977) e “mediante introduzione in un edificio o in altro luogo destinato in tutto o in parte a privata dimora o nelle pertinenze di essa” (art. 624-bis cod. pen.)”. Su questa traccia, si è dunque ritenuto che la diversa interpretazione proposta non trovi alcun riscontro nel chiaro tenore della disposizione censurata, precisando altresì che la non facile ipotizzabilità di fattispecie concrete riconducibili alla disposizione in questione – “in nessun caso (...) potrebbe giustificare una interpretazione come quella del giudice a quo, che determina un ampliamento della portata della fattispecie circostanziale, incompatibile con l’inequivoca lettera del dettato legislativo”.

### ***1.7. Il regime di procedibilità dei reati***

L'ordinanza n. **324** dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1, della legge n. 194 del 1978 - nella parte in cui prevede, per il reato di interruzione colposa della gravidanza, la procedibilità d'ufficio, invece che a querela di parte, diversamente da quanto disposto dall'art. 590 del codice penale per le lesioni personali gravissime – sollevata in riferimento all'art. 3 della Costituzione. La giurisprudenza della Corte è assolutamente costante nell'affermare che la scelta del regime di procedibilità dei reati coinvolge la politica legislativa e deve, quindi, rimanere affidata a valutazioni discrezionali del legislatore, presupponendo bilanciamenti di interessi e opzioni di politica criminale spesso assai complessi, sindacabili in sede di giudizio di legittimità costituzionale solo per vizio di manifesta irrazionalità (*ex plurimis*, sentenze n. 274 del 1997 e n. 7 del 1987; ordinanze n. 91 del 2001 e n. 354 del 1999; nonché, con specifico riferimento al reato di lesioni personali, ordinanze n. 178 del 2003 e n. 204 del 1988). In questa prospettiva, la scelta della procedibilità d'ufficio per il delitto di interruzione colposa della gravidanza si risolve in un'opzione di politica legislativa, che si sottrae a una possibile censura di legittimità costituzionale; inoltre, in seguito alla riforma attuata con la legge n. 194 del 1978, non può utilmente proporsi una comparazione tra l'aborto colposo e le lesioni personali colpose, perché l'aborto colposo è configurato come un reato autonomo, rispetto al quale vengono in rilievo, oltre all'integrità psico-fisica della donna, altri interessi costituzionalmente garantiti, quali quelli relativi alla protezione della maternità (art. 31, secondo comma, Cost.), e alla tutela del concepito, desumibile dall'art. 2 Cost. (sentenze n. 35 del 1997 e n. 27 del 1975).

## ***2. I principi costituzionali in materia processuale***

### ***2.1. La discrezionalità del legislatore nella conformazione degli istituti processuali***

Come ha ribadito la sentenza n. **10**, «nella disciplina degli istituti processuali vige il principio della discrezionalità e insindacabilità delle scelte operate dal legislatore, nel limite della loro non manifesta irragionevolezza (*ex multis*, ordinanze n. 174 del 2012, n. 141 del 2011, e n. 164 del 2010)».

La sentenza n. **119** ha ribadito che «rientra, senza dubbio, nella discrezionalità del legislatore organizzare la disciplina del processo e conformare gli istituti processuali (*ex plurimis*: sentenze n. 17 del 2011; n. 230 e n. 50 del 2010)». Nell'occasione i Giudici – occupandosi del ricorso al Comitato regionale per i rapporti di lavoro, disciplinato dal d.lgs. n. 124 del 2004 come meramente facoltativo e non preclusivo dell'opposizione giurisdizionale avverso ordinanze ingiunzioni in materia di lavoro e previdenza sociale – hanno significativamente aggiunto che, «una volta che tale discrezionalità sia stata esercitata e l'istituto, o gli istituti, siano stati introdotti nell'ordinamento, è anche necessario assicurarne la conformità alla Costituzione, a prescindere dal carattere, facoltativo o meno, della tutela giurisdizionale ad essi affidata».

L'ordinanza n. **190** ha confermato il tradizionale insegnamento secondo cui «nella disciplina degli istituti processuali vige il principio della discrezionalità e insindacabilità delle scelte operate dal legislatore, nel limite della loro non manifesta irragionevolezza. In tal senso già si era espressa la sentenza n. 10 del 2013, ove, nel rammentare che «la Costituzione non impone un modello vincolante di processo», si è ribadita «la piena compatibilità costituzionale della opzione del legislatore processuale, giustificata da comprensibili esigenze di speditezza e semplificazione, per il rito camerale, anche in relazione a controversie coinvolgenti la titolarità di diritti soggettivi». Inoltre, la giurisprudenza costituzionale è costante nel ritenere che «la garanzia del doppio grado di giudizio non gode, di per sé, di una copertura costituzionale» (ordinanza n. 107 del 2007).

La sentenza n. **216** ha confermato la «costante giurisprudenza» della Corte secondo cui «il legislatore dispone di ampia discrezionalità nella conformazione degli istituti processuali (*ex plurimis*: sentenza n. 304 del 2011), con il solo limite della manifesta irragionevolezza delle scelte compiute (*ex plurimis*: sentenze n. 117 del 2012; n. 52 del 2010; e n. 237 del 2007)».

L'ordinanza n. **226**, ponendosi in linea con le affermazioni contenute nella sentenza n. 10 e

nell'ordinanza n. 190 del 2013, ha confermato la discrezionalità del legislatore in materia processuale e l'assenza di copertura costituzionale per la garanzia del doppio grado di giurisdizione.

## **2.2. Il giusto processo**

L'esercizio della funzione giudiziaria e la parità delle parti nel processo non sono vulnerate da una disposizione che «pone una disciplina generale ed astratta sull'interpretazione di un'altra norma e, dunque, si colloca su un piano diverso da quello dell'applicazione giudiziale delle norme a singole fattispecie»: così l'ordinanza n. 32 che, richiamandosi alla sentenza n. 15 del 2012, ha altresì ribadito che «l'incidenza di una norma interpretativa su giudizi in corso è fenomeno fisiologico».

Il principio della parità delle parti processuali è stato riconosciuto dalla sentenza n. 186 indebitamente inciso da una «fattispecie di *ius singulare*» (art. 1, comma 51, della legge n. 220 del 2010) che – disponendo il blocco delle azioni esecutive e l'estinzione *de jure* dei pignoramenti e delle prenotazioni a debito sulle rimesse finanziarie destinate alle aziende sanitarie locali e ospedaliere delle Regioni commissariate perché sottoposte a piano di rientro dai disavanzi sanitari – ha determinato uno «sbilanciamento» fra le posizioni in gioco, «esentando quella pubblica, di cui lo Stato risponde economicamente, dagli effetti pregiudizievoli della condanna giudiziaria».

## **2.3. Il diritto di azione e di difesa**

L'art. 24 Cost. è posto a presidio del «diritto alla tutela giurisdizionale», insuscettibile di essere leso da un intervento legislativo che «non incide su diritti processuali, bensì opera sul piano sostanziale» (ordinanza n. 32, che conferma sul punto la sentenza n. 15 del 2012).

## **2.4. Il diritto di difesa dei sottoposti al regime speciale di detenzione**

Con la sentenza n. 143 la Corte ha dichiarato la parziale illegittimità dell'articolo 41-*bis*, comma 2-*quater*, lettera *b*), della legge n. 354 del 1975, come modificato dall'articolo 2, comma 25, lettera *f*), numero 2), della legge n. 94 del 2009, accogliendo la questione sollevata con riferimento agli art. 3, 24 e 111, terzo comma, Cost., nella parte in cui tale norma stabiliva limitazioni al diritto ai colloqui con i difensori nei confronti dei detenuti sottoposti alla sospensione delle regole di trattamento ai sensi del comma 2 del medesimo art. 41-*bis*, in particolare prevedendo che detti detenuti possono avere con i difensori, «fino a un massimo di tre volte alla settimana, una telefonata o un colloquio della stessa durata di quelli previsti con i familiari» (pari, rispettivamente, a dieci minuti e a un'ora). Nel ritenere fondata la questione in riferimento all'art. 24 Cost., la Corte ha anzitutto ricordato come la garanzia costituzionale del diritto di difesa ricomprenda la difesa tecnica, e dunque anche il diritto – ad essa strumentale – di conferire con il proprio difensore, ricordando come pure secondo la giurisprudenza della Corte EDU il diritto dell'accusato a comunicare in modo riservato con i propri difensori rientra tra i requisiti basilari del processo equo in una società democratica; e sottolineando altresì come tale diritto assuma una valenza tutta particolare nei confronti delle persone ristrette in ambito penitenziario, «le quali, in quanto fruente solo di limitate possibilità di contatti diretti con l'esterno, vengono a trovarsi in una posizione di intrinseca debolezza rispetto all'esercizio delle facoltà difensive». Su tali basi, richiamata la propria giurisprudenza sui margini di derogabilità del diritto di conferire con il proprio difensore in relazione ai detenuti comuni, la Corte ha ripercorso le limitazioni ai colloqui difensivi per i detenuti soggetti allo speciale regime previsto dall'art. 41-*bis*, comma 2, della legge n. 354 del 1975, introdotte con le modifiche a tale disposizione apportate dall'art. 2, comma 25 della legge n. 94 del 2009, mettendo al centro dell'analisi le specifiche modifiche restrittive apportate al previgente regime: la riduzione del numero dei colloqui personali mensili ad un solo; l'obbligatorietà (invece della discrezionalità) del controllo auditivo e la videoregistrazione; la previsione che i colloqui telefonici possono essere concessi solo se non siano stati effettuati colloqui personali (e non già in aggiunta ad essi); soprattutto, l'introduzione - per la prima volta - di limiti legislativi di tipo «quantitativo» al diritto dei detenuti in questione a conferire con i propri difensori, limiti ispirati al sospetto che questi ultimi possano prestarsi a fungere da intermediari per illeciti scambi di comunicazioni tra i detenuti stessi e gli altri membri dell'organizzazione criminale di appartenenza.

Proprio tali restrizioni sono state ritenute tali da radicare un *vulnus* del diritto di difesa incompatibile con la garanzia di inviolabilità sancita dall'art. 24, secondo comma, Cost., anzitutto in ragione della loro rigidità e indefettibilità, della loro lunga durata, così come della loro generalizzata operatività, prescindendo le stesse non solo dalla natura e dalla complessità dei procedimenti giudiziari (o, *amplius*, contenziosi) nei quali il detenuto è (o potrebbe essere) coinvolto e dal grado di urgenza degli interventi difensivi richiesti, ma anche dal loro numero e, quindi, dal numero dei legali patrocinanti con i quali il detenuto si debba consultare. Segnatamente, la Corte ha giudicato le limitazioni legislative non giustificabili in una prospettiva di bilanciamento tra il diritto di difesa e interessi contrapposti di pari rilevanza costituzionale (legati alla protezione dell'ordine pubblico e della sicurezza dei cittadini nei confronti della criminalità organizzata), ricordando che seppur "il diritto di difesa è suscettibile di bilanciamento con altre esigenze di rango costituzionale, così che il suo esercizio può essere variamente modulato o limitato dal legislatore", tale bilanciamento è possibile "a condizione che non ne risulti compromessa l'effettività, costituente il limite invalicabile ad operazioni del genere considerato (...), e ferma restando, altresì, l'esigenza di verificare la ragionevolezza delle restrizioni concretamente apportate"; e rammentando altresì – ancora con l'ausilio della giurisprudenza della Corte EDU – come tali principi valgano in modo particolare quando si discuta di restrizioni che incidono sul diritto alla difesa tecnica delle persone ristrette in ambito penitenziario, rese più vulnerabili, quanto alle potenzialità di esercizio delle facoltà difensive – come già rimarcato – dalle limitazioni alle libertà fondamentali insite, in via generale, nello stato di detenzione. In punto di ragionevolezza delle restrizioni, poi, la Corte ha osservato come i colloqui difensivi abbiano, per definizione, quali interlocutori "esterni" del detenuto, persone appartenenti ad un ordine professionale (quello degli avvocati), tenute al rispetto di un codice deontologico nello specifico campo dei rapporti con la giustizia e sottoposte alla vigilanza disciplinare dell'ordine di appartenenza; precisando, al riguardo, come l'eventualità che dette persone, legate al detenuto da un rapporto di prestazione d'opera professionale, si prestino a fungere da tramite fra il medesimo e gli altri membri dell'organizzazione criminale - se pur non possa essere certamente esclusa *a priori* - neppure possa essere assunta a "regola di esperienza", tradotta in enunciato normativo (apparendo, sotto questo profilo, la situazione significativamente diversa da quella riscontrabile in rapporto ai colloqui con persone legate al detenuto da vincoli parentali o affettivi, ovvero con terzi non qualificati). In ogni caso, sullo specifico punto, i giudici hanno ritenuto dirimente il fatto che - quando pure l'eventualità temuta si materializzasse - le restrizioni oggetto di scrutinio non fossero comunque in grado di neutralizzarne o di comprimerne in modo apprezzabile gli effetti: "Posto, infatti, che i colloqui con i difensori – diversamente da quelli con i familiari e conviventi o con terze persone – restano sottratti all'ascolto e alla videoregistrazione, i limiti di cadenza e di durata normativamente stabiliti sono suscettibili, bensì, di penalizzare la difesa, ma non valgono ad impedire, nemmeno parzialmente, il temuto passaggio di direttive e di informazioni tra il carcere e l'esterno, né a circoscrivere in modo realmente significativo la quantità e la natura dei messaggi che si paventano scambiabili, per il tramite dei difensori, nell'ambito dei sodalizi criminali". Da questa angolatura, la Corte ha conclusivamente rilevato - qui il passaggio decisivo della importante pronuncia – che "l'operazione normativa considerata viene, di conseguenza, a confliggere con il principio per cui, nelle operazioni di bilanciamento, non può esservi un decremento di tutela di un diritto fondamentale se ad esso non fa riscontro un corrispondente incremento di tutela di altro interesse di pari rango", ritenendo che nel caso in esame, per converso, alla compressione – indiscutibile – del diritto di difesa indotta dalla norma censurata non corrispondesse "*prima facie*, un paragonabile incremento della tutela del contrapposto interesse alla salvaguardia dell'ordine pubblico e della sicurezza dei cittadini".

### ***2.5. Il diritto del detenuto all'informazione***

La «lesione del diritto fondamentale all'informazione, tutelato dall'art. 21 Cost.», può essere denunciata anche da un detenuto sottoposto allo speciale regime previsto dall'art. 41-*bis* ord. pen. Al riguardo, la sentenza n. **135** ha riconosciuto la necessità che venisse data esecuzione al provvedimento con cui il giudice competente aveva ritenuto ingiustificatamente compresso il predetto diritto da un provvedimento limitativo dell'Amministrazione penitenziaria (possibilità per

un detenuto, sottoposto al regime di cui all'art. 41-*bis* ord. pen., di assistere ai programmi di RAI Sport e RAI storia).

## 2.6. Il diritto alla libertà personale

Secondo la sentenza n. **135** l'estensione e la portata dei diritti dei detenuti può «subire restrizioni di vario genere unicamente in vista delle esigenze di sicurezza inerenti alla custodia in carcere. In assenza di tali esigenze, la limitazione acquisterebbe unicamente un valore afflittivo supplementare rispetto alla privazione della libertà personale, non compatibile con l'art. 27, terzo comma, Cost.». In base a tale principio, la Corte ha dichiarato che non spettava al Ministro della Giustizia disporre, su conforme proposta del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, che non fosse data esecuzione ad un provvedimento del Magistrato di sorveglianza di Roma che aveva ordinato all'Amministrazione penitenziaria il ripristino della possibilità per un detenuto, sottoposto al regime di cui all'art. 41-*bis* ord. pen., di assistere ai programmi di RAI Sport e RAI storia.

## 2.7. Le misure cautelari

Con la sentenza n. **293** la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 309 del codice di procedura penale, in quanto interpretato nel senso che la deducibilità, nel procedimento di riesame, della retrodatazione della decorrenza dei termini di durata massima delle misure cautelari, prevista dall'art. 297, comma 3, del medesimo codice, sia subordinata – oltre che alla condizione che, per effetto della retrodatazione, il termine sia già scaduto al momento dell'emissione dell'ordinanza cautelare impugnata – anche a quella che tutti gli elementi per la retrodatazione risultino da detta ordinanza. Il problema affrontato da questa importante decisione concerneva le c.d. contestazioni a catena - istituto di origine giurisprudenziale, attualmente regolato dall'art. 297, comma 3, cod. proc. pen. - , la cui disciplina ha la precipua finalità di evitare che la rigorosa predeterminazione dei termini di durata massima delle misure cautelari possa essere elusa tramite la diluizione nel tempo di due o più provvedimenti restrittivi nei confronti della stessa persona. Tale disciplina normativa, tuttavia, è divenuta nel tempo teatro di forti oscillazioni interpretative concernenti, in particolare, la deducibilità della retrodatazione in sede di riesame, e i presupposti della stessa. Proprio per ridurre tali oscillazioni, le Sezioni Unite della Cassazione - cui la questione era stata rimessa all'esito di un ricorso del pubblico ministero proposto proprio nel giudizio *a quo* – avevano fornito una lettura dell'istituto formulando il principio di diritto secondo il quale “nel caso di contestazione a catena, la questione della retrodatazione della decorrenza del termine di custodia cautelare può essere dedotta anche in sede di riesame solo se ricorrono congiuntamente le seguenti condizioni: a) se per effetto della retrodatazione il termine sia interamente scaduto al momento della emissione del secondo provvedimento cautelare; b) se tutti gli elementi per la retrodatazione risultino dall'ordinanza cautelare”. A fronte di tale principio, le censure di legittimità del giudice rimettente – avanzate prospettando la violazione degli artt. 3, primo comma, 13, quinto comma, 24, secondo comma, 25, primo comma, 111, terzo comma, 117 Cost., primo comma, in relazione alla ritenuta violazione del parametro interposto offerto dall'art. 5 CEDU, come interpretato dalla relativa giurisprudenza della Corte di Strasburgo - investivano specificamente e in via esclusiva la seconda condizione limitativa esplicitata dalle Sezioni Unite, sul presupposto che propria tale condizione rappresentasse un impedimento – nel caso di specie – a misurarsi con la tematica in questione. Nell'accogliere la questione per contrasto con l'art. 3 Cost. (e ritenendo assorbite le censure riferite agli altri parametri), la Corte ha avuto modo di evidenziare come la *regula iuris* censurata si presti a determinare disparità di trattamento tra soggetti che versano in situazioni identiche in correlazione a fattori puramente accidentali, avulsi dalla ratio degli istituti che vengono in rilievo, posto che - a parità di situazione - la fruibilità del riesame ai fini considerati “finisce per dipendere dall'ampiezza e dalla puntualità delle indicazioni contenute nella motivazione del provvedimento coercitivo che il soggetto *in vinculis* intende contestare”. Da questa angolatura, in altre parole, “[I]l livello della tutela viene ad essere determinato [...] dal maggiore o minore scrupolo con il quale il giudice della cautela assolve all'onere di motivare l'ordinanza restrittiva e, prima ancora, dal fatto che egli sia o non sia a conoscenza degli elementi che impongono la retrodatazione.” Peraltro, un tale assetto – a parere della Corte - non può ritenersi giustificato, sul



piano del rispetto dell'art. 3, primo comma, Cost., con considerazioni concernenti la difficile "gestibilità" di una tematica complessa, quale quella delle "contestazioni a catena", da parte di un giudice – il tribunale del riesame – costretto a decidere in tempi brevissimi e senza fruire di poteri istruttori, per di più nell'ambito di una procedura a contraddittorio solo eventuale, con il conseguente elevato rischio della formazione di giudicati cautelari fallaci; e ciò, anche solo per la ragione che le questioni sulle quali il tribunale del riesame è chiamato ordinariamente a pronunciarsi, ai fini della verifica dei requisiti di validità del provvedimento restrittivo, possono risultare e sovente risultano – malgrado la ristrettezza dei tempi e la mancanza di poteri istruttori – non meno complesse dell'accertamento della sussistenza di una "contestazione a catena". Anche il carattere solo eventuale del contraddittorio, proprio del procedimento di riesame, è stato ritenuto dalla Corte inconferente per giustificare la legittimità dell'interpretazione oggetto di scrutinio, rilevando come il pubblico ministero che tema prospettazioni infondate della difesa in punto di "contestazioni a catena" possa – pur senza esservi tenuto – comunque intervenire in udienza per contrastarle o far pervenire memorie, allo stesso modo di quanto avviene per qualsiasi altra deduzione dell'indagato intesa a contestare la legittimità della misura applicata. In aggiunta a ciò, la Corte ha ulteriormente osservato come, in base alla *regula iuris* in discussione, non basti neppure – per legittimare l'intervento del tribunale del riesame, ovviando alle allegate sue difficoltà nel misurarsi con la tematica – che la sussistenza di una "contestazione a catena" risulti «evidente», ma occorra che la dimostrazione piena e inconfutabile dell'inefficacia originaria del titolo cautelare promani da una singola e specifica fonte documentale, rappresentata dallo stesso provvedimento impugnato. Al riguardo, si è infatti ricordato come il tribunale del riesame disponga, ai fini della sua decisione, sia degli atti trasmessigli dall'autorità giudiziaria procedente ai sensi dell'art. 309, comma 5, cod. proc. pen., sia degli ulteriori elementi eventualmente adottati dalle parti nel corso dell'udienza, ai sensi del comma 9 del medesimo articolo, desumendone la conseguenza che "Non è certo impossibile, dunque, che le condizioni per la retrodatazione emergano in modo del tutto piano da fonti diverse dall'ordinanza sottoposta a riesame. Basti pensare al caso emblematico in cui la sussistenza di una "contestazione a catena" si desuma in termini inequivocabili, anziché dall'ordinanza impugnata, dalla prima ordinanza cautelare (la quale potrebbe risultare, ad esempio, palesemente emessa per lo stesso fatto contestato con la seconda)." E proprio la previsione di un trattamento differenziato – e meno favorevole – per questa e consimili ipotesi è stata ritenuta – in definitiva - inevitabilmente lesiva del principio di eguaglianza.

## 2.8. Il patteggiamento

Con la sentenza n. 281 la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, dell'art. 120, commi 1 e 2, del d. lgs. n. 285 del 1992 (Nuovo codice della strada), come sostituito dall'art. 3, comma 52, lettera a), della legge n. 94 del 2009, ravvisando una violazione dell'art. 24 Cost. nella parte in cui tale norma risultava applicabile anche con riferimento a sentenze pronunziate, ai sensi dell'art. 444 del codice di procedura penale, in epoca antecedente all'entrata in vigore della l. n. 94 del 2009. La questione accolta dalla Corte, in altri termini, ha avuto ad oggetto la portata retroattiva della disciplina in esame, in relazione – in particolare – al solo profilo della (non esclusa) operatività di detta normativa "anche con riferimento alle condanne "patteggiate" antecedenti alla entrata in vigore della l. n. 94/2009" (non dubitando il rimettente, per il resto, della legittimità della scelta del legislatore del 2009 di rendere la misura del diniego o revoca della patente di guida immediatamente applicabile nei confronti di soggetti condannati, in via ordinaria, per reati in materia di stupefacenti, sulla base di sentenze anche anteriori alla entrata in vigore della legge stessa). Orbene, con riferimento alle sentenze pronunziate ai sensi dell'art. 444 cod. proc. pen. (equiparate «a una pronuncia di condanna» dal successivo articolo 445, comma 1 bis, secondo periodo), la Corte ha ricordato di aver già avuto occasione di precisare che «la componente negoziale propria dell'istituto del patteggiamento, resa evidente anche dalla facoltà concessa al giudice di verificare la volontarietà della richiesta o del consenso (articolo 446, comma 5, del codice di procedura penale), postula certezza e stabilità del quadro normativo che fa da sfondo alla scelta compiuta dall'imputato e preclude che successive modificazioni legislative vengano ad alterare *in peius* effetti salienti dell'accordo suggellato con la sentenza di patteggiamento» (sentenza n. 394 del 2002). Sulla base di

questa premessa, si è evidenziato come il nuovo testo dell'art. 120, commi 1 e 2, come sostituito dall'art. 3, comma 52, lettera a), della legge n. 94 del 2009, con riguardo ai reati di cui agli artt. 73 e 74 del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 abbia innovato la disciplina che l'imputato aveva avuto presente nel ponderare l'opportunità di addivenire al patteggiamento, ed abbia retroattivamente attribuito al consenso a suo tempo prestato l'ulteriore significato di una rinuncia alla patente di guida: di qui la violazione dell'art. 24 Cost., ed il ravvisato contrasto con il diritto di difesa, in ragione sia dell'inadempimento rispetto al negozio (processuale) ex art. 444 cod. proc. pen., sia del *vulnus* all'affidamento qualificato dell'imputato circa gli effetti delle proprie scelte.

### **2.9. Il patrocinio a spese dello Stato e le spese di giustizia**

L'ordinanza n. 12 ha dichiarato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 131, comma 3, del d.P.R. n. 115 del 2002, impugnato, in riferimento agli artt. 3 e 36 Cost., nella parte in cui prevede che – nei giudizi civili in cui una delle parti è ammessa al patrocinio a spese dello Stato – gli onorari dovuti al consulente tecnico di parte, ovvero all'ausiliario del giudice, siano prenotati a debito e non siano anticipati dall'Erario, e che la prenotazione a debito di detti onorari possa avvenire, a domanda, solamente ove non ne sia possibile la ripetizione o dalla parte a carico della quale sono poste le spese processuali ovvero dalla stessa parte ammessa, stante la vittoria di questa nella causa o data la revoca dell'ammissione al predetto beneficio. Il giudice a *quo*, investito di un procedimento per accertamento tecnico preventivo introdotto da soggetto ammesso al patrocinio a spese dello Stato, «non ha tenuto nel dovuto conto l'orientamento espresso dalla giurisprudenza di legittimità» che ritiene le spese giudiziali relative a tale tipo di giudizio «ordinariamente liquidabili, in base al principio della soccombenza, o al termine del relativo procedimento, ogniqualvolta il ricorso introduttivo non sia stato accolto (...), ovvero al termine del conseguente giudizio di merito». Pertanto, i compensi spettanti al consulente tecnico «graveranno sui soggetti di cui al citato art. 131 (...) ovvero, laddove sia impossibile ripeterli da costoro, se ne potrà chiedere la prenotazione a debito, con successiva liquidazione a carico dell'Erario».

L'ordinanza n. 88, confermando quanto già deciso con l'ordinanza n. 12, dichiara manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata avverso la previsione che per un verso, esclude che, nei giudizi civili in cui vi è ammissione al beneficio del patrocinio a spese dello Stato, i compensi spettanti agli ausiliari del giudice siano anticipati dall'Erario e, per altro verso, consente che i medesimi compensi siano prenotati a debito, a domanda, solo ricorrendo determinate condizioni. La Corte, infatti, ha ritenuto non sussistente un'ingiustificata disparità di trattamento fra la disciplina applicabile ai consulenti tecnici, di parte o di ufficio, nei giudizi civili in cui una parte sia ammessa al beneficio del patrocinio a spese dello Stato, e quella applicabile ai difensori di tali parti, ovvero agli ausiliari del magistrato, nei giudizi penali o, infine, al curatore fallimentare, per i quali è, invece, prevista la anticipazione dei rispettivi compensi a carico dell'Erario, in ragione della diversa normativa applicabile; non è stata ritenuta sussistente, altresì, la violazione dell'art. 36 Cost. in quanto per orientamento espresso dalla giurisprudenza di legittimità le spese giudiziali relative all'accertamento tecnico preventivo sono ordinariamente liquidabili, in base al principio della soccombenza, o al termine del relativo procedimento, ogniqualvolta il ricorso introduttivo non sia stato accolto (Corte di cassazione, sentenza 29 marzo 1996, n. 2937), ovvero al termine del conseguente giudizio di merito (Corte di cassazione, sentenza 23 dicembre 1993, n. 12759).

L'ordinanza n. 191 ha dichiarato manifestamente infondata, per erroneità della premessa interpretativa, la questione di legittimità costituzionale degli artt. 116 e 117 del d.P.R. n. 115 del 2002, impugnati, in riferimento agli artt. 3 e 81, quarto comma, Cost., nella parte in cui, secondo l'interpretazione della giurisprudenza di legittimità, estendono, anche al mero difensore designato dal giudice in sostituzione occasionale del difensore di fiducia (o di ufficio) dell'imputato, il diritto alla liquidazione erariale delle competenze professionali spettante al difensore di ufficio, in caso di impossidenza od irreperibilità dell'assistito. In linea con quanto già ritenuto in precedenti decisioni rese su analoghe questioni, la Corte ha rilevato che, ai sensi dell'art. 97, quarto comma, cod. proc. pen., «al difensore designato in sostituzione si applicano le disposizioni dell'articolo 102 dello

stesso codice, secondo cui il sostituto esercita i diritti ed assume i doveri del difensore e, quindi, anche al primo si applica la normativa relativa al patrocinio a spese dello Stato (ordinanza n. 176 del 2006)». Pertanto, l'«esegesi estensiva» delle predette disposizioni le sottrae al sospetto di illegittimità costituzionale, «in quanto “conforme alle norme costituzionali invocate” (ordinanza n. 8 del 2005)». In ordine all'asserita violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost., si è sostenuto che «la copertura di legge, per la retribuzione ai sostituti, che il rimettente prospetta carente, è evidentemente quella stessa prevista per la remunerazione dei difensori di ufficio». Infine, si è osservato che la tesi diffusamente argomentata dal giudice *a quo* – «per la quale la remunerazione del sostituto dovrebbe far carico, a titolo sanzionatorio, al difensore sostituto “che è l'unico soggetto ad aver dato consapevolmente origine con la propria condotta (assenza) alla designazione del sostituto” – attiene, evidentemente, al novero delle valutazioni rimesse alla discrezionalità di scelte normative riservate al legislatore e non può avere, come tale, valenza di censura suscettibile di esame nella sede del sindacato di legittimità costituzionale».

### ***2.10. Spese di giustizia e tariffe forensi***

L'ordinanza n. 261 ha dichiarato manifestamente infondata, per erroneità della premessa interpretativa, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, commi 1, 2 e 5, del d.l. n. 1 del 2012 e del d.m. n. 140 del 2012, impugnati, in riferimento agli artt. 3, 24, 36 e 117 Cost. (quest'ultimo in relazione agli artt. 6 CEDU, 5 e 6 del Trattato UE, 296 del TFUE ed ai principi dello Stato di diritto consacrati a livello europeo), nella parte in cui dispongono l'applicazione retroattiva delle nuove tariffe forensi anche ai processi in corso ed all'attività già svolta ed esaurita. La Corte, aderendo ad un orientamento di recente confermato dalla giurisprudenza di legittimità, ha negato che «al compimento di ogni singolo atto del professionista sorga *ipso facto* il suo diritto al compenso in relazione alle tariffe a quel tempo vigenti», poiché «quel compenso costituisce un corrispettivo unitario, “che ha riguardo all'opera professionale complessivamente prestata; e di ciò non si è mai in passato dubitato, quando si è trattato di liquidare onorari maturati all'esito di cause durante le quali si erano succedute nel tempo tariffe professionali diverse, giacché sempre in siffatti casi si è fatto riferimento alla tariffa vigente al momento in cui la prestazione professionale si è esaurita”». Inoltre, si è escluso che «una generale riduzione delle tariffe forensi incida in senso limitativo dell'accesso dei cittadini alla giustizia e quindi del loro diritto di difesa, quando, a rigor di logica, la riduzione dei compensi agli avvocati dovrebbe, al contrario, condurre ad un allargamento del ricorso alle vie giurisdizionali». Infine, la dedotta disparità di trattamento tra avvocati differentemente retribuiti per il medesimo adempimento è stata derubricata a mero «inconveniente di fatto non direttamente riconducibile alla disciplina denunciata, bensì a variabili accidentali legate alla sua applicazione».

## *Sezione II*

### *I rapporti etico sociali*

#### *1. Famiglia e filiazione*

##### *1.1. L'interesse del minore*

La sentenza n. 7 ha ritenuto lesiva dell'interesse del minore l'automatica applicazione della pena accessoria della perdita della potestà genitoriale in caso di condanna per il delitto di soppressione di stato, con conseguente declaratoria di illegittimità costituzionale *in parte qua* dell'art. 569 cod. pen. La suddetta pena accessoria, infatti, incide «su una potestà che coinvolge non soltanto il suo titolare ma anche, necessariamente, il figlio minore», per cui «in tanto può ritenersi giustificabile l'interruzione di quella *relatio* (sul piano giuridico, se non naturalistico), in quanto essa si giustifichi proprio in funzione di tutela degli interessi del minore. All'irragionevole automatismo legale occorre dunque sostituire – quale soluzione costituzionalmente più congrua – una valutazione concreta del giudice, così da assegnare all'accertamento giurisdizionale sul reato null'altro che il valore di "indice" per misurare la idoneità o meno del genitore ad esercitare le proprie potestà». La tutela dell'interesse del minore costituisce un valore non soltanto di sicuro rilievo costituzionale ma anche largamente riconosciuto a livello internazionale. L'art. 3, primo comma, della Convenzione di New York sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989 stabilisce che «In tutte le decisioni relative ai fanciulli di competenza sia delle istituzioni pubbliche o private di assistenza sociale, dei tribunali, delle autorità amministrative o degli organi legislativi, l'interesse superiore del fanciullo deve essere una considerazione preminente». Parimenti rilevante è la Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli del 25 gennaio 1996, la quale, nel disciplinare il processo decisionale nei procedimenti riguardanti un minore, detta, all'art. 6, le modalità cui l'autorità giudiziaria deve conformarsi «prima di adottare qualsiasi decisione», stabilendo che l'autorità stessa deve «esaminare se dispone di informazioni sufficienti in vista di prendere una decisione nell'interesse superiore del fanciullo». Infine, sono state richiamate le Linee guida del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa su una "giustizia a misura di minore", adottate il 17 novembre 2010, ove è espressamente affermato che «Gli Stati membri dovrebbero garantire l'effettiva attuazione del diritto dei minori a che il loro interesse superiore sia al primo posto, davanti ad ogni altra considerazione, in tutte le questioni che li vedono coinvolti o che li riguardano».

##### *1.2. Il congedo per la cura di persona in situazione di disabilità grave*

Con la sentenza n. 203 viene dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 42, comma 5, del d.lgs. n. 151 del 2001 cit., nella parte in cui non include nel novero dei soggetti legittimati a fruire del congedo ivi previsto, e alle condizioni ivi stabilite, il parente o l'affine entro il terzo grado convivente, in caso di mancanza, decesso o in presenza di patologie invalidanti degli altri soggetti individuati dalla disposizione impugnata, idonei a prendersi cura della persona in situazione di disabilità grave. Dalla ricostruzione della ratio legis dell'istituto del congedo straordinario di cui all'art. 42, comma 5, del d.lgs. n. 151 del 2001, alla luce dei suoi presupposti, delle vicende normative e dei principi affermati in materia dalla giurisprudenza costituzionale – volti ad ampliare progressivamente la platea dei soggetti aventi diritto al beneficio – si desume che il testo attualmente in vigore dell'art. 42, comma 5, d.lgs. n. 151 del 2001, come modificato dal d.lgs. n. 119 del 2011, pur avendo recepito i suddetti principi, tuttavia ha anche individuato un rigido ordine gerarchico tra i possibili beneficiari, che non può essere alterato in base ad una libera scelta della persona disabile. Ma, la suindicata limitazione della sfera soggettiva dei possibili destinatari della provvidenza in oggetto può pregiudicare l'assistenza del disabile grave in ambito familiare, allorché nessuno di tali soggetti sia disponibile o in condizione di prendersi cura dello stesso. Di qui l'accoglimento della questione nei termini su riportati.

### *1.3. L'anonimato della madre e il diritto del figlio a conoscere le origini*

Il tema dei rapporti tra «diritto all'anonimato della madre» naturale e diritto del figlio adottivo a «conoscere le proprie origini» è stato affrontato dalla sentenza n. 278 che ha giudicato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 2 e 3 Cost., l'art. 28, comma 7, della legge n. 184 del 1983, nella parte in cui non prevedeva – attraverso un procedimento, stabilito dalla legge, che assicuri la massima riservatezza – la possibilità per il giudice di interpellare, su richiesta del figlio, la madre che abbia dichiarato di non voler essere nominata ai sensi della vigente normativa in materia di stato civile, ai fini di un'eventuale revoca di tale dichiarazione. La questione, di «particolare delicatezza» per il coinvolgimento di «valori costituzionali di primario rilievo», era stata già portata all'attenzione della Corte e la sentenza n. 425 del 2005 ne aveva dichiarato la non fondatezza, sottolineando la duplice finalità della norma di «assicurare, da un lato, che il parto avvenisse nelle condizioni ottimali tanto per la madre che per il figlio, e, dall'altro lato, di “distogliere la donna da decisioni irreparabili, per quest'ultimo ben più gravi”». L'irrevocabilità degli effetti della scelta materna veniva «spiegata secondo una logica di rafforzamento dei corrispondenti obiettivi» e con l'affermata «corrispondenza biunivoca tra il diritto all'anonimato, in sé e per sé considerato, e la perdurante quanto inderogabile tutela dei profili di riservatezza o, se si vuole, di segreto, che l'esercizio di quel diritto inevitabilmente coinvolge». Lo specifico aspetto sul quale i Giudici sono stati nuovamente sollecitati a pronunciarsi – anche a seguito della sentenza della Corte EDU del 25 settembre 2012 (caso Godelli) che ha stigmatizzato la normativa italiana per la denegata possibilità del figlio adottivo e non riconosciuto alla nascita di chiedere l'accesso ad informazioni non identificative sulle sue origini o la reversibilità del segreto – attiene al carattere «“diacronico” della tutela assicurata al diritto all'anonimato della madre». Invero, l'impugnata disposizione pare «prefigurare una sorta di “cristallizzazione” o di “immobilizzazione”» nelle modalità di esercizio del diritto stesso: «una volta intervenuta la scelta per l'anonimato, infatti, la relativa manifestazione di volontà assume connotati di irreversibilità destinati, sostanzialmente, ad “espropriare” la persona titolare del diritto da qualsiasi ulteriore opzione; trasformandosi, in definitiva, quel diritto in una sorta di vincolo obbligatorio, che finisce per avere un'efficacia espansiva esterna al suo stesso titolare e, dunque, per proiettare l'impedimento alla eventuale relativa rimozione proprio sul figlio». Del resto, l'art. 93, comma 2, del d.lgs. n. 196 del 2003 (Codice in materia di protezione dei dati personali) contempla la possibilità di rilasciare copia integrale del certificato di assistenza al parto o della cartella clinica, ove comprensivi dei dati personali che rendono identificabile la madre che abbia scelto l'anonimato, solo «decorsi cento anni dalla formazione del documento»: una durata «idealmente eccedente quella della vita umana». Il legislatore avrebbe così inteso «prevenire turbative nei confronti della madre in relazione all'esercizio di un suo “diritto all'oblio” e, nello stesso tempo, (...) salvaguardare erga omnes la riservatezza circa l'identità della madre, evidentemente considerata come esposta a rischio ogni volta in cui se ne possa cercare il contatto per verificare se intenda o meno mantenere il proprio anonimato». I Giudici hanno tuttavia escluso che l'una o l'altra esigenza possa ritenersi dirimente: «non la prima, in quanto al pericolo di turbativa della madre corrisponde un contrapposto pericolo per il figlio, depauperato del diritto di conoscere le proprie origini; non la seconda, dal momento che la maggiore o minore ampiezza della tutela della riservatezza resta (...) affidata alle diverse modalità previste dalle relative discipline, oltre che all'esperienza della loro applicazione». Inoltre, si è ritenuto opportuno distinguere i due piani della genitorialità giuridica e della genitorialità naturale. Infatti, una scelta per l'anonimato che comporti una rinuncia irreversibile alla prima può «ragionevolmente non implicare anche una definitiva e irreversibile rinuncia» alla seconda: «ove così fosse, d'altra parte, risulterebbe introdotto nel sistema una sorta di divieto destinato a precludere in radice qualsiasi possibilità di reciproca relazione di fatto tra madre e figlio, con esiti difficilmente compatibili con l'art. 2 Cost. In altri termini, mentre la scelta per l'anonimato legittimamente impedisce l'insorgenza di una “genitorialità giuridica”, con effetti inevitabilmente stabilizzati pro futuro, non appare ragionevole che quella scelta risulti necessariamente e definitivamente preclusiva anche sul versante dei rapporti relativi alla “genitorialità naturale”: potendosi quella scelta riguardare, sul piano di quest'ultima, come opzione eventualmente revocabile» in seguito all'iniziativa del figlio. La Corte ha dunque ritenuto di censurare la disciplina

in esame «per la sua eccessiva rigidità», parzialmente accogliendo anche i rilievi della Corte europea in relazione, non già alla possibilità del figlio di chiedere l'accesso ad informazioni “non identificative” della madre (certamente consentita dalla vigente normativa), ma all'irreversibilità del segreto. Al legislatore è stato, peraltro, demandato il compito di «introdurre apposite disposizioni volte a consentire la verifica della perdurante attualità della scelta della madre naturale di non voler essere nominata e, nello stesso tempo, a cautelare in termini rigorosi il suo diritto all'anonimato, secondo scelte procedurali che circoscrivano adeguatamente le modalità di accesso, anche da parte degli uffici competenti, ai dati di tipo identificativo».

## **2. Il diritto all'ambiente e alla salute come valori primari**

La normativa adottata dal Governo in via di urgenza a tutela della salute, dell'ambiente e dei livelli di occupazione, in caso di crisi di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale (d.l. n. 207 del 2012, convertito nella legge n. 231 del 2012), determina le condizioni e i limiti della liceità della prosecuzione di un'attività produttiva per un tempo definito, in tutti i casi in cui uno stabilimento – dichiarato, nei modi previsti dalla legge, di interesse strategico nazionale – abbia procurato inquinamento dell'ambiente, al punto da provocare l'intervento cautelare dell'autorità giudiziaria. Essa non prevede la continuazione pura e semplice dell'attività, alle medesime condizioni che avevano reso necessario l'intervento repressivo dell'autorità giudiziaria, ma impone nuove condizioni, la cui osservanza deve essere continuamente controllata, con tutte le conseguenze giuridiche previste in generale dalle leggi vigenti per i comportamenti illecitamente lesivi della salute e dell'ambiente. Pertanto, essa non realizza un totale annientamento del principio della tutela dell'ambiente e della salute, ma al contrario attua un non irragionevole bilanciamento tra i principi della tutela della salute e dell'occupazione. Così la sentenza n. 85. Con specifico riguardo al diritto all'ambiente e alla salute, la Corte non condivide l'assunto del rimettente giudice per le indagini preliminari, secondo cui l'aggettivo «fondamentale», contenuto nell'art. 32 Cost., sarebbe rivelatore di un «carattere preminente» del diritto alla salute rispetto a tutti i diritti della persona; e precisa che la definizione dell'ambiente e della salute come «valori primari» (sentenza n. 365 del 1993, citata dal rimettente) non implica una “rigida” gerarchia tra diritti fondamentali. Infatti, la Costituzione italiana, come le altre Costituzioni democratiche e pluraliste contemporanee, richiede un continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali, senza pretese di assolutezza per nessuno di essi. La qualificazione come “primari” dei valori dell'ambiente e della salute significa pertanto che gli stessi non possono essere sacrificati ad altri interessi, ancorché costituzionalmente tutelati, non già che gli stessi siano posti alla sommità di un ordine gerarchico assoluto. Il punto di equilibrio, proprio perché dinamico e non prefissato in anticipo, deve essere valutato – dal legislatore nella statuizione delle norme e dal giudice delle leggi in sede di controllo – secondo criteri di proporzionalità e di ragionevolezza, tali da non consentire un sacrificio del loro nucleo essenziale.

## **3. Il diritto inviolabile all'abitazione**

La sent. n. 161, in tema di riscatto di alloggi di edilizia popolare, qualifica il diritto all'abitazione, in base alla giurisprudenza costituzionale, quale diritto a carattere inviolabile (*ex plurimis*, sentenze n. 61 del 2011, n. 404 del 1988 e n. 217 del 1988).

## **4. Il diritto allo studio**

### **4.1. Il sostegno allo studio in favore degli stranieri**

Nella sentenza n. 2 la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dei commi 3 e 5 dell'art. 14, nella loro interezza, e dei commi 3 e 4 dell'art. 16, limitatamente al riferimento alla durata quinquennale della residenza, della legge della Provincia di Bolzano n. 12 del 2011, i quali richiedevano, per gli stranieri extracomunitari, un periodo minimo di cinque anni di residenza ininterrotta nel territorio provinciale, ai fini dell'accesso, rispettivamente, alle «agevolazioni per la frequenza di una scuola fuori della provincia di Bolzano», e alle «prestazioni di natura economica per il diritto allo studio universitario». Rileva la Corte che l'art. 34 Cost., che tutela il diritto allo

studio, sancisce che «i capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi», prevedendo, altresì, che le borse di studio, gli assegni alle famiglie e le altre provvidenze necessarie per rendere «effettivo questo diritto» siano attribuite per concorso». Orbene, il requisito della durata della residenza in Provincia non ha alcun nesso con il bisogno e la meritevolezza dello studente.

#### ***4.2. I principi fondamentali relativi all'istruzione***

La sentenza n. **310** dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 21, primo, secondo e terzo periodo - concernente il blocco per il triennio 2011-2013 dei meccanismi di adeguamento retributivo, degli automatismi stipendiali (classi e scatti) correlati all'anzianità di servizio, e di ogni effetto economico delle progressioni in carriera dei docenti universitari - sollevata in riferimento agli artt. 9, 33, 34 e 97 Cost., per l'asserita lesione della libertà di insegnamento. In tale contesto, la Corte osserva «Si ricorda in proposito come la giurisprudenza della Corte non suffraghi la conferenza di tali parametri al trattamento economico dei docenti universitari, atteso che con la sentenza n. 22 del 1996, si è affermato, con specifico riguardo all'art. 33 Cost., la «non pertinenza di tale parametro al problema del trattamento economico dei docenti, posto che l'autonomia oggetto di tale disposizione «non attiene allo stato giuridico dei professori universitari» [...], «i quali sono legati da rapporto di impiego con lo Stato e sono di conseguenza soggetti alla disciplina che la legge statale ritiene di adottare»». La successiva sentenza n. 383 del 1998 ha poi affermato che «Gli artt. 33 e 34 della Costituzione pongono i principi fondamentali relativi all'istruzione con riferimento, il primo, all'organizzazione scolastica (della quale le università, per quanto attiene all'attività di insegnamento sono parte: sentenza n. 195 del 1972); con riferimento, il secondo, ai diritti di accedervi e di usufruire delle prestazioni che essa è chiamata a fornire. Organizzazione e diritti sono aspetti speculari della stessa materia, l'una e gli altri implicandosi e condizionandosi reciprocamente. Non c'è organizzazione che, direttamente o almeno indirettamente, non sia finalizzata a diritti, così come non c'è diritto a prestazione che non condizioni l'organizzazione. Questa connessione richiede un'interpretazione complessiva dei due articoli della Costituzione».

#### ***4.3. L'accesso all'università***

La sentenza n. **302** ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, della legge n. 264 del 1999, sollevata in riferimento agli artt. 3, 34, 97 e 117, primo comma, Cost. La normativa censurata detta disposizioni in materia di accesso ai corsi di laurea, distinguendo tra corsi i cui accessi sono programmati a livello nazionale (art. 1) e corsi i cui accessi sono programmati dalle università (art. 2). Con specifico riferimento all'accesso ai corsi di laurea a programmazione nazionale l'articolo impugnato prevede una prima fase nella quale il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca «determina con proprio decreto modalità e contenuti delle prove di ammissione, senza oneri aggiuntivi per il bilancio dello Stato», ed una seconda fase nella quale l'ammissione degli studenti «è disposta dagli atenei» (come stabilito per tutti i corsi di laurea, siano essi a programmazione nazionale o locale). La Corte non condivide la tesi sostenuta dal giudice remittente secondo la quale l'ammissione ai corsi di laurea a programmazione nazionale debba avvenire sulla base di graduatorie locali anziché sulla base di una graduatoria unica. Il dettato normativo nulla stabilisce al riguardo e rimane nella discrezionalità dell'amministrazione la scelta di adottare la graduatoria per singoli atenei oppure a livello nazionale. Ne consegue che la questione è inammissibile perché «viziata da una non compiuta sperimentazione», da parte del giudice rimettente, «del tentativo di dare una lettura costituzionalmente conforme» della disposizione censurata (sentenza n. 110 del 2013, ordinanze n. 212, n. 103 e n. 101 del 2011)».

## 5. L'assistenza

### 5.1. Le prestazioni sociali regionali

Con la sentenza n. 222 è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale degli artt. 2 e 8, comma 2, e 9 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 16 del 2011, nella parte in cui tali disposizioni subordinano l'accesso alle prestazioni sociali da esse regolate al requisito della residenza nel territorio regionale da almeno 24 mesi, e non al solo requisito della residenza nella Regione. La Corte ha, in primo luogo ricordato come, in una precedente occasione, relativamente alla analoga violazione del canone di ragionevolezza determinata dalla esclusione da un beneficio per tutti coloro (italiani e stranieri) che non siano residenti da un periodo protratto e continuativo nel territorio regionale, sia stato osservato che la legittimità di una simile scelta non esclude che i canoni selettivi adottati debbano comunque rispondere al principio di ragionevolezza, in quanto l'introduzione di regimi differenziati è consentita solo in presenza di una causa normativa non palesemente irrazionale o arbitraria, che sia cioè giustificata da una ragionevole correlazione tra la condizione cui è subordinata l'attribuzione del beneficio e gli altri peculiari requisiti che ne condizionano il riconoscimento e ne definiscono la *ratio* (sentenza n. 172 del 2013). A tale osservazione la Corte ha aggiunto come, nella specie, diversamente che nell'ipotesi di discriminazioni introdotte tra cittadino e straniero, l'elemento che caratterizza il giudizio di ragionevolezza è costituito dalla rilevanza che assume la dimensione regionale nella concessione o nel diniego di una prestazione sociale. Al riguardo, la Corte precisa che la Regione, in quanto ente esponenziale della comunità operante sul territorio, ben può favorire, entro i limiti della non manifesta irragionevolezza, i propri residenti, anche in rapporto al contributo che essi hanno apportato al progresso della comunità operandovi per un non indifferente lasso di tempo, purché tale profilo non sia destinato a soccombere, a fronte di provvidenze intrinsecamente legate ai bisogni della persona, piuttosto che al sostegno dei membri della comunità. Ne consegue, in primo luogo, la fondatezza della questione di legittimità costituzionale degli artt. 2 e 9 della legge regionale n. 16 del 2011, in riferimento all'art. 3 Cost. Infatti, l'art. 2 indica le persone che possono usufruire di un fondo regionale istituito dall'art. 9, comma 5, della legge regionale n. 9 del 2008, per il «contrasto dei fenomeni di povertà e disagio sociale». Si tratta, perciò, di una provvidenza che, alla luce della scarsità delle risorse destinabili alle politiche sociali nell'attuale contesto storico, non potrà che venire riservata a casi di indigenza. È perciò manifestamente irragionevole, ed incongruo, negare l'erogazione della prestazione a chiunque abbia la (sola) residenza nella Regione, posto che non vi è alcuna correlazione tra il soddisfacimento dei bisogni primari dell'essere umano, insediatosi nel territorio regionale, e la protrazione nel tempo di tale insediamento (sentenza n. 40 del 2011; sentenza n. 187 del 2010). D'altra parte, è anche fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 8, comma 2, e 9 della legge impugnata, in riferimento all'art. 3 Cost. L'art. 8, comma 2, definisce i titolari del diritto a percepire assegni di studio ai sensi della legge regionale n. 14 del 1991, tenendo conto delle condizioni economiche dei rispettivi nuclei familiari (art. 3, comma 2). La Corte, a proposito di una norma regionale che parimenti valorizzava il prolungamento della residenza nel territorio dello studente oltre una certa soglia temporale, ha infatti già rilevato che le misure di sostegno si ispirano ad una ragione giustificatrice, connessa al diritto allo studio, che non ha alcun rapporto con «la durata della residenza» (sentenza n. 2 del 2013).

### 5.2. Le misure regionali di sostegno alle famiglie

Con la sentenza n. 222 è stata dichiarata la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dei combinati disposti degli articoli 3 e 9 nonché degli articoli 5 e 9 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 16 del 2011, promosse, in riferimento all'articolo 3 Cost., dal Governo. L'art. 3 ha ad oggetto gli assegni di sostegno alla natalità, in caso di nascita ed adozione. L'individuazione degli aventi diritto avviene mediante rinvio materiale all'art. 12-*bis*, comma 1, della legge regionale n. 11 del 2006. Gli assegni in questione sono misure indirizzate a favorire lo sviluppo del nucleo familiare, affinché esso costituisca una cellula vitale della comunità. In tale caso, non è manifestamente irragionevole che il legislatore regionale si rivolga proprio a quelle



formazioni sociali che non solo sono presenti sul territorio, ma hanno già manifestato, con il passare degli anni, l'attitudine ad agirvi stabilmente, così da poter venire valorizzate nell'ambito della dimensione regionale. In altri termini, in questo caso il legislatore friulano non viene incontro ad un bisogno primario dell'individuo che non tollera un distinguo correlato al radicamento territoriale, ma appronta misure che eccedono il nucleo intangibile dei diritti fondamentali della persona umana, e che premiano, non arbitrariamente, il contributo offerto dalla famiglia al progresso morale e materiale della comunità costituita su base regionale. Analoghi argomenti valgono con riguardo all'art. 5 il quale, al pari dell'art. 3 appena esaminato, circoscrive i destinatari di prestazioni economiche destinate alle famiglie. In questo caso si tratta, in particolare, dell'accesso ad abitazioni in locazione (art. 8-ter della legge regionale n. 11 del 2006), del sostegno in caso di contrazione del reddito familiare (art. 9 della legge regionale n. 11 del 2006), della fruizione di beni e servizi, e dell'eventuale riduzione di imposte e tasse, per mezzo della "Carta Famiglia" (art. 10 della legge regionale n. 11 del 2006), e per mezzo di *vouchers* volti a favorire il reinserimento lavorativo dei genitori (art. 11 della legge regionale n. 11 del 2006). Anche in tali ipotesi, il legislatore regionale ha lo scopo di valorizzare, con misure eccedenti i livelli essenziali delle prestazioni, il contributo offerto alla comunità dal nucleo familiare, con adeguata costanza, sicché non è manifestamente irragionevole indirizzare i propri sforzi a favore dei nuclei già attivi da tempo apprezzabile, e perciò stesso parti vitali della comunità.

### ***5.3. L'assegnazione di alloggi popolari regionali***

Con la sentenza n. **222** è stata dichiarata la fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale degli articoli 6, comma 1, 7 e 9 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 16 del 2011, promosse, in riferimento all'articolo 3 Cost., dal Governo. L'art. 6, comma 1, concerne interventi di edilizia convenzionata ed agevolata, e di sostegno alle locazioni, mentre l'art. 7 indica i beneficiari dell'assegnazione di alloggi di edilizia convenzionata, in riferimento, rispettivamente, agli artt. 12 e 18 della legge regionale n. 6 del 2003. La Corte ha ricordato di avere già affermato che «il requisito della residenza continuativa, ai fini dell'assegnazione, risulta non irragionevole (sentenza n. 432 del 2005) quando si pone in coerenza con le finalità che il legislatore intende perseguire» (ordinanza n. 32 del 2008), e di avere, quindi, escluso l'illegittimità costituzionale di una norma della Regione Lombardia che prescrive, ai fini dell'accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica, il requisito della residenza o dello svolgimento di attività lavorativa in Regione da almeno cinque anni. In effetti, le politiche sociali delle Regioni legate al soddisfacimento dei bisogni abitativi ben possono prendere in considerazione un radicamento territoriale ulteriore rispetto alla sola residenza, purché contenuto entro limiti non palesemente arbitrari ed irragionevoli. L'accesso a un bene di primaria importanza e a godimento tendenzialmente duraturo, come l'abitazione, per un verso si colloca a conclusione del percorso di integrazione della persona presso la comunità locale e, per altro verso, può richiedere garanzie di stabilità, che, nell'ambito dell'assegnazione di alloggi pubblici in locazione, scongiurino avvicendamenti troppo ravvicinati tra conduttori, aggravando l'azione amministrativa e riducendone l'efficacia.

## *Sezione III*

### *I rapporti economici*

#### *1. Il lavoro*

##### *1.1. L'assicurazione contro le malattie*

La sentenza n. **82** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 3 Cost., dell'art. 20, comma 1, secondo periodo, del d.l. n. 112 del 2008, nel testo in vigore sia prima che dopo la modifica apportata dall'art. 18, comma 16, lett. *b*), del d.l. n. 98 del 2011, in quanto escludeva la ripetibilità dei contributi di malattia versati all'INPS fino al 31 dicembre 2008 (ovvero fino al 30 aprile 2011 nel testo novellato) dai datori di lavoro che avessero corrisposto ai propri dipendenti il trattamento di malattia. Come già osservato nella sentenza n. 48 del 2010, il legislatore del 2008 «ha introdotto una nuova disciplina del contributo previdenziale relativo all'assicurazione contro le malattie», dichiarando «non dovuti i contributi di malattia da parte dei datori di lavoro che corrispondono ai propri dipendenti il trattamento di malattia» e mantenendo «fermi i pagamenti (a questo punto, indebiti) eventualmente già eseguiti a tale titolo». In quell'occasione i Giudici ritennero che «la disposizione, nella parte in cui ha escluso la sussistenza dell'obbligo contributivo a carico dei datori di lavoro che corrispondono il trattamento di malattia», costituisse «espressione della discrezionalità di cui gode il legislatore nella conformazione dell'obbligazione contributiva. Discrezionalità nella quale rientra anche la contestuale estensione retroattiva della nuova disciplina». In conformità con la precedente giurisprudenza (sentenza n. 292 del 1997), si esclude che «l'irripetibilità di quanto versato prima dell'entrata in vigore del nuovo, più favorevole, regime dell'obbligazione contributiva determinasse, di per sé, l'illegittimità dell'efficacia retroattiva di tale nuovo regime», fatta salva, peraltro, «qualsiasi valutazione sulla legittimità dell'esclusione della restituzione delle somme già versate a titolo di contributi di malattia». Su quest'ultimo aspetto è stato sollecitato lo scrutinio della Corte che, con la sentenza in esame, ha giudicato lesiva del principio di uguaglianza la disposizione *de qua* perché, «posta la non debenza di una determinata prestazione patrimoniale», prevedeva «l'irripetibilità di quanto sia stato versato nell'apparente adempimento della (in realtà inesistente) obbligazione». Il medesimo profilo di incostituzionalità è stato accertato in relazione al testo novellato della medesima disposizione: infatti, il legislatore del 2011, se, da un lato, ha «reintrodotto, a carico dei datori di lavoro che corrispondono ai propri dipendenti il trattamento economico di malattia, l'obbligo di versare la contribuzione di finanziamento dell'indennità di malattia a decorrere dal 1° maggio 2011», dall'altro, ha mantenuto ferma l'irripetibilità delle somme versate all'INPS a tale titolo, sia pure estendendo il periodo di riferimento fino al 30 aprile 2011.

##### *1.2. La ripetizione dell'indebito*

La sentenza n. **82** ha confermato la consolidata giurisprudenza (sentenze n. 227 del 2009, n. 330 del 2007, n. 320 del 2005, n. 416 del 2000) secondo cui «sono illegittime, per violazione del principio di uguaglianza consacrato nell'art. 3 Cost., le disposizioni che, posta la non debenza di una determinata prestazione patrimoniale, prevedano l'irripetibilità di quanto sia stato versato nell'apparente adempimento della (in realtà inesistente) obbligazione».

##### *1.3. Il trattenimento in servizio dei docenti universitari*

La sentenza n. **83** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3 e 97, Cost., dell'art. 25, della legge n. 240 del 2010 che, escludendo l'applicazione a professori e ricercatori universitari dell'art. 16, comma 1, del d.lgs. n. 503 del 1992, precludeva a tale categoria la facoltà, riconosciuta agli altri dipendenti civili dello Stato e degli enti pubblici non economici, di permanere in servizio per un periodo massimo di un biennio oltre i limiti di età per il collocamento a riposo per essi previsto, previa valutazione favorevole dell'amministrazione di appartenenza. A giudizio della Corte, «tale esclusione si rivela del tutto irragionevole» e viola, quindi, l'art. 3 Cost.

in quanto, pur potendo il legislatore emanare disposizioni che vengano a modificare in senso sfavorevole per gli interessati la disciplina dei rapporti di durata, esse non devono trasmodare «in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l'affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto» (sentenze n. 166 del 2012, n. 302 del 2010, n. 236 e n. 206 del 2009); nel caso di specie, infatti, «non è dato individuare ragioni idonee a giustificare, per la sola categoria dei professori e ricercatori universitari, l'esclusione dalla possibilità di avvalersi del trattenimento in servizio». La disposizione in esame, inoltre, non trova giustificazione né richiamando relevantissime esigenze di contenimento finanziario e razionalizzazione della spesa pubblica né l'interesse al ricambio generazionale del personale docente in quanto, pur rientrando «nella discrezionalità del legislatore l'obiettivo di favorire il ricambio generazionale nell'ambito dell'istruzione universitaria» tale obiettivo comunque «deve essere bilanciato con l'esigenza, a sua volta riconducibile al buon andamento dell'amministrazione e perciò nello schema del citato art. 97 Cost., di mantenere in servizio – peraltro per un arco di tempo limitato – docenti in grado di dare un positivo contributo per la particolare esperienza professionale acquisita in determinati o specifici settori ed in funzione dell'efficiente andamento dei servizi».

#### ***1.4. L'assunzione a tempo determinato in sostituzione***

Con la sentenza n. **107** sono state dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 1 e 11 del d.lgs. n. 368 del 2001, sollevate, in relazione agli articoli 3 e 77, primo comma, Cost. In particolare, l'art. 11 del d.lgs. n. 368 del 2001 reca l'abrogazione della precedente legge n. 230 del 1962, la quale prevedeva che l'assunzione a tempo determinato fosse consentita per sostituire un lavoratore assente con diritto alla conservazione del posto, ma aggiungeva esplicitamente che, in tal caso, era necessario indicare il nome del lavoratore sostituito (art. 1, comma 2, lettera b). La necessità di una simile esplicita indicazione non è invece espressamente ripetuta nell'art. 1 del d.lgs. n. 368 del 2001 che si limita ad enunciare, al comma 1, che un termine al contratto di lavoro può essere fissato «a fronte di ragioni di carattere sostitutivo» (oltre che tecnico, produttivo ovvero organizzativo), purché specificate in atto scritto, a pena d'inefficacia dell'apposizione del termine (comma 2). Il remittente muove dalla premessa della conformità della disposizione censurata alla giurisprudenza della Corte di cassazione, costituente “diritto vivente”, la quale, a suo avviso, avrebbe stravolto l'orientamento interpretativo espresso in materia dalla giurisprudenza costituzionale nella sentenza n. 214 del 2009 (seguita dalle ordinanze n. 325 del 2009 e n. 65 del 2010). La Corte afferma l'erroneità di tale premessa, sull'assunto che la lettura che la Corte di cassazione ha fornito della normativa è da considerare coerente alle decisioni della Corte costituzionale. In tali decisioni, infatti, si è voluto soltanto garantire pienamente la trasparenza e la veridicità della causale e la sua successiva verificabilità in caso di contestazione. Anche il legislatore, prescrivendo l'onere di specificazione delle ragioni sostitutive per poter assumere lavoratori a tempo determinato, ha imposto una regola di trasparenza, precisando che occorre dare giustificazione della sostituzione del personale assente con diritto alla conservazione del posto con una chiara indicazione della causa. In tale prospettiva, il criterio della identificazione nominativa del personale sostituito – pur essendo certamente il più semplice e idoneo a soddisfare l'esigenza di una nitida individuazione della ragione sostitutiva – non è certamente l'unico criterio utilizzabile, non potendosi escludere la legittimità di criteri alternativi di specificazione, purché essi siano rigorosamente adeguati allo stesso fine e saldamente ancorati a dati di fatto oggettivi. Detto questo, la Corte, in primo luogo, afferma l'insussistenza della prospettata violazione dell'art. 77, primo comma, Cost. per mancanza di delega. La Corte rileva al riguardo che, secondo la legge delega n. 422 del 2000, i principi e criteri direttivi del d.lgs. n. 368 del 2001 devono essere rinvenuti: a) nella direttiva 28 giugno 1999, n. 1999/70/CE di cui il citato d.lgs. costituisce attuazione, ai sensi dell'art. 2, comma 1, della legge di delegazione; b) nel successivo comma 2, lettera b), dell'art. 2 della medesima legge di delega, che autorizza il Governo, «per evitare disarmonie con le discipline vigenti per i singoli settori interessati dalla normativa da attuare, [ad introdurre] le occorrenti modifiche o integrazioni alle discipline stesse». Tali criteri direttivi sono stati puntualmente osservati, sicché può dirsi che le disposizioni censurate del d.lgs. n. 368 del 2001, intervenute in un

ambito regolato dall'accordo quadro allegato alla direttiva n. 1999/70/CE (e dall'accordo quadro ad essa allegato) come quello del contratto a termine (anche se primo ed unico) per armonizzarne la disciplina nell'ambito delle innovazioni apportate in attuazione della normativa europea, sono certamente contenute nel "programma" della legge di delegazione. Insussistente è ritenuta anche la denunciata lesione dell'art. 3 Cost., sul rilievo secondo cui non è ravvisabile alcuna discriminazione dei lavoratori subordinati assunti a termine per esigenze sostitutive da imprese di grandi dimensioni rispetto a quelli assunti alle dipendenze di piccole imprese, perché in entrambi i casi, in applicazione della medesima regola, il datore di lavoro deve sempre formalizzare rigorosamente per iscritto le ragioni sostitutive nella lettera di assunzione a tempo determinato. Conseguentemente la diversa modulazione del concetto di specificità dell'esigenza di supplire a personale solo transitoriamente assente non dà luogo ad un regime giuridico differenziato in base alla dimensione aziendale del datore di lavoro, mentre la valutazione volta per volta della rispondenza delle ragioni sostitutive rappresentate per iscritto dal datore di lavoro all'onere di specificazione di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 368 del 2001 è necessariamente rimessa al prudente apprezzamento del giudice della singola fattispecie.

### ***1.5. Apprendisti e indennità di disoccupazione***

Con la sentenza n. **108** la Corte dichiara la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 1, lettera c), del decreto-legge n. 185 del 2008. La norma censurata ha disposto l'estensione dell'indennità di disoccupazione agli apprendisti (categoria tradizionalmente esclusa dalla tutela contro la disoccupazione involontaria) «in via sperimentale per il triennio 2009-2011» in caso di sospensione per crisi aziendali o occupazionali ovvero di licenziamento. L'art. 6, comma 1, lettera a), del decreto-legge n. 216 del 2011, ha, poi, prolungato il periodo di vigenza della disposizione fino a tutto il 2012. Ad avviso del rimettente, l'art. 19, comma 1, lettera c), del decreto-legge n. 185 del 2008, nel subordinare l'erogazione, a favore dei lavoratori assunti con la qualifica di apprendisti, di un trattamento pari all'indennità ordinaria di disoccupazione, in caso di sospensione o di licenziamento, all'intervento integrativo a carico degli enti bilaterali previsti dalla contrattazione collettiva, violerebbe «il principio di ragionevole eguaglianza nella tutela del lavoro e nel sostegno alla disoccupazione involontaria», stante l'irragionevole disparità di trattamento che può verificarsi a danno di un lavoratore che, a differenza di altri e ricorrendo i medesimi presupposti, venga escluso dall'erogazione del sostegno al reddito per circostanze quali l'inesistenza o l'inapplicabilità di un contratto collettivo sull'ente bilaterale, il cui verificarsi è riconducibile a scelte dei sindacati di parte datoriale o dello stesso datore di lavoro. Successivamente alla rimessione della questione alla Corte, la legge 28 giugno 2012, n. 92, ha proceduto, tra l'altro, ad una riforma della tutela contro la disoccupazione involontaria. In particolare, la legge citata ha sostituito il precedente sistema di tutele con una nuova forma di assicurazione (l'assicurazione sociale per l'impiego), applicabile anche agli apprendisti (art. 2, comma 2) e destinata ad operare a decorrere dal 1° gennaio 2013. Contestualmente, l'art. 2, comma 55, della legge n. 92 del 2012 ha abrogato, a decorrere dal 1° gennaio 2013, le lettere a), b) e c) del comma 1 dell'art. 19 del decreto-legge n. 185 del 2008. La Corte sottolinea che, peraltro, la suindicata evoluzione del quadro normativo successiva alla pronuncia dell'ordinanza di rimessione non esclude la necessità di affrontare il merito della questione in oggetto. Infatti, l'art. 2, comma 55, della legge n. 92 del 2012 ha abrogato l'art. 19, comma 1, lettera c), del decreto-legge n. 185 del 2008 con effetto solamente dal 1° gennaio 2013. Inoltre l'art. 2, comma 1, della stessa legge n. 92 del 2012 ha precisato che l'assicurazione sociale per l'impiego (estesa anche agli apprendisti) si applica solamente ai nuovi eventi di disoccupazione verificatisi a decorrere dal 1° gennaio 2013. Ciò significa che gli analoghi eventi precedenti a quella data restano disciplinati dalla previgente normativa, inclusa la disposizione oggetto della presente questione, la quale, dunque, deve essere applicata per decidere il giudizio a quo. Detto questo, la Corte precisa che con la disposizione censurata il legislatore ha inteso verificare la possibilità di realizzare una tutela a favore degli apprendisti sospesi o licenziati mediante l'intervento degli enti bilaterali; a tal fine ha stabilito, in via transitoria, lo stanziamento di determinati fondi, disponendo che, ove le parti sociali avessero effettivamente previsto quell'intervento, essi avrebbero potuto essere impiegati a favore della

predetta categoria di lavoratori. Dalla natura incentivante e sperimentale dell'istituto così previsto la Corte desume l'esclusione del carattere irragionevolmente discriminatorio a danno di lavoratori appartenenti a settori produttivi nei quali non sia stato previsto un ente bilaterale, appunto perché non si tratta di una misura introdotta stabilmente e diretta a configurare un incondizionato diritto soggettivo in capo ai lavoratori. Tanto più che il legislatore ha disposto che, in caso di mancato intervento degli enti bilaterali, i lavoratori (inclusi gli apprendisti) accedono direttamente ai trattamenti in deroga alla normativa vigente e possono, dunque, usufruire di tali misure. Infine la Corte precisa il fatto che, nella Regione di residenza del ricorrente, nel giudizio principale non sia stata attivata l'indennità di mobilità in deroga costituisce un limite generale di quella categoria di ammortizzatori sociali, limite che, di per sé, non vale a rendere irragionevole il diverso istituto dell'indennità di disoccupazione di cui all'art. 19, comma 1, del decreto-legge n. 185 del 2008.

### ***1.6. Il trattamento economico dei docenti universitari***

La sentenza n. **310** dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 21, primo, secondo e terzo periodo - concernente il blocco per il triennio 2011-2013 dei meccanismi di adeguamento retributivo, degli automatismi stipendiali (classi e scatti) correlati all'anzianità di servizio, e di ogni effetto economico delle progressioni in carriera dei docenti universitari - sollevata in riferimento alla lesione dell'art. 36 Cost. Osserva la Corte "come, secondo i principi affermati da questa Corte (sentenze n. 120 del 2012 e n. 287 del 2006), allo scopo di verificare la legittimità delle norme in tema di trattamento economico dei dipendenti, occorra far riferimento, non già alle singole componenti di quel trattamento, ma alla retribuzione nel suo complesso, dovendosi avere riguardo - in sede di giudizio di non conformità della retribuzione ai requisiti costituzionali di proporzionalità e sufficienza - al principio di onnicomprensività della retribuzione medesima. Pertanto tale parametro, ex se ed in relazione agli artt. 3 e 97 Cost., non risulta violato, non incidendo le disposizioni in esame sulla struttura della retribuzione dei docenti universitari nel suo complesso, né emergendo una situazione che leda le tutele socio-assistenziali degli interessati e dunque l'art. 2 Cost."

### ***1.7. Il trattamento economico dei docenti supplenti***

In materia di trattamento economico (diritto agli aumenti economici biennali) dei supplenti con incarico a tempo determinato, la sentenza n. **146** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 53, terzo comma, della legge n. 312 del 1980, nella parte in cui prevede un diverso trattamento tra docenti di religione e docenti di materie diverse, anche nel caso in cui entrambi rendano, come supplenti, una prestazione a tempo determinato. Con riferimento all'evocato art. 3 Cost., la Corte - dopo aver sottolineato la peculiarità del rapporto di lavoro degli insegnanti di religione (sentenza n. 343 del 1999) e ricordato che tale categoria di docenti ha operato tradizionalmente con un rapporto di servizio nel quale assume un ruolo centrale l'Intesa tra l'autorità scolastica italiana e la Conferenza episcopale italiana (sentenza n. 297 del 2006) - evidenzia l'inedoneità della categoria dei docenti di religione a fungere da idoneo tertium comparationis, atteso il particolare status che la caratterizza e che prevede la permanente possibilità di risoluzione del contratto per revoca dell'idoneità da parte dell'ordinario diocesano (art. 3, comma 9, della legge n. 186 del 2003) e l'assenza di un sistema paragonabile a quello delle graduatorie permanenti, ora graduatorie ad esaurimento, previste per altri docenti, le quali consentono l'ingresso in ruolo in ragione del cinquanta per cento dei posti disponibili. In relazione agli altri parametri evocati, la diversità della condizione dei suddetti docenti rende priva di fondamento la questione anche in riferimento all'art. 36 Cost. nonché alla normativa europea richiamata attraverso gli artt. 11 e 117 Cost., poiché il principio di non discriminazione di cui alla clausola 4 dell'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, allegato alla direttiva 28 giugno 1999, n. 1999/70/CE del Consiglio, presuppone comunque la comparabilità tra le due categorie di lavoratori a tempo determinato e a tempo indeterminato.

### ***1.8. Il lavoro a tempo parziale***

Con la sentenza n. 224 la Corte dichiara la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 16 della legge n. 183 del 2010, sollevata, in relazione agli articoli 10, 35, terzo comma, e 117, primo comma, Cost. La disposizione censurata consente alle amministrazioni pubbliche, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge, di rivalutare, nel rispetto dei principi di correttezza e buona fede, i provvedimenti di concessione della trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale già adottati nel regime di cui alla legge n. 662 del 1996, che riconosceva ai lavoratori pubblici un vero e proprio diritto potestativo alla trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale. Successivamente, l'art. 73 del d.l. n. 112 del 2008, modificando la legge n. 662 del 1996, ha concesso alla pubblica amministrazione la facoltà di valutare entro sessanta giorni dalla domanda di part-time se accoglierla o meno e, segnatamente, di ruscare la trasformazione in tal senso del rapporto, non solo nel caso in cui l'attività lavorativa (ulteriore) di lavoro autonomo o subordinato comportasse un conflitto di interessi con la specifica attività di servizio svolta dal dipendente, ma anche tutte le volte che la trasformazione determinasse, in relazione alle mansioni e alla posizione organizzativa ricoperta dal dipendente, un pregiudizio alla funzionalità dell'amministrazione stessa. È quindi, intervenuto l'impugnato art. 16 della legge n. 183 del 2010, che prevede la rivalutazione ad iniziativa delle pubbliche amministrazioni dei rapporti di lavoro già trasformati da full-time a part-time alla stregua del disposto originario dell'art. 1, comma 558, della legge n. 662 del 1996. Il giudice *a quo* ravvisa il contrasto con la clausola 5, punto 2, dell'accordo quadro 6 giugno 1997 allegato alla direttiva del Consiglio delle Comunità europee 97/81 del 15 dicembre 1997 (Direttiva del Consiglio relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo parziale concluso dall'UNICE, dal CEEP e dalla CES), attuata in Italia con il decreto legislativo n. 61 del 2000, che pone il divieto di licenziamento del lavoratore che rifiuti la trasformazione del rapporto. La Corte osserva che la disposizione censurata consente alle pubbliche amministrazioni di rinnovare la valutazione dei "vecchi" provvedimenti di concessione della trasformazione dei rapporti di lavoro da tempo pieno a tempo parziale e di negare la riconferma degli stessi quando siano tali da arrecare alla funzionalità dell'amministrazione un pregiudizio analogo a quello che preclude la trasformazione del rapporto da tempo pieno a tempo parziale secondo le nuove disposizioni. Quindi, non a caso, dichiaratamente «in sede di prima applicazione» delle stesse. E ciò, anche per ampliare le possibilità di accoglimento delle istanze di trasformazione presentate dopo l'entrata in vigore della novella. Invero esse sarebbero state maggiormente ridotte se le amministrazioni pubbliche non avessero potuto mai più in alcun modo ricondurre al tempo pieno quei rapporti che, sotto l'impero della normativa antecedente, erano state vincolate a trasformare in part-time. A ulteriore giustificazione della maggiore rigidità dell'accesso al part-time dei dipendenti pubblici full-time, rilevano, inoltre, gli effetti sulla gestione dei vincoli di assunzione di nuovo personale. Vincoli all'origine tanto della nuova disciplina più rigorosa sulla concessione del regime ad orario ridotto, quanto di quella transitoria in questione sui rapporti già in precedenza divenuti a tempo parziale su mera richiesta dei dipendenti. D'altra parte, la clausola 5, punto 2, dell'accordo quadro predetto, risulta primariamente finalizzata a tutelare il lavoro part-time e a impedirne ogni forma di discriminazione, anche in fase di trasformazione del rapporto, ma, al contempo, essa dà la necessaria rilevanza alle esigenze organizzative, tecniche o produttive che possono imporre modifiche della posizione lavorativa ovvero del regime temporale della prestazione. Sicché il lavoratore non risulta essere assoggettato incondizionatamente alle determinazioni unilaterali del datore di lavoro pubblico ai fini della trasformazione del rapporto da part-time a full-time, dovendo l'iniziativa dell'amministrazione essere sorretta da serie ragioni organizzative e gestionali ed attuata nel rispetto dei principi di correttezza e buona fede. In mancanza di tali presupposti, il dipendente può legittimamente rifiutare di passare al tempo pieno e, per ciò solo, non può mai essere licenziato. Così interpretata, la possibilità di "revisione" del part-time riconosciuta alle pubbliche amministrazioni dall'art. 16 della legge n. 183 del 2010 (oltre tutto contenuta entro limiti stringenti di tempo) è da ritenere compatibile con i principi desumibili dall'invocata clausola 5, punto 2, della direttiva 97/81/CE.

### ***1.9. La rappresentanza sindacale aziendale***

Con la sentenza n. 231 la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 19, primo comma, lettera b), della legge n. 300 del 1970, nella parte in cui non prevede che la rappresentanza sindacale aziendale possa essere costituita anche nell'ambito di associazioni sindacali che, pur non firmatarie dei contratti collettivi applicati nell'unità produttiva, abbiano comunque partecipato alla negoziazione relativa agli stessi contratti quali rappresentanti dei lavoratori dell'azienda. La suindicata disposizione è stata censurata, in riferimento agli artt. 2, 3 e 39 Cost., nella parte in cui consente la costituzione di rappresentanze aziendali alle sole «associazioni sindacali che siano firmatarie di contratti collettivi applicati nell'unità produttiva», e non anche a quelle che abbiano comunque partecipato alla relativa negoziazione, pur non avendoli poi, per propria scelta, sottoscritti. La Corte ha, in primo luogo, ricordato che l'articolo 19, primo comma, lettera b), dello Statuto dei lavoratori è stato ripetutamente sottoposto al proprio esame. Le prime pronunce hanno riguardato la versione originaria di detto articolo, anteriore al referendum del 1995, ossia quella per la quale «Rappresentanze sindacali aziendali possono essere costituite ad iniziativa dei lavoratori in ogni unità produttiva, nell'ambito: a) delle associazioni aderenti alle confederazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale; b) delle associazioni sindacali, non affiliate alle predette confederazioni, che siano firmatarie di contratti collettivi nazionali o provinciali di lavoro applicati nell'unità produttiva». I dubbi di legittimità costituzionale investivano, in quel contesto, la mancata attribuzione ad ogni associazione sindacale esistente nel luogo di lavoro della possibilità di costituire rappresentanze sindacali aziendali. Nell'affermare la razionalità del disegno statutario, con i due livelli di protezione accordata alle organizzazioni sindacali (libertà di associazione, da un lato, e selezione dei soggetti collettivi fondata sul principio della loro effettiva rappresentatività, dall'altro), la Corte si è soffermata anche sul criterio della “maggiore rappresentatività”, che pur conducendo a privilegiare le confederazioni “storiche”, non precludeva rappresentanze aziendali nell'ambito delle associazioni sindacali non affiliate alle confederazioni maggiormente rappresentative, purché si dimostrassero capaci di esprimere, attraverso la firma di contratti collettivi nazionali o provinciali di lavoro applicati nell'unità produttiva, un grado di rappresentatività idoneo a tradursi in effettivo potere contrattuale a livello extra-aziendale (sentenze n. 334 del 1988 e n. 54 del 1974). A partire dalla seconda metà degli anni ottanta si è sviluppato, però, un dibattito critico in vista di una esigenza di revisione del meccanismo selettivo della “maggiore rappresentatività” previsto ai fini della costituzione delle rappresentanze nei luoghi di lavoro. Ed è stata proprio la Corte a segnalare, con un monito al legislatore, l'ormai ineludibile esigenza di elaborare nuove regole che conducessero a un ampliamento della cerchia dei soggetti chiamati ad avere accesso al sostegno privilegiato offerto dal Titolo III dello Statuto dei lavoratori, oltre ai sindacati maggiormente rappresentativi (sentenza n. 30 del 1990). L'invito al legislatore è stato ribadito nella sentenza n. 1 del 1994, che ha dato ingresso ai due quesiti referendari che in quell'occasione la Corte era chiamata ad esaminare: il primo, “massimalista”, volto ad ottenere «l'abrogazione di tutti i criteri di maggiore rappresentatività adottati dall'art. 19, nelle lettere a e b)», e il secondo, “minimalista”, mirante all'abrogazione dell'indice presuntivo di rappresentatività previsto dalla lettera a) e all'abbassamento al livello aziendale della soglia minima di verifica della rappresentatività effettiva prevista dalla lettera b). In quella decisione, nella consapevolezza dei profili di criticità che avrebbero potuto annidarsi nel testo risultante dall'eventuale conformazione referendaria, nuovamente, la Corte sottolineò che, comunque «il legislatore potrà intervenire dettando una disciplina sostanzialmente diversa da quella abrogata, improntata a modelli di rappresentatività sindacale compatibili con le norme costituzionali e in pari tempo consoni alle trasformazioni sopravvenute nel sistema produttivo e alle nuove spinte aggregative degli interessi collettivi dei lavoratori». In occasione del referendum tenutosi l'11 giugno 1995, ottenne il quorum solo “il quesito minimalista”, dando luogo all'attuale art. 19, che attribuisce il potere di costituire rappresentanze aziendali alle sole associazioni sindacali firmatarie di contratti collettivi applicati nell'unità produttiva di qualunque livello essi siano, dunque anche di livello aziendale. La normativa “di risulta” – pur coerente con la ratio referendaria di allargare il più possibile le maglie dell'agere sindacale anche a soggetti nuovi che fossero realmente presenti ed attivi nel panorama sindacale – apparve subito prestarsi, nella sua accezione letterale, ad una applicazione sbilanciata o per eccesso,

nel caso in cui l'espressione "associazioni firmatarie" fosse stata intesa nel senso della sufficienza di una sottoscrizione, anche meramente adesiva, del contratto a fondare la titolarità dei diritti sindacali in azienda (con virtuale apertura a sindacati di comodo) ovvero per difetto se quella stessa espressione fosse stata intesa come ostativa al riconoscimento dei diritti in questione nei confronti delle associazioni che, pur connotate da una azione sindacale sorretta da ampio consenso dei lavoratori, avessero ritenuto di non sottoscrivere il contratto applicato in azienda. Sicché, nell'uno caso e nell'altro, si palesava il rischio di una alterazione assiologica e funzionale della norma stessa, quanto al profilo del collegamento, non certamente rescisso dall'intervento referendario, tra titolarità dei diritti sindacali ed effettiva rappresentatività del soggetto che ne pretende l'attribuzione. Nelle successive pronunce in materia – sentenza n. 244 del 1996, ordinanze n. 345 del 1996, n. 148 del 1997 e n. 76 del 1998 – la Corte ha fornito indicazioni ovviamente soltanto con riguardo al primo dei due suddetti punti critici, sulla base delle concrete fattispecie sottoposte al suo esame. In tale ambito la Corte ha comunque precisato che la rappresentatività del sindacato deriva dalla capacità del sindacato stesso di «imporsi al datore di lavoro come controparte contrattuale», sicché «non è ... sufficiente la mera adesione formale a un contratto negoziato da altri sindacati, ma occorre una partecipazione attiva al processo di formazione del contratto. La Corte ha anche aggiunto che «nemmeno è sufficiente la stipulazione di un contratto qualsiasi, ma deve trattarsi di un contratto normativo che regoli in modo organico i rapporti di lavoro, almeno per un settore o un istituto importante della loro disciplina, anche in via integrativa, a livello aziendale di un contratto nazionale o provinciale già applicato nella stessa unità produttiva» (sentenza n. 244 del 1996). In questi termini, la Corte ha ritenuto che l'indice selettivo di cui alla lettera b), del primo comma, dell'art. 19 dello Statuto dei lavoratori «si giustifica, in linea storico-sociologica e quindi di razionalità pratica, per la corrispondenza di tale criterio allo strumento di misurazione della forza di un sindacato, e, di riflesso, della sua rappresentatività, tipicamente proprio dell'ordinamento sindacale». Nell'attuale mutato scenario delle relazioni sindacali e delle strategie imprenditoriali il profilo di contraddizione (per sbilanciamento in difetto) – teoricamente già presente nel sistema della lettera b) del primo comma, dell'art. 19, ma di fatto sin qui oscurato dalla esperienza pratica di una perdurante presenza in azienda dei sindacati confederali – viene invece ora compiutamente ad emersione. E si riflette nella concretezza di fattispecie in cui dalla mancata sottoscrizione del contratto collettivo deriva la negazione di una rappresentatività che esiste, invece, nei fatti e nel consenso dei lavoratori addetti all'unità produttiva. In questa nuova prospettiva si richiede una rilettura dell'art. 19, primo comma, lettera b), dello Statuto dei lavoratori, che ne riallinei il contenuto precettivo alla *ratio* che lo sottende. In particolare, l'aporia indotta dalla esclusione dal godimento dei diritti in azienda del sindacato non firmatario di alcun contratto collettivo, ma dotato dell'effettivo consenso da parte dei lavoratori, che ne permette e al tempo stesso rende non eludibile l'accesso alle trattative, già in passato rilevata, ha indotto ora la Corte ad affermare la sussistenza della denunciata violazione degli artt. 2, 3 e 39 Cost. Infatti, nel momento in cui viene meno alla sua funzione di selezione dei soggetti in ragione della loro rappresentatività e, per una sorta di eterogenesi dei fini, si trasforma invece in meccanismo di esclusione di un soggetto maggiormente rappresentativo a livello aziendale o comunque significativamente rappresentativo, sì da non potersene giustificare la stessa esclusione dalle trattative, il criterio della sottoscrizione dell'accordo applicato in azienda viene inevitabilmente in collisione con i precetticostituzionali. In particolare: a) risulta, in primo luogo, violato l'art. 3 Cost., sotto il duplice profilo della irragionevolezza intrinseca di quel criterio, e della disparità di trattamento che è suscettibile di ingenerare tra sindacati; questi ultimi infatti nell'esercizio della loro funzione di autotutela dell'interesse collettivo – che, in quanto tale, reclama la garanzia di cui all'art. 2 Cost. – sarebbero privilegiati o discriminati sulla base non già del rapporto con i lavoratori, che rimanda al dato oggettivo (e valoriale) della loro rappresentatività e, quindi, giustifica la stessa partecipazione alla trattativa, bensì del rapporto con l'azienda, per il rilievo condizionante attribuito al dato contingente di avere prestatato il proprio consenso alla conclusione di un contratto con la stessa; b) risulta anche leso l'art. 39, commi primo e quarto, Cost. in quanto il modello disegnato dall'art. 19 – che prevede la stipulazione del contratto collettivo quale unica premessa per il conseguimento dei diritti sindacali – viene a condizionare il beneficio esclusivamente ad un atteggiamento consonante con l'impresa, o quanto meno presupponente il suo assenso alla fruizione della partecipazione sindacale e ciò determina un evidente contrasto, sul piano negoziale, con i



valori del pluralismo e della libertà di azione della organizzazione sindacale. E se, in ipotesi di negato accesso al tavolo delle trattative, la libertà sindacale può trovare tutela nell'art. 28 dello Statuto, in ragione di una sua acquisita rappresentatività, resta il danno rappresentato dall'effetto legale di estromissione dalle prerogative sindacali che la disposizione denunciata automaticamente collega alla decisione sindacale di non sottoscrivere il contratto. Ciò si traduce, da un lato, in una forma impropria di sanzione del dissenso e d'altra parte può essere esposta al rischio che un punto di equilibrio venga raggiunto con un illegittimo accordo *ad excludendum*. La Corte precisa, infine, che l'intervento additivo da essa operato non affronta il più generale problema della mancata attuazione complessiva dell'art. 39 Cost., né individua – e non potrebbe farlo – un criterio selettivo della rappresentatività sindacale ai fini del riconoscimento della tutela privilegiata di cui al Titolo III dello Statuto dei lavoratori in azienda nel caso di mancanza di un contratto collettivo applicato nell'unità produttiva per carenza di attività negoziale ovvero per impossibilità di pervenire ad un accordo aziendale. Ad una tale evenienza il legislatore, nell'esercizio della discrezionalità che gli compete, può astrattamente dare risposta attraverso una molteplicità di soluzioni. Queste potrebbero consistere, tra l'altro, nella valorizzazione dell'indice di rappresentatività costituito dal numero degli iscritti, o ancora nella introduzione di un obbligo a trattare con le organizzazioni sindacali che superino una determinata soglia di sbarramento, o nell'attribuzione al requisito previsto dall'art. 19 dello Statuto dei lavoratori del carattere di rinvio generale al sistema contrattuale e non al singolo contratto collettivo applicato nell'unità produttiva vigente, oppure al riconoscimento del diritto di ciascun lavoratore ad eleggere rappresentanze sindacali nei luoghi di lavoro.

## **2. La previdenza**

### **2.1. Previdenza complementare ed integrativa per i dipendenti regionali**

La sentenza n. 26 ha dichiarato fondata una questione sollevata in via principale nei confronti dell'art. 7, comma 5, della legge della regione Sardegna n. 27 del 2011, in riferimento alla materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica, di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., ed in relazione alla norma interposta costituita dall'art. 11, comma 3, del d.lgs. n. 252 del 2005, il quale prescrive in via generale il limite del 50% alla possibilità di liquidare direttamente in capitale il montante accumulato dal beneficiario della prestazione pensionistica. Infatti la norma in esame consente di chiedere la liquidazione della pensione integrativa in forma di capitale senza menzionare il limite del 50% all'esercizio di detta opzione prescritto dall'art. 11, comma 3, del d.lgs. n. 252 del 2005. Il precetto statale – invocato dal ricorrente quale disposizione interposta – esprime un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica. E esso mira, infatti, ad assicurare ai beneficiari delle prestazioni integrative situazioni giuridiche uniformi su tutto il territorio nazionale. La variante normativa introdotta dalla Regione incide sulla determinazione degli oneri pluriennali gravanti sul bilancio, in rapporto all'esercizio delle differenziate opzioni a disposizione dei soggetti interessati. In tal guisa la più ampia facoltà di scelta delle modalità di liquidazione della prestazione pensionistica integrativa determina indubbiamente – nella sua complessiva configurazione – un'intrinseca influenza sul riparto quantitativo e temporale della relativa spesa gravante sui futuri esercizi. L'art. 11, comma 3, esprime altresì un principio di favore nei riguardi dell'opzione per il vitalizio rispetto a quella per la liquidazione *una tantum* del montante, almeno nella forma radicale del 100% delle competenze spettanti e – in quanto tale – è ascrivibile anche all'esercizio della potestà concorrente dello Stato in materia di previdenza complementare e integrativa. Tuttavia, proprio in ragione di tale valenza binaria del principio espresso dalla norma interposta, non è rilevante che il Presidente del Consiglio dei ministri non abbia invocato l'articolo 117, terzo comma, Cost., con riferimento alla materia concorrente «previdenza complementare e integrativa», essendo a tal fine sufficiente l'invocazione del richiamato principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica.

## ***2.2. Le attività autonome e il principio di assoggettamento all'assicurazione prevista per l'attività prevalente***

L'ordinanza n. 32 ha dichiarato manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 11, del d.l. n. 78 del 2010, impugnato, in riferimento agli artt. 3, 24, primo comma, 102 e 117, primo comma, Cost., in quanto esclude, con norma di interpretazione autentica dell'art. 1, comma 208, della legge n. 662 del 1996, l'applicabilità ai rapporti di lavoro autonomo degli amministratori di s.r.l. della regola dell'assoggettamento all'assicurazione obbligatoria prevista per l'attività prevalente, in caso di esercizio contemporaneo di più attività autonome sottoposte a diverse forme di assicurazione obbligatoria. I Giudici, richiamando ampi stralci della sentenza n. 15 del 2012 resa su identiche questioni, hanno confermato la ragionevolezza della censurata disposizione, la quale «si è limitata ad enucleare una delle possibili opzioni ermeneutiche dell'originario testo normativo, peraltro già fatta propria da parte consistente della giurisprudenza di merito e di quella della Corte di cassazione che, secondo l'orientamento più recente, si è uniformata alla soluzione prescelta dal legislatore, soluzione che ha superato una situazione di oggettiva incertezza, contribuendo così a realizzare principi d'indubbio interesse generale e di rilievo costituzionale, quali sono la certezza del diritto e l'eguaglianza di tutti i cittadini di fronte alla legge».

## ***2.3. La tutela del conseguimento del minimo pensionistico***

La sentenza n. 33 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, in riferimento all'art. 38, secondo comma, Cost., degli artt. 15-nonies, comma 1, del d.lgs. n. 502 del 1992 e 16, comma 1, primo periodo, del d.lgs. n. 503 del 1992, nel testo vigente fino all'entrata in vigore dell'art. 22 della legge n. 183 del 2010, nella sola parte in cui esso non consente al personale ivi disciplinato, che al raggiungimento del limite massimo di età per il collocamento a riposo non abbia compiuto il numero degli anni richiesti per ottenere il minimo della pensione, di rimanere, su richiesta, in servizio fino al conseguimento di tale anzianità minima e, comunque, non oltre il settantesimo anno di età. In ordine alla tutela del conseguimento del minimo pensionistico, l'orientamento della Corte è costante. Il problema di tale tutela è strettamente connesso a quello dei limiti di età; la previsione di questi ultimi è rimessa «al legislatore nella sua più ampia discrezionalità» (sentenza n. 195 del 2000) e quest'ultima può incontrare vincoli – sotto il profilo costituzionale – solo in relazione all'obiettivo di conseguire il minimo della pensione, attraverso lo strumento della deroga ai limiti di età ordinari previsti per ciascuna categoria di dipendente pubblico. Nella giurisprudenza della Corte è dunque ferma la distinzione tra la tutela della pensione minima e l'intangibile discrezionalità del legislatore nella determinazione dell'ammontare delle prestazioni previdenziali e nella variazione dei trattamenti in relazione alle diverse figure professionali interessate. Mentre il conseguimento della pensione al minimo è un bene costituzionalmente protetto, altrettanto non può dirsi per il raggiungimento di trattamenti pensionistici e benefici ulteriori (ex plurimis, sentenza n. 227 del 1997). Peraltro, anche la deroga ai limiti di età al fine del conseguimento del bene primario del minimo pensionistico incontra a sua volta dei limiti fisiologici. La Corte ha avuto modo di definirli come «energia compatibile con la prosecuzione del rapporto» (sentenza n. 444 del 1990), oltre la quale neppure l'esigenza di tutelare detto bene primario può spingersi. Nel tempo, detto limite fisiologico si è spostato in avanti, di modo che, mentre fino al 1989 (sentenza n. 461 del 1989) esso è stato individuato a sessantacinque anni, successivamente con la citata sentenza n. 444 del 1990 la Corte ha affermato che «la presunzione secondo cui al compimento dei sessantacinque anni si pervenga ad una diminuita disponibilità di energia incompatibile con la prosecuzione del rapporto “è destinata ad essere vieppiù inficiata dai riflessi positivi del generale miglioramento delle condizioni di vita e di salute dei lavoratori sulla loro capacità di lavoro”». I riferimenti normativi che hanno consentito di estendere – attraverso la deroga ai limiti di età – la protezione costituzionale del minimo pensionistico ai settanta anni sono stati per la prima volta individuati nell'art. 15 della legge n. 477 del 1973, e nell'art. 1, comma 4-quinquies, del d.l. n. 413 del 1989. Il primo articolo – con riguardo al personale direttivo, ispettivo, docente e non docente della scuola materna, elementare, secondaria e artistica dello Stato – dopo aver unificato a sessantacinque anni il limite d'età

pensionabile riducendolo dai settanta anni precedentemente previsti, contemplava, solo per gli appartenenti a dette categorie di personale in servizio prima del 1° ottobre 1974, la possibilità di permanenza in servizio fino al settantesimo anno ove, al compimento del sessantacinquesimo, non fosse stata ancora raggiunta l'anzianità contributiva necessaria per il minimo della pensione. Il secondo articolo conteneva analoga previsione a favore di tutti i dirigenti civili dello Stato. In quel contesto la Corte costituzionale, osservando la descritta evoluzione normativa, ebbe ad affermare che tali disposizioni di legge denotavano una tendenza ad innalzare la soglia di deroga. Alla luce di tali considerazioni fu dichiarata l'illegittimità costituzionale del predetto art. 15, terzo comma, della legge n. 477 del 1973 «nella parte in cui non consente al personale assunto dopo il 1° ottobre 1974, che al compimento del 65° anno di età non abbia raggiunto il numero di anni richiesto per ottenere il minimo della pensione, di rimanere in servizio su richiesta fino al conseguimento di tale anzianità minima (e comunque non oltre il 70° anno di età)» (sentenza n. 444 del 1990). Le successive sentenze (segnatamente le sentenze n. 282 del 1991 e n. 90 del 1992) hanno confermato il suddetto orientamento, collegando la tutela del bene primario del conseguimento del diritto alla pensione al limite di settanta anni per le deroghe alle ordinarie soglie anagrafiche (fatti ovviamente salvi ulteriori innalzamenti nelle discipline di settore compatibili con l'ampia discrezionalità del legislatore in materia). Allo stesso tempo, la giurisprudenza della Corte è stata costante nel ribadire che il bene costituzionalmente protetto è solo quello che tutela il conseguimento del minimo pensionistico mentre non gode di analoga protezione l'incremento del trattamento di quiescenza (ordinanza n. 57 del 1992) o il raggiungimento del massimo (ex plurimis, sentenza n. 227 del 1997 ed ordinanza n. 195 del 2000).

#### ***2.4. I trattamenti corrisposti da enti gestori di forme di previdenza obbligatorie e il contributo di solidarietà***

I «redditi derivanti dai trattamenti pensionistici non hanno (...) una natura diversa e *minoris generis* rispetto agli altri redditi presi a riferimento, ai fini dell'osservanza dell'art. 53 Cost., il quale non consente trattamenti *in pejus* di determinate categorie di redditi da lavoro». Così la sentenza n. **116** che, rammentando «la particolare tutela che il nostro ordinamento riconosce ai trattamenti pensionistici» (sentenze n. 30 del 2004, n. 409 del 1995, n. 96 del 1991), ha giudicato irragionevole e discriminatoria la previsione di un contributo di solidarietà – a carico dei trattamenti pensionistici corrisposti da enti gestori di forme di previdenza obbligatorie, di importo superiore a 90.000 euro lordi annui – più severo di quello disposto nei confronti della generalità dei contribuenti.

#### ***2.5. Il trattamento pensionistico come retribuzione differita***

La sentenza n. **116**, nel valutare come palesemente irragionevole l'intervento perequativo previsto dal d.l. n. 98 del 2011 a carico dei titolari di trattamenti pensionistici superiori a 90.000 euro lordi annui, ha richiamato il consolidato insegnamento secondo cui «il trattamento pensionistico ordinario ha natura di retribuzione differita (fra le altre sentenza n. 30 del 2004, ordinanza n. 166 del 2006)». Pertanto, «il maggior prelievo tributario rispetto ad altre categorie risulta con più evidenza discriminatorio, venendo esso a gravare su redditi ormai consolidati nel loro ammontare, collegati a prestazioni lavorative già rese da cittadini che hanno esaurito la loro vita lavorativa, rispetto ai quali non risulta più possibile neppure ridisegnare sul piano sinallagmatico il rapporto di lavoro».

#### ***2.6. L'età pensionabile dei giudici onorari***

In assenza di «un limite unico di età generale per l'intero settore pubblico, essendo previsti limiti diversi a seconda delle categorie di personale (sentenze n. 162 del 1997, n. 238 del 1988 e n. 422 del 1994)», e dovendosi riconoscere « un'ampia discrezionalità al legislatore con il solo limite della manifesta arbitrarietà (ordinanza n. 380 del 1994 e sentenza n. 422 del 1994)», è manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 42-*sexies*, primo comma, lettera a), del R.D. n. 12 del 1941, (Ordinamento giudiziario), sollevata in riferimento agli artt. 3 e 97 della Cost., nella parte in cui prevede per i giudici onorari una età pensionabile diversa rispetto a quella

prevista per i giudici di pace e per i giudici tributari. Così l'ordinanza n. 47 che ha evidenziato che trattasi di soggetti che presentano tra loro diversità tali da giustificare differenti previsioni anche in tema di età pensionabile.

### ***3. L'iniziativa economica, v. anche Autonomie territoriali – la tutela della concorrenza***

#### ***3.1. La libertà di iniziativa economica, le clausole generali di “utilità sociale” e “fini sociali” e la promozione dell’assetto concorrenziale del mercato***

La sentenza n. 94 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 40, co. 3, del d.lgs. n. 163 del 2006, sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 41 Cost., nella parte in cui, stabilendo il principio di esclusività dell'oggetto sociale della SOA (Società organismo attestazione), «ha il duplice corollario di vietare ad un medesimo soggetto di svolgere contemporaneamente attività di organismo di certificazione e di SOA e di vietare ad un organismo di certificazione di avere partecipazioni azionarie in una SOA». La Corte, in una recente pronuncia (sentenza n. 270 del 2010), ha ricordato che la più risalente giurisprudenza costituzionale, nell'interpretare detto parametro, aveva posto l'accento sulla «libertà di concorrenza» quale manifestazione della libertà d'iniziativa economica privata, suscettibile di limitazioni giustificate da ragioni di «utilità sociale» e da «fini sociali» (sentenze n. 46 del 1963 e n. 97 del 1969). Successivamente, ha offerto una nozione più ampia di garanzia della libertà di concorrenza, sottolineando che essa ha «una duplice finalità: da un lato, integra la libertà di iniziativa economica che spetta nella stessa misura a tutti gli imprenditori e, dall'altro, è diretta alla protezione della collettività, in quanto l'esistenza di una pluralità di imprenditori, in concorrenza tra loro, giova a migliorare la qualità dei prodotti e a contenerne i prezzi» (sentenza n. 223 del 1982), ponendo in luce la concorrenza quale «valore basilare della libertà di iniziativa economica» (sentenza n. 241 del 1990). Le censure sollevate in relazione all'art. 41 Cost. sono state proposte avendo riguardo soltanto alla prima di dette accezioni, dato che l'eccezione non ragionevolezza del divieto in esame è stata desunta dall'asserita, non proporzionata limitazione della libertà d'iniziativa economica realizzata dalla norma censurata. In riferimento a questo profilo, occorre ribadire che le clausole generali «utilità sociale» e «fini sociali» (art. 41, secondo e terzo comma, Cost.), le quali legittimano l'introduzione di vincoli e limiti alla libertà di iniziativa economica, «non devono necessariamente risultare da esplicite dichiarazioni del legislatore» (sentenza n. 46 del 1963), essendo sufficiente «la rilevanza di un intento legislativo di perseguire quel fine e la generica idoneità dei mezzi predisposti per raggiungerlo» (sentenze n. 63 del 1991, n. 388 del 1992 e n. 446 del 1988), ferma l'esigenza che l'individuazione delle medesime «non appaia arbitraria» e che le stesse non siano perseguite dal legislatore mediante misure palesemente incongrue (tra le molte, sentenze n. 247 e n. 152 del 2010, n. 167 del 2009 e n. 428 del 2008). La libertà di iniziativa economica privata, come gode della tutela accordata dall'art. 41 Cost. alle imprese singolarmente considerate, così soggiace, quindi, ai limiti che lo stesso parametro costituzionale consente di stabilire a salvaguardia di valori di rilievo costituzionale, ivi compreso quello di un assetto competitivo dei mercati a tutela delle stesse imprese e dei consumatori. Siffatto principio è stato ribadito anche da recenti pronunce, le quali hanno scrutinato alcune norme che, stabilendo la regola generale della liberalizzazione delle attività economiche, prevedono che eventuali restrizioni e limitazioni alla libera iniziativa economica devono trovare puntuale giustificazione in interessi di rango costituzionale. Dopo avere dichiarato costituzionalmente illegittimo il comma 3 dell'art. 3 del decreto-legge n. 138 del 2011, la Corte ha affermato che la disciplina stabilita da detta norma – complessivamente considerata, nella parte non censurata – «non rivela elementi di incoerenza con il quadro costituzionale, in quanto il principio della liberalizzazione prelude a una razionalizzazione della regolazione, che elimini, da un lato, gli ostacoli al libero esercizio dell'attività economica che si rivelino inutili o sproporzionati e, dall'altro, mantenga le normative necessarie a garantire che le dinamiche economiche non si svolgano in contrasto con l'utilità sociale» (sentenza n. 200 del 2012, richiamata in parte qua dalla sentenza n. 8 del 2013). Tale ultima considerazione e l'ulteriore puntualizzazione che «eventuali restrizioni e limitazioni alla libera iniziativa economica debbano trovare puntuale giustificazione in

interessi di rango costituzionale» (sentenza n. 46 del 2013) confermano che, in virtù dell'art. 41 Cost., sono ammissibili limiti della libertà d'iniziativa economica privata, purché giustificati dall'esigenza di tutelare interessi di rango costituzionale, ferma quella della congruità e proporzionalità delle relative misure, risultando in tal modo chiara la correlazione esistente tra tale parametro e l'art. 3 Cost. Nel censurare l'art. 40, comma 3, del d.lgs. n. 163 del 2006, in riferimento all'art. 41 Cost., i rimettenti hanno fatto riferimento esclusivamente al profilo concernente la libertà d'iniziativa economica, non considerando che la norma costituzionale ha un contenuto più ampio, poiché enuclea la «concorrenza» quale bene giuridico distinto dalla libertà di concorrenza, in virtù di un'interpretazione che ha ricevuto conferma dalla previsione della «tutela della concorrenza» come materia attribuita alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.) e dalla circostanza che la relativa nozione riflette «quella posta dall'ordinamento comunitario» (*ex plurimis*, sentenze n. 299 del 2012, n. 270 e n. 45 del 2010, n. 430 del 2007 e n. 14 del 2004). Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, siffatta locuzione comprende, «tra l'altro, interventi regolatori che a titolo principale incidono sulla concorrenza, quali: le misure legislative di tutela in senso proprio, che hanno ad oggetto gli atti ed i comportamenti delle imprese che influiscono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati e ne disciplinano le modalità di controllo, eventualmente anche di sanzione; le misure legislative di promozione, che mirano ad aprire un mercato o a consolidarne l'apertura, eliminando barriere all'entrata, riducendo o eliminando vincoli al libero esplicarsi della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese, in generale i vincoli alle modalità di esercizio delle attività economiche» (sentenza n. 270 del 2010, ed ivi gli ulteriori richiami; successivamente, tra le più recenti, sentenza n. 299 del 2012). Alla concorrenza oggetto della garanzia anche dell'art. 41 Cost. sono, quindi, riconducibili i profili che attengono all'aspetto della «promozione della concorrenza, che è una delle leve della politica economica del Paese» e, conseguentemente, le misure preordinate a realizzare finalità di ampliamento dell'area di libera scelta sia dei cittadini, sia delle imprese, queste ultime anche quali fruitrici, a loro volta, di beni e di servizi, ovvero quelle «volte a evitare che un operatore estenda la propria posizione dominante in altri mercati (sentenza n. 326 del 2008) [...], oppure a garantire la piena apertura del mercato (sentenza n. 320 del 2008)» (per tutte, sentenza n. 270 del 2010; successivamente, tra le più recenti, sentenza n. 299 del 2012). In definitiva, le clausole generali contenute nell'art. 41 Cost. concernono molteplici interessi qualificati, anche collegati alla sfera economica, quali quelli correlati all'esigenza «di salvaguardare l'equilibrio di mercato» in un determinato settore (sentenza n. 63 del 1991), oppure strumentali a garantire i valori della concorrenzialità e competitività delle imprese (sentenza n. 439 del 1991) e, quindi, l'assetto concorrenziale del mercato, che costituisce ragione in grado di giustificare l'introduzione di limiti alla libertà di iniziativa economica. L'art. 41 Cost., dunque, è un parametro che garantisce non solo la libertà di iniziativa economica, ma anche l'assetto concorrenziale del mercato di volta in volta preso in considerazione; ed è, altresì, questo che il divieto di partecipazione in esame concorre soprattutto a tutelare. Qualora, infatti, fosse permesso, è palese che il possesso da parte di un organismo di certificazione di partecipazioni sociali in una SOA può favorire la concentrazione delle due distinte verifiche in capo a soggetti sostanzialmente unitari (nella specie, poi, la partecipazione è praticamente totalitaria), anche senza ipotizzare condotte in concreto necessariamente scorrette, ma con pregiudizio per l'assetto concorrenziale del mercato.

### ***3.2. Le liberalizzazioni e la concorrenza***

La sentenza n. 8, in tema di liberalizzazioni, ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4, del decreto-legge n. 1 del 2012, convertito nella legge n. 27, che prevede che le Regioni e gli altri enti territoriali si adeguino al principio volto a favorire le liberalizzazioni desumibile dai primi tre commi del medesimo art. 1 e, al fine di incentivare gli enti territoriali ad operare nel senso indicato dal legislatore statale, afferma che «il predetto adeguamento costituisce elemento di valutazione della virtuosità», alla quale si connettono conseguenze di ordine finanziario, secondo quanto previsto dall'art. 20, comma 3, del decreto-legge n. 98 del 2011, convertito nella legge n. 111. L'art. 1, comma 4, in questione, mettendo in relazione diretta l'opera di liberalizzazione svolta dalle Regioni con i finanziamenti loro destinati, estende anche alle Regioni

il compito di attuare i principi diretti ad attuare le liberalizzazioni, per evitare che le riforme introdotte ad un determinato livello di governo siano, nei fatti, vanificate dal diverso orientamento dell'uno o dell'altro degli ulteriori enti che compongono l'articolato sistema delle autonomie. Le Regioni, dunque, non risultano menomate nelle, né tanto meno private delle, competenze legislative e amministrative loro spettanti, ma sono orientate ad esercitarle secondo i principi di leale collaborazione e quelli indicati dal legislatore statale, che ha agito nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia di concorrenza. Si tratta di un orientamento che si pone in linea di continuità, anche attraverso richiami testuali espliciti, con l'art. 3 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, nella legge n. 148 del 2011, (che è insieme al d.l. n. 1 del 2012 l'altro testo statale volto ad attuare in generale le liberalizzazioni) su cui la Corte si è pronunciata per la legittimità, nel suo impianto teorico, con sentenza n. 200 del 2012 (spesso richiamata dalla presente pronuncia).

La sentenza n. **27** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., degli artt. 88 e 89 della legge della Regione Toscana n. 66 del 2011, i quali, rispettivamente, prescrivono, per gli esercizi di commercio al dettaglio in sede fissa, l'obbligo di chiusura domenicale e festiva ed il limite massimo di apertura oraria di tredici ore giornaliere, e, per gli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande, limiti agli orari di apertura e chiusura al pubblico. L'impugnata normativa contrasta, infatti, con l'art. 3, comma 1, lett. *d-bis*), del d.l. n. 223 del 2006, come novellato dall'art. 31, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011, «ascrivibile alla competenza esclusiva dello Stato in materia di “tutela della concorrenza”» (come già riconosciuto dalla sentenza n. 299 del 2012), che «ha liberalizzato gli orari e le giornate di apertura degli esercizi commerciali». Il legislatore statale, nel dettare regole di tutela della concorrenza nel settore della distribuzione commerciale, ha perseguito la duplice finalità di garantire condizioni di pari opportunità ed il corretto ed uniforme funzionamento del mercato, nonché di assicurare ai consumatori finali un livello minimo ed uniforme di condizioni di accessibilità all'acquisto di prodotti e servizi sul territorio nazionale. In particolare, con l'art. 3, comma 1, del d.l. n. 223 del 2006 (successivamente modificato dagli artt. 35, comma 6, del d.l. n. 98 del 2011 e 31, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011) sono stati individuati gli ambiti normativi per i quali é espressamente escluso che lo svolgimento di attività commerciali, comprese quelle di somministrazione di alimenti e bevande, possa incontrare limiti e prescrizioni. La sentenza, ripercorrendo l'evoluzione normativa della materia, ha concluso che, attualmente, «le attività commerciali non possono più incontrare limiti o prescrizioni relative a orari o giornate di apertura e chiusura da rispettare, essendo tutto rimesso al libero apprezzamento dell'esercente».

La sentenza n. **38** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 5, commi 1, 2, 3, 4 e 7 e 6 della legge della Provincia di Bolzano n. 7 del 2012, (Liberalizzazione dell'attività commerciale) – norma secondo cui «... il commercio al dettaglio nelle zone produttive è ammesso solo quale eccezione...» - per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in relazione all'art. 31, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214 del 2011, il quale, stabilendo che «secondo la disciplina dell'Unione Europea e nazionale in materia di concorrenza, libertà di stabilimento e libera prestazione di servizi, costituisce principio generale dell'ordinamento nazionale la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio senza contingenti, limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi altra natura, esclusi quelli connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente...» ha introdotto il principio generale della libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio. Invero, nelle zone destinate all'esercizio di attività produttive il commercio al dettaglio viene ad essere, in concreto e in via generale, vietato, essendo ammesso soltanto come eccezione per un ben circoscritto catalogo di merci. Il fatto stesso che al commercio al dettaglio nelle zone produttive sia attribuito carattere eccezionale rivela lo spessore della limitazione arrecata alla libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali, limitazione che incide direttamente sull'accesso degli operatori economici al mercato e, quindi, si risolve in un vincolo per la libertà d'iniziativa di coloro che svolgono, o che intendano svolgere, attività di vendita al dettaglio nelle zone produttive. In particolare, con riferimento all'art. 31, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011, la Corte aveva affermato che detta norma deve essere ricondotta nell'ambito della competenza legislativa esclusiva dello Stato, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e),

Cost., «tutela della concorrenza», «trattandosi di una disciplina di liberalizzazione e di eliminazione di vincoli al libero esplicarsi dell'attività imprenditoriale nel settore commerciale» (sentenza n. 299 del 2012). Il comma 4 dell'art. 5 impugnato, pur consentendo nelle zone produttive la prosecuzione delle attività di vendita al dettaglio già autorizzate o già iniziate prima dell'entrata in vigore della legge provinciale n. 7 del 2012, vietava che le relative strutture destinate alla vendita al dettaglio potessero essere ampliate, trasferite o concentrate. La seconda prevedeva addirittura la decadenza dalla possibilità di esercitare l'attività di cui al comma 4 in caso di cessazione, così precludendo ogni forma di conversione imposta o giustificata dall'andamento del mercato. Entrambi i precetti introducono consistenti vincoli al libero svolgimento dell'attività di commercio al dettaglio nelle zone produttive, andando ad incidere sulle prospettive di sviluppo delle imprese commerciali, che si vedono impedire la possibilità di adeguare le proprie aziende alle esigenze del mercato sia con il divieto di ampliare o trasferire la sede, sia con la decadenza comminata per il caso di cessazione dell'attività. Pertanto la Corte ha ribadito il contrasto della normativa censurata con il disposto dell'art. 31, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011 e per il suo tramite con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. La Corte ha infine dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 6, la quale stabilisce che «La Giunta provinciale è autorizzata ad emanare appositi indirizzi in materia di orari di apertura al pubblico degli esercizi di vendita al dettaglio. Tali indirizzi dovranno garantire un'effettiva tutela degli usi e costumi ai sensi dell'art. 8 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, la tutela dei lavoratori autonomi e dipendenti ed il rispetto delle esigenze di ordine pubblico e della tutela della salute». Al riguardo, la Corte ha rilevato che l'art. 1, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011, ha modificato l'art. 3, comma 1, lettera d-bis), del d.l. 4 luglio 2006, n. 223: nell'interpretazione della citata normativa, questa Corte ha ritenuto che essa attui un principio di liberalizzazione, rimuovendo vincoli e limiti alle modalità di esercizio delle attività economiche: «L'eliminazione dei limiti agli orari e ai giorni di apertura al pubblico degli esercizi commerciali favorisce, a beneficio dei consumatori, la creazione di un mercato più dinamico e più aperto all'ingresso di nuovi operatori e amplia la possibilità di scelta del consumatore. Si tratta, dunque, di misure coerenti con l'obiettivo di promuovere la concorrenza, risultando proporzionate allo scopo di garantire l'assetto concorrenziale del mercato di riferimento relativo alla distribuzione commerciale» (sentenza n. 299 del 2012). In questo quadro il censurato art. 6 della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 7 del 2012, autorizzando la Giunta ad emanare «appositi indirizzi in materia di orari di apertura al pubblico degli esercizi di vendita al dettaglio», reintroduceva limiti e vincoli in contrasto con la normativa statale di liberalizzazione, così invadendo la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza e violando, quindi, l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

La sentenza n. **46** – nel dichiarare infondate talune questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3-bis, comma 3, del d.l. n. 138 del 2011 relative alla disciplina dei parametri di virtuosità degli enti territoriali ai fini del rispetto del Patto di stabilità – ha richiamato la recente giurisprudenza costituzionale sulle liberalizzazioni. In proposito, si è confermato che il d.l. n. 1 del 2012 «si colloca nel solco di un'evoluzione normativa diretta ad attuare “il principio generale della liberalizzazione delle attività economiche, richiedendo che eventuali restrizioni e limitazioni alla libera iniziativa economica debbano trovare puntuale giustificazione in interessi di rango costituzionale” (sentenza n. 200 del 2012). Tale intervento normativo [...] “prelude a una razionalizzazione della regolazione, che elimini, da un lato, gli ostacoli al libero esercizio dell'attività economica che si rivelino inutili o sproporzionati e, dall'altro, mantenga le normative necessarie a garantire che le dinamiche economiche non si svolgano in contrasto con l'utilità sociale e con gli altri principi costituzionali” (sentenza n. 200 del 2012, citata dalla sentenza n. 8 del 2013)».

La sentenza n. **65** ha ad oggetto l'art. 4 della legge della Regione Veneto n. 30 del 2011 nella parte in cui, nelle more dell'approvazione della nuova normativa regionale in materia di commercio al dettaglio su area privata e comunque entro e non oltre il termine di un anno dall'entrata in vigore della legge, sospende i procedimenti amministrativi per il rilascio di autorizzazioni commerciali relativi a grandi strutture di vendita e parchi commerciali, ivi compresi quelli pendenti alla data di entrata in vigore della presente legge, fatta eccezione per le ipotesi di trasferimento di sede e di modificazione delle autorizzazioni rilasciate. La questione sollevata in riferimento all'art. 117, primo e secondo comma, lettera e), della Costituzione, viene dichiarata infondata in quanto la

censura non tiene conto che l'intervento legislativo regionale avviene in adempimento di quanto previsto dalla normativa statale (art. 1 del d.l. n. 1 del 2012, che nell'introdurre norme di liberalizzazione delle attività economiche e di riduzione degli oneri amministrativi per le imprese, ha disposto che: «I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni si adeguano ai principi e alle regole di cui ai commi 1, 2 e 3 entro il 31 dicembre 2012, fermi restando i poteri sostitutivi dello Stato ai sensi dell'articolo 120 della Costituzione»).

“La tutela della concorrenza si attua anche attraverso la previsione e la correlata disciplina delle ipotesi in cui viene eccezionalmente consentito di apporre dei limiti all'esigenza di tendenziale massima liberalizzazione delle attività economiche (sentenza n. 291 del 2012)”. E ancora: “La finalità di massima liberalizzazione consente, comunque, di porre dei limiti all'esercizio della tutela di tali attività, nel caso che questi siano giustificati da motivi imperativi di interesse generale” (quali quelli derivanti dalla scarsità delle risorse naturali, che determina la necessità della selezione tra i diversi candidati, in una fattispecie relativa a concessioni dei posteggi per l'esercizio del commercio su aree pubbliche). Così la sentenza n. **98**.

I consolidati insegnamenti giurisprudenziali relativi alla nozione di concorrenza sono stati sintetizzati dalla sentenza n. **209** che ha accolto talune questioni aventi ad oggetto norme della Regione Basilicata volte ad orientare e sostenere il consumo dei prodotti agricoli di origine regionale a chilometri zero. L'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost. contiene una nozione di concorrenza che «riflette quella operante in ambito comunitario. Essa comprende, pertanto, sia le misure legislative di tutela in senso proprio, intese a contrastare gli atti e i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati; sia le misure legislative di promozione, volte ad eliminare limiti e vincoli alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese (concorrenza “nel mercato”), ovvero a prefigurare procedure concorsuali di garanzia che assicurino la più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici (concorrenza “per il mercato”) (*ex plurimis*, sentenze n. 291 e n. 200 del 2012, n. 45 del 2010). In questa seconda accezione, attraverso la “tutela della concorrenza”, vengono perseguite finalità di ampliamento dell'area di libera scelta dei cittadini e delle imprese, queste ultime anche quali fruitrici, a loro volta, di beni e di servizi (sentenze n. 299 del 2012 e n. 401 del 2007). Ove la suddetta materia, considerato il suo carattere finalistico e “trasversale”, interferisse anche con materie attribuite alla competenza legislativa delle Regioni, queste ultime potrebbero dettare una disciplina con “effetti pro-concorrenziali”, purché tali effetti siano indiretti e marginali e non si pongano in contrasto con gli obiettivi posti dalle norme statali che tutelano e promuovono la concorrenza (sentenze n. 43 del 2011 e n. 431 del 2007)». In particolare, la Corte ha già ascritto alla concorrenza “per il mercato” «la disciplina delle procedure di selezione dei concorrenti e dei criteri di aggiudicazione degli appalti pubblici (tra le ultime, sentenze n. 52 del 2012, n. 339 e n. 184 del 2011)».

“Il concetto di concorrenza ha, infatti, un contenuto complesso in quanto ricomprende non solo l'insieme delle misure antitrust, ma anche azioni di liberalizzazione, che mirano ad assicurare e a promuovere la concorrenza “nel mercato” e “per il mercato”, secondo gli sviluppi ormai consolidati nell'ordinamento europeo e internazionale e più volte ribaditi dalla giurisprudenza di questa Corte (*ex multis*, sentenze n. 270 e n. 45 del 2010, n. 160 del 2009, n. 430 e n. 401 del 2007). Come già chiarito in altre occasioni, vanno, dunque, ricondotte a tale materia le norme che perseguono «anche il fine di ottenere un equilibrio economico-finanziario della gestione e di assicurare all'utenza efficienza ed affidabilità del servizio» (sentenze n. 142 e n. 29 del 2010, n. 246 del 2009, n. 335 e n. 51 del 2008), come, appunto, la disposizione in esame”. Così la sentenza n. **230**.

La sentenza n. **264** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., dell'art. 6, comma 1, lett. b), della legge della Regione Molise n. 25 del 2012, che, nel dettare i requisiti richiesti per l'iscrizione all'istituto ruolo provinciale dei conducenti di veicoli o natanti adibiti ad autoservizi non di linea, imponeva agli aspiranti alla medesima iscrizione di risiedere da almeno un anno e di avere la sede legale dell'impresa nel territorio della Regione. La disciplina molisana è stata adottata in espressa attuazione della legge quadro n. 21 del 1992 per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea, che prevede, tra l'altro, l'istituzione



presso le camere di commercio del ruolo dei conducenti dei mezzi adibiti a tali servizi. La Corte ha osservato che «la previsione della necessità – al fine di ottenere l’iscrizione del richiedente in un ruolo che costituisce, a sua volta, requisito indispensabile per il rilascio dei titoli per l’esercizio della specifica attività (...) – della residenza (per di più) protratta per un anno (ovvero dell’ubicazione della sede legale) nel territorio regionale determina una palese discriminazione tra soggetti o imprese, operata sulla base di un mero elemento di localizzazione. Tale elemento non trova, in sé, alcuna ragionevole giustificazione in rapporto alla esigenza (...) di garantire e comprovare, anche a tutela dell’utenza, le specifiche idoneità tecniche e le attitudini morali del soggetto al corretto futuro svolgimento dell’attività in questione. Sicché, la previsione impugnata si traduce in una limitazione al libero ingresso di lavoratori o imprese nel bacino lavorativo regionale, in danno dei cittadini dell’Unione europea, nonché dei cittadini italiani residenti in altre Regioni». Con riferimento a discriminazioni tra imprese sulla base di un mero elemento di localizzazione territoriale, la giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 124 del 2010 e n. 391 del 2008) ha già sancito «il divieto per i legislatori regionali di frapporre barriere 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)». Tali considerazioni sono state ritenute estensibili al caso di specie in cui la misura protezionistica viene ad incidere sulla libertà di stabilimento, «così vulnerando l’evocato parametro costituzionale, che impone l’esercizio della potestà legislativa dello Stato e delle Regioni nel rispetto, tra l’altro, dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario». In proposito si è rammentato che la direttiva n. 2006/123/CE prevede espressamente il divieto di subordinare l’accesso ad un’attività di servizi o il suo esercizio al rispetto di requisiti discriminatori fondati direttamente o indirettamente sulla cittadinanza, sulla residenza e, per quanto riguarda le società, sull’ubicazione della sede legale. I Giudici hanno così concluso che la norma in esame determina palesemente «un’ingiustificata compressione dell’assetto concorrenziale del mercato degli autoservizi pubblici non di linea e favorisce (per tale sola loro condizione) quei richiedenti già da tempo localizzati nel territorio regionale, con ciò violando anche il principio di parità di trattamento (*id est*, di non discriminazione: sentenze n. 339 e n. 213 del 2011), sotteso alla previsione dell’art. 49 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea, in tema di libertà di stabilimento (sentenze n. 340 e n. 180 del 2010)».

### ***3.3. La semplificazione dell’attività amministrativa e l’agevolazione dell’iniziativa economica***

La sentenza n. **62** ha riconosciuto nell’art. 41 del d.l. n. 5 del 2012 una misura di semplificazione amministrativa che consente agli interessati, «in condizioni di parità su tutto il territorio nazionale», di «svolgere temporaneamente l’attività di somministrazione di alimenti e bevande in occasione di sagre, fiere, manifestazioni religiose, tradizionali e culturali o eventi locali straordinari, mediante una mera segnalazione di inizio attività priva di dichiarazioni asseverate [...] e anche in assenza del possesso dei requisiti previsti dall’art. 71, comma 6, del d.lgs. n. 59 del 2010». Infatti, la fattispecie procedimentale delineata dal legislatore «è strutturata secondo un modello ad efficacia legittimante immediata, che attiene al principio di semplificazione dell’azione amministrativa ed è finalizzata ad agevolare l’iniziativa economica (art. 41, primo comma, Cost.), tutelando il diritto dell’interessato ad un sollecito esame, da parte della pubblica amministrazione competente, dei presupposti di diritto e di fatto che autorizzano l’iniziativa medesima (sentenza n. 203 del 2012)».

### ***3.4. La tutela del consumatore***

La sentenza n. **66** ha dichiarato l’illegittimità costituzionale della legge della Regione Lazio n. 1 del 2012, che introducendo un marchio «regionale» di qualità destinato a contrassegnare, sulla base di disciplinari, ed in conformità a criteri, dalla stessa stabiliti, determinati prodotti agricoli ed agroalimentari a fini, anche dichiaratamente, promozionali della agricoltura e cultura gastronomica del Lazio, è innegabilmente idonea a indurre il consumatore a preferire prodotti assistiti da siffatto marchio regionale rispetto ad altri similari, di diversa provenienza, e, conseguentemente, a produrre, quantomeno «indirettamente» o «in potenza», gli effetti restrittivi sulla libera circolazione delle

merci, che anche al legislatore regionale è inibito perseguire per vincolo comunitario. In contrario, non rilevano né la finalità di tutela del consumatore né il carattere (per altro solo virtuale) di ultraterritorialità del marchio – su cui fa leva la difesa della resistente – poiché, in relazione ad entrambi tali profili, la Regione non indica, e neppure ha, alcun suo titolo competenziale. Quanto al primo profilo, infatti, la tutela del consumatore attiene alla materia del diritto civile, riservata alla competenza esclusiva dello Stato (sentenza n. 191 del 2012, cit.); e, quanto al secondo, non spetta alla Regione Lazio di certificare, come pretende, la “qualità” di prodotti sull’intero territorio nazionale e su quello di altri Stati europei.

### ***3.5. Le società organismo attestazione – SOA***

La sentenza n. **94** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 40, comma 3, del d.lgs. n. 163 del 2006, sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 41 Cost., nella parte in cui, stabilendo il principio di esclusività dell’oggetto sociale della SOA (Società organismo attestazione), «ha il duplice corollario di vietare ad un medesimo soggetto di svolgere contemporaneamente attività di organismo di certificazione e di SOA e di vietare ad un organismo di certificazione di avere partecipazioni azionarie in una SOA». Il sistema di qualificazione dei soggetti esecutori di lavori pubblici è caratterizzato da un lato, dall’attività svolta dagli organismi di certificazione, ai quali spetta rilasciare la certificazione di qualità aziendale; dall’altro, dall’attività espletata dalle SOA, alle quali compete qualificare i soggetti esecutori di lavori pubblici, attestando il possesso da parte degli stessi della certificazione di sistema di qualità, nonché dei requisiti di ordine generale e di quelli tecnico-organizzativi ed economico-finanziari conformi alle disposizioni comunitarie in materia di qualificazione (art. 40, comma 3, lettere a e b, del Codice dei contratti pubblici). In considerazione della finalità del compito ad esse attribuito, le SOA, benché abbiano personalità giuridica di diritto privato ed esercitino il controllo in base ad un contratto di diritto privato con l’impresa allo stesso assoggettata (peraltro, caratterizzato da alcuni elementi predeterminati), «svolgono funzioni di natura pubblicistica» (art. 40, comma 3, d.lgs. n. 163 del 2006) e rilasciano attestazioni a contenuto vincolato, aventi rilievo pubblicistico. Tale carattere dell’attività svolta comporta, in primo luogo, che, in caso di false attestazioni, sono applicabili gli articoli 476 e 479 del codice penale (art. 40, comma 3) e spetta all’Autorità il potere di «annullare [...] le attestazioni rilasciate in difetto dei presupposti stabiliti dalle norme vigenti, nonché sospendere, in via cautelare, dette attestazioni» (art. 6, comma 7, lettera m, del Codice dei contratti pubblici). In secondo luogo, determina l’assoggettamento delle SOA agli «stessi vincoli che caratterizzano l’azione della P.A., primo fra tutti il dovere di imparzialità che, in questo caso, viene a specificarsi come neutralità, stante la natura tecnica delle funzioni, finalizzate ad assicurare l’idoneità tecnico-economica dei soggetti che svolgono attività nel settore dei lavori pubblici» (Consiglio di Stato, sez. VI, 9 settembre 2008, n. 4299), nonché la previsione di meccanismi di controllo preordinati a garantire il principio costituzionale di buon andamento dell’amministrazione, precisamente perché esse costituiscono soggetti privati che, tuttavia, esercitano una pubblica funzione (Consiglio di Stato, Adunanza generale, 24 febbraio 2011, n. 852/2011).

### ***3.6. La circolazione delle merci e il divieto di misure ad effetto equivalente***

La sentenza n. **66** ha dichiarato l’illegittimità costituzionale della legge della Regione Lazio n. 1 del 2012, per contrasto con l’articolo 117, primo comma, Cost., in relazione agli articoli da 34 a 36 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea (TFUE), in quanto tale legge, al fine di assicurare ai consumatori la qualità dei prodotti agricoli, istituisce un marchio regionale collettivo di qualità per il sostegno dei prodotti agricoli della Regione, inducendo così il consumatore a preferire prodotti assistiti da siffatto marchio regionale rispetto ad altri similari, di diversa provenienza, e, conseguentemente, producendo effetti restrittivi sulla libera circolazione delle merci.

Con la sentenza n. **292** la Corte dichiara l’illegittimità costituzionale della disposizione combinata degli artt. 3, comma 1, lettera c), e 4, comma 5, della legge della Regione Puglia n. 43 del 2012, nella parte in cui include tra i prodotti la cui utilizzazione garantisce priorità nell’affidamento dei servizi di ristorazione collettiva da parte degli enti pubblici anche i prodotti trasportati all’interno

del territorio regionale, a prescindere dal livello delle emissioni di anidride carbonica equivalente connesse a tale trasporto. L'art. 4, comma 5, prevede che, nei bandi per l'affidamento dei servizi di ristorazione collettiva gli enti pubblici debbano «garantire priorità» ai soggetti che utilizzino, in una determinata misura percentuale, prodotti agroalimentari «da filiera corta», «di qualità» e «a chilometro zero». Nell'ambito di tale ultima categoria sono ricompresi – in forza della definizione offerta dall'art. 3, comma 1, lettera c), della medesima legge – sia i beni per il cui trasporto dal luogo di produzione a quello di consumo si producono meno di venticinque chilogrammi di anidride carbonica equivalente per tonnellata, sia, «e comunque», «i beni trasportati all'interno del territorio regionale». Dalla combinazione delle due norme emerge, dunque, che gli utilizzatori di prodotti di origine pugliese fruiscono di un trattamento preferenziale nell'aggiudicazione degli appalti in questione, indipendentemente dal livello di emissione di gas nocivi che il loro trasporto comporta. La Corte ricorda che, con la sentenza n. 209 del 2013, ha già avuto occasione di dichiarare costituzionalmente illegittima, per violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di «tutela della concorrenza, una norma regionale di contenuto sostanzialmente analogo a quello della disposizione combinata oggi denunciata. Nell'occasione, la Corte rilevò che la legge regionale, volta «ad orientare e sostenere il consumo dei prodotti agricoli di origine regionale a chilometri zero», conteneva un riferimento ai prodotti «a chilometri zero» privo di una concreta valenza selettiva, distinta e ulteriore rispetto a quella insita nel predicato «di origine regionale». In questa prospettiva, la norma censurata veniva, dunque, ad imporre all'amministrazione appaltante un criterio di scelta del contraente chiaramente idoneo ad alterare la concorrenza, incentivando gli imprenditori ad impiegare prodotti provenienti da una certa area territoriale (quella lucana) a discapito di prodotti con caratteristiche simili, ancorché provenienti da aree poste a distanza uguale o minore dal luogo di consumo (come poteva avvenire, in specie, ove il consumo avvenisse in zone limitrofe ad altre Regioni). Nel presente caso l'alterazione della concorrenza viene in rilievo non come fonte della lesione del riparto interno delle competenze legislative definito dal citato art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. – parametro non evocato nel ricorso – ma come ragione di contrasto della normativa regionale impugnata con il diritto dell'Unione europea e, dunque, di violazione del precetto di cui al primo comma dell'art. 117 Cost. A differenza della «priorità» accordata ai soggetti che utilizzano beni il cui trasporto determina una ridotta quantità di emissioni nocive – «priorità» giustificata dai benefici che la limitazione di tali emissioni reca in termini di tutela dell'ambiente – la «priorità» riconosciuta a coloro che si avvalgono di prodotti trasportati esclusivamente all'interno del territorio regionale, indipendentemente dal livello delle emissioni, costituisce una misura ad effetto equivalente vietata dall'art. 34 del TFUE – che ricomprende ogni normativa commerciale che possa ostacolare direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari – e non giustificata ai sensi dell'art. 36 del medesimo Trattato. L'art. 36 del TFUE, infatti, lascia impregiudicate le restrizioni alle importazioni giustificate da motivi di «tutela della salute e della vita delle persone e degli animali o di preservazione dei vegetali», cui la salvaguardia dell'ambiente è strettamente connessa. Tuttavia, nella normativa in esame il mero riferimento al trasporto all'interno della Regione – e, dunque, alla provenienza locale dei prodotti agricoli, a prescindere dalla quantità di emissioni prodotte – non soddisfa nessuna delle esigenze oggetto del regime derogatorio, ma si risolve in un incentivo per gli imprenditori ad impiegare determinati beni solo perché provenienti da una certa area territoriale, così da poter vantare l'anzidetto titolo preferenziale. A differenza dell'impiego dei prodotti pugliesi, infatti, l'utilizzo di quelli trasportati da altre località, ancorché con un pari o minore livello di emissioni nocive – e, dunque, con un equivalente o inferiore impatto ambientale – non conferisce analogo titolo preferenziale nell'aggiudicazione degli appalti dei servizi di ristorazione collettiva e subisce, di conseguenza, degli effetti discriminatori. La conclusione non è inficiata dagli argomenti addotti dalla difesa della Regione, i quali fanno leva precipuamente sul fatto che le merci di provenienza locale non esaurirebbero il fabbisogno della ristorazione collettiva, la quale dovrebbe comunque attingere anche ad altri prodotti agroalimentari con diversa provenienza. A prescindere da ogni altra possibile considerazione, è dirimente infatti il rilievo che, secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia, un provvedimento nazionale non si sottrae al divieto di cui agli artt. 34 e 35 del TFUE per il solo fatto che l'ostacolo è di scarsa importanza e che esistono altre possibilità di scambio del prodotto importato (sentenza 14 marzo 1985, C-269/83, Commissione contro Francia; sentenza 5 giugno 1986, C-103/84, Commissione

contro Italia). Inoltre, un provvedimento nazionale può costituire una misura ad effetto equivalente anche se è applicabile ad un'area limitata del territorio nazionale (sentenza 3 dicembre 1998, C-67/97, Bluhme).

### ***3.7. L'Autorità nazionale di regolazione dei trasporti***

La sentenza n. **41** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, promosse dalla Regione Veneto in riferimento all'articolo 118 della Costituzione e al principio di leale collaborazione, dell'articolo 36, comma 1, lettera a), del d.l. n. 1 del 2012, convertito dalla legge n. 27 del 2012, che - sostituendo i commi 1 e 2 dell'art. 37 del d.l. n. 201 del 2011, convertito dalla legge n. 214 del 2011 - detta misure riguardanti l'istituzione e le funzioni dell'Autorità nazionale di regolazione dei trasporti. L'istituzione di tale Autorità si iscrive nel sistema di regolazione indipendente dei servizi di pubblica utilità, avviato con la legge n. 481 del 1995, (Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità) e, come tale, è volta a realizzare un mercato concorrenziale nei servizi di trasporto. Il settore dei trasporti appare resistente più di altri all'ingresso di operatori privati, a causa di alcune peculiari caratteristiche, legate, tra l'altro, agli elevati costi, alla necessità di assicurare il servizio anche in tratte non remunerative e alla consolidata presenza di soggetti pubblici tanto nella gestione delle reti quanto nell'offerta dei servizi. In questo contesto, è particolarmente avvertito il rischio che si creino o si consolidino posizioni dominanti e, pertanto, è opportuno che il passaggio a un sistema liberalizzato sia accompagnato, come già è avvenuto per altri pubblici servizi, da una regolazione affidata ad un'Autorità indipendente, che garantisca pari opportunità a tutti gli operatori del settore. In particolare, l'istituzione di un'Autorità indipendente è tesa a ridurre le criticità che potrebbero derivare dalla commistione, in capo alle medesime amministrazioni, di ruoli tra loro incompatibili, introducendo una distinzione tra soggetti regolatori e soggetti regolati.

### ***3.8. I finanziamenti pubblici alle imprese vittime di reati di mafia e di criminalità organizzata***

La disciplina umbra dei finanziamenti pubblici alle imprese vittime di reati di mafia e di criminalità organizzata, posta dall'art. 10, comma 1, della legge regionale n. 16 del 2012, è stata scrutinata dalla sentenza n. **259** che, rilevandone la preminente finalità indennitaria o risarcitoria, ne ha escluso l'interferenza con l'ambito dei contratti pubblici, rimesso alla competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza. I Giudici hanno dapprima ricondotto la censurata previsione – che conferisce alla Giunta regionale la potestà di adottare misure e criteri per attribuire alle suddette imprese posizioni preferenziali nei bandi per la concessione di finanziamenti pubblici – nell'alveo della norma-quadro contenuta nell'art. 12 della legge n. 241 del 1990 che subordina la concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari e l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati alla predeterminazione da parte delle amministrazioni procedenti dei criteri e delle modalità cui le stesse devono attenersi. Successivamente hanno ribadito 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”» (sentenze n. 50 del 2008; n. 423 del 2004); e che «appartengono “alla competenza legislativa concorrente o residuale delle Regioni gli interventi sintonizzati sulla realtà produttiva regionale, tali comunque da non creare ostacolo alla libera circolazione delle persone o delle cose fra le Regioni e da non limitare l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale”» (sentenza n. 14 del 2004).

### 3.9. *Gli aiuti di Stato*

La Corte ha accolto nella sua giurisprudenza una nozione di aiuto di Stato coerente con quella elaborata in ambito comunitario. La sentenza n. **18**, richiamando gli insegnamenti già espressi nella sentenza n. 185 del 2011, ha ribadito la necessaria ricorrenza di «alcuni requisiti minimi» perché si possa riscontrare un aiuto di Stato. Innanzitutto, «deve sussistere intervento dello Stato o di una sua articolazione o comunque effettuato mediante risorse pubbliche; in secondo luogo, tale intervento deve essere idoneo ad incidere sugli scambi tra Stati membri; in terzo luogo, l'intervento deve concedere un vantaggio al suo beneficiario; infine tale vantaggio deve falsare o minacciare di falsare la concorrenza [...]. Non solo, ma la sovvenzione in questione deve superare i limiti al di sotto dei quali l'intervento può essere considerato “di importanza minore” (*de minimis*) ai sensi del regolamento n. 1998 del 2006 della Commissione». La nozione di aiuto di Stato «può ritenersi integrata soltanto ove sussistano tutti i presupposti previsti [dall'art. 107 del TFUE]».

La sentenza n. **299** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale - per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 107 e 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) – degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Abruzzo n. 69 del 2012, che prevedono un finanziamento regionale per complessivi 5,5 milioni di euro dell'attività di internazionalizzazione dell'aeroporto di Pescara attraverso progetti di promozione dello scalo. In via preliminare, la Corte ricorda le regole fondamentali e gli orientamenti giurisprudenziali in materia di aiuti di Stato che, ai sensi dell'art. 107 TFUE, consistono in agevolazioni di natura pubblica, rese in qualsiasi forma, in grado di favorire talune imprese o talune produzioni e di falsare o minacciare di falsare in tal modo la concorrenza, nella misura in cui incidono sugli scambi tra gli Stati membri. I requisiti costitutivi di detta nozione, individuati dalla legislazione e dalla giurisprudenza comunitaria, possono essere così sintetizzati: a) intervento da parte dello Stato o di una sua articolazione o comunque impiego di risorse pubbliche a favore di un operatore economico che agisce in libero mercato; b) idoneità di tale intervento ad incidere sugli scambi tra Stati membri; c) idoneità dello stesso a concedere un vantaggio al suo beneficiario in modo tale da falsare o minacciare di falsare la concorrenza (Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza 17 novembre 2009, C-169/08); d) dimensione dell'intervento superiore alla soglia economica minima che determina la sua configurabilità come aiuto «*de minimis*» ai sensi del regolamento della Commissione n. 1998/2006, del 15 dicembre 2006 (Regolamento della Commissione relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato agli aiuti d'importanza minore «*de minimis*»). L'ordinamento comunitario riserva alla competenza esclusiva della Commissione europea, sotto il controllo del Tribunale e della Corte di giustizia, la verifica della compatibilità dell'aiuto con il mercato interno, nel rispetto dei regolamenti di procedura in vigore. In particolare, l'art. 108, paragrafo 3, TFUE prevede la comunicazione alla Commissione stessa dei progetti diretti ad istituire o modificare aiuti per permettere le verifiche di propria competenza. La Corte ribadisce, altresì, che «“Ai giudici nazionali spetta solo l'accertamento dell'osservanza dell'art. 108, n. 3, TFUE, e cioè dell'avvenuta notifica dell'aiuto. Ed è solo a questo specifico fine che il giudice nazionale, ivi compresa questa Corte, ha una competenza limitata a verificare se la misura rientri nella nozione di aiuto” (sentenza n. 185 del 2011)». Ricostruito in questi termini il quadro normativo in tema di aiuti di Stato, la normativa censurata risulta illegittima in quanto essa prevede un'agevolazione in astratto riconducibile alla categoria degli aiuti di Stato e la Regione, pur essendo tenuta alla notifica del progetto di aiuto alla Commissione europea ai sensi dell'art. 45, comma 1, della legge n. 234 del 2012, ha attribuito il ricordato finanziamento senza la notifica preventiva alla Commissione ed in assenza di previo parere favorevole di quest'ultima.

### 3.10. *Gli stabilimenti in crisi (il caso Ilva)*

La sentenza n. **85** ha ad oggetto la normativa adottata dal Governo in via di urgenza a tutela della salute, dell'ambiente e dei livelli di occupazione, in caso di crisi di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale (d.l. n. 207 del 2012, convertito nella legge n. 231 del 2012). La Corte dichiara la non fondatezza della questione relativa all'art. 1 del d.l. impugnato dal giudice rimettente sul presupposto che la relativa disciplina, dettata in via generale, «annienta completamente il diritto

alla salute e ad un ambiente salubre a favore di quello economico e produttivo». La Corte, innanzitutto, ricostruisce il contenuto dell'art. 1, comma 1, del d.l. n. 207 del 2012: l'autorizzazione al proseguimento dell'attività produttiva è subordinata all'osservanza delle prescrizioni dell'AIA riesaminata. Il procedimento autorizzatorio, che culmina nel rilascio dell'AIA, attraverso plurimi contributi tecnici ed amministrativi in conformità alla direttiva n. 2008/1/CE, realizza la simultanea applicazione dei principi di prevenzione, precauzione, correzione alla fonte, informazione e partecipazione, che caratterizzano l'intero sistema normativo ambientale, e con le sue caratteristiche di partecipazione e di pubblicità, rappresenta lo strumento attraverso il quale si perviene, nella previsione del legislatore, all'individuazione del punto di equilibrio in ordine all'accettabilità e alla gestione dei rischi, che derivano dall'attività oggetto dell'autorizzazione. Una volta raggiunto tale punto di equilibrio, diventa decisiva la verifica dell'efficacia delle prescrizioni. Le prescrizioni e misure contenute nell'AIA possono rivelarsi inefficaci, sia per responsabilità dei gestori, sia indipendentemente da ogni responsabilità soggettiva. In tal caso, trova applicazione la disciplina contenuta nell'art. 29-octies, comma 4, del codice dell'ambiente, che impone all'amministrazione di aprire il procedimento di riesame. Ciò chiama in causa la funzione di controllo dell'amministrazione, che si avvale dell'ISPRA, con la possibilità che, in caso di accertata inosservanza da parte dei gestori degli impianti, si applichino misure che vanno sino alla revoca dell'autorizzazione, con chiusura dell'impianto, in caso di mancato adeguamento alle prescrizioni imposte con la diffida o a fronte di reiterate violazioni che determinino pericolo o danno per l'ambiente. La natura di tale atto è amministrativa, con la conseguenza che contro lo stesso sono azionabili tutti i rimedi previsti dall'ordinamento per la tutela dei diritti soggettivi e degli interessi legittimi davanti alla giurisdizione ordinaria e amministrativa. La norma censurata parte da questo momento critico, nel quale sono accertate le carenze dell'AIA già rilasciata (che possono aver dato luogo anche a provvedimenti giudiziari di sequestro), ed avvia un secondo procedimento, che sfocia nel rilascio di un'AIA "riesaminata", nella quale, secondo le procedure previste dalla legge, sono valutate le insufficienze delle precedenti prescrizioni e si provvede a dettarne di nuove, maggiormente idonee – anche per l'ausilio di più efficaci tecnologie – ad evitare il ripetersi dei fenomeni di inquinamento, che hanno portato all'apertura del procedimento di riesame. In definitiva, l'AIA riesaminata indica un nuovo punto di equilibrio, che consente la prosecuzione dell'attività produttiva a diverse condizioni, nell'ambito delle quali l'attività stessa deve essere ritenuta lecita nello spazio temporale massimo (36 mesi), considerato dal legislatore necessario e sufficiente a rimuovere, anche con investimenti straordinari da parte dell'impresa interessata, le cause dell'inquinamento ambientale e dei pericoli conseguenti per la salute delle popolazioni. Ciò posto, la Corte così riassume lo schema generale della norma censurata: essa prevede la combinazione tra un atto amministrativo ed una previsione legislativa, che assume come punto di partenza il nuovo equilibrio tra produzione e ambiente delineato nell'AIA riesaminata; l'individuazione del bilanciamento, che dà vita alla nuova AIA, è il risultato di apporti plurimi, tecnici e amministrativi, che può essere contestato davanti al giudice competente, nel caso si lamentino vizi di legittimità dell'atto da parte di cittadini che si ritengano lesi nei loro diritti e interessi legittimi; lo stesso atto, peraltro, non può essere contestato nel merito delle scelte compiute dalle amministrazioni competenti, che non possono essere sostituite da altre nella valutazione discrezionale delle misure idonee a tutelare l'ambiente ed a prevenire futuri inquinamenti, quando l'esercizio di tale discrezionalità non trasmodi in un vizio denunciabile nelle sedi giurisdizionali competenti; il punto di equilibrio contenuto nell'AIA non è necessariamente il migliore in assoluto – essendo ben possibile nutrire altre opinioni sui mezzi più efficaci per conseguire i risultati voluti – ma deve presumersi ragionevole, avuto riguardo alle garanzie predisposte dall'ordinamento. In conclusione, la combinazione tra un atto amministrativo (AIA) e una previsione legislativa (art. 1 del d.l. n. 207 del 2012) determina le condizioni e i limiti della liceità della prosecuzione di un'attività produttiva per un tempo definito, in tutti i casi in cui uno stabilimento – dichiarato, nei modi previsti dalla legge, di interesse strategico nazionale – abbia procurato inquinamento dell'ambiente, al punto da provocare l'intervento cautelare dell'autorità giudiziaria. La normativa censurata non prevede, infatti, la continuazione pura e semplice dell'attività, alle medesime condizioni che avevano reso necessario l'intervento repressivo dell'autorità giudiziaria, ma impone nuove condizioni, la cui osservanza deve essere continuamente controllata, con tutte le conseguenze

giuridiche previste in generale dalle leggi vigenti per i comportamenti illecitamente lesivi della salute e dell'ambiente. Essa è pertanto ispirata alla finalità di attuare un non irragionevole bilanciamento tra i principi della tutela della salute e dell'occupazione, e non al totale annientamento del primo. La sentenza n. 85 affronta anche la questione relativa all'art. 3 dello stesso decreto-legge n. 207 del 2012, specificamente riferito all'impianto siderurgico Ilva di Taranto. Questa disposizione contiene il riconoscimento che l'Ilva di Taranto costituisce stabilimento di interesse strategico nazionale ai sensi dell'art. 1 del medesimo decreto-legge; il riconoscimento che l'AIA rilasciata alla società Ilva il 26 ottobre 2012 produce gli effetti autorizzatori previsti dall'art. 1 del medesimo decreto-legge; la reimmissione in possesso degli impianti e dei beni già sottoposti a sequestro dell'autorità giudiziaria; l'autorizzazione alla commercializzazione dei prodotti in giacenza, compresi quelli realizzati antecedentemente alla data di entrata in vigore del decreto-legge. Anche questa questione viene dichiarata non fondata. Osserva la Corte che dopo l'entrata in vigore del d.l. che contiene sia la disciplina generale dell'attività degli stabilimenti di interesse strategico nazionale sottoposti ad AIA riesaminata, sia la diretta individuazione dell'Ilva di Taranto come destinataria di tale normativa, il sequestro del materiale prodotto, disposto dal Giudice per le indagini preliminari, e il divieto della sua commercializzazione, hanno perduto il loro presupposto giuridico, che consisteva nell'inibizione, derivante dal precedente sequestro, della facoltà d'uso dello stabilimento. Tanto la norma generale, quanto quella particolare riferentesi all'Ilva di Taranto, non prevedono né dispongono la revoca dei sequestri disposti dall'autorità giudiziaria, ma autorizzano la prosecuzione dell'attività per un periodo determinato ed a condizione dell'osservanza delle prescrizioni dell'AIA riesaminata. La ratio delle due discipline è dunque che si proceda ad un graduale, intenso processo di risanamento degli impianti, dal punto di vista delle emissioni nocive alla salute e all'ambiente, senza dover necessariamente arrivare alla chiusura dello stabilimento, con conseguente nocimento per l'attività economica, che determinerebbe a sua volta un elevato incremento del tasso di disoccupazione, già oggi difficilmente sostenibile per i suoi costi sociali. Se l'adeguamento della struttura produttiva non dovesse procedere secondo le puntuali previsioni del nuovo provvedimento autorizzativo, sarebbe cura delle autorità amministrative preposte al controllo – e della stessa autorità giudiziaria, nell'ambito delle proprie competenze – di adottare tutte le misure idonee e necessarie a sanzionare, anche in itinere, le relative inadempienze. Anche questa disposizione, in conclusione, è ispirata alla finalità di attuare un non irragionevole bilanciamento tra i principi della tutela della salute e dell'occupazione

### ***3.11. Le procedure fallimentari e il regime dei privilegi erariali***

La sentenza n. 170 ha ad oggetto una normativa che, ampliando il novero dei crediti erariali assistiti dal privilegio nell'ambito delle procedure fallimentari, regola rapporti di natura privata tra creditori concorrenti di uno stesso debitore, con effetti retroattivi, fino ad influire sullo stato passivo esecutivo già divenuto definitivo, superando così anche il limite del giudicato "endo-fallimentare". In ordine a quest'ultimo aspetto, la Corte sottolinea che, a differenza di altre discipline retroattive recentemente scrutinate dalla Corte costituzionale (sentenza n. 264 del 2012), le disposizioni censurate non sono volte a perseguire interessi di rango costituzionale, che possano giustificare la retroattività. L'unico interesse è rappresentato da quello economico dello Stato, parte del procedimento concorsuale. Tuttavia, un simile interesse è inidoneo di per sé, nel caso di specie, a legittimare un intervento normativo come quello in esame, che determina una disparità di trattamento, a scapito dei creditori concorrenti con lo Stato, i quali vedono ingiustamente frustrate le aspettative di riparto del credito che essi avevano legittimamente maturato. Per contro, i principi giurisprudenziali sviluppati in tema di retroattività tanto dalla Corte costituzionale, quanto dalla Corte europea, impongono una declaratoria di illegittimità costituzionale, dovendosi attribuire un adeguato rilievo alle seguenti circostanze: il consolidamento, conseguito con il cosiddetto giudicato "endo-fallimentare", delle aspettative dei creditori incise dalla disposizione retroattiva; l'imprevedibilità dell'innovazione legislativa; l'alterazione a favore dello Stato – parte della procedura concorsuale – del rapporto tra creditori concorrenti, determinata dalle norme in discussione; l'assenza di adeguati motivi che giustifichino la retroattività della legge. In conclusione, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 23, comma 37, ultimo periodo, e

comma 40 del decreto-legge n. 98 del 2011, sia per violazione dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., sia per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 della CEDU, in considerazione del pregiudizio che esso arreca alla tutela dell'affidamento legittimo e della certezza delle situazioni giuridiche, in assenza di motivi imperativi di interesse generale costituzionalmente rilevanti.

### ***3.12. La dichiarazione di fallimento d'ufficio***

La sentenza n. **184** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 4 del decreto legislativo n. 5 del 2006, sollevata, in riferimento agli artt. 76 e 77 Cost., con il quale il legislatore delegato - incaricato di procedere, attraverso l'adozione di uno o più decreti legislativi, alla «riforma organica della disciplina delle procedure concorsuali, di cui al regio decreto 16 marzo 1942, n. 267» - ha dato attuazione al precetto di procedere al coordinamento della disciplina delle procedure concorsuali con uno dei principi del nostro sistema processuale, quello del *ne procedat iudex ex officio*. L'ordinamento processuale civile è, sia pure in linea tendenziale e non senza qualche eccezione, ispirato dal principio *ne procedat iudex ex officio* (sentenza n. 123 del 1970), così da escludere che in capo all'organo giudicante siano allocati anche significativi poteri di impulso processuale. Sebbene più volte la Corte abbia chiarito che, in particolari e transitorie ipotesi, siffatta allocazione non può considerarsi di per sé lesiva di parametri costituzionali (sentenze n. 148 del 1996 e n. 46 del 1995), non può, tuttavia, disconoscersi che, nonostante ciò non costituisca una necessità finalizzata ad assicurarne la congruità costituzionale, risponde ad un criterio di coerenza interno al sistema rimuovere le ipotesi normative che si contrappongono al ricordato principio tendenziale. In questo modo, infatti, ha operato il legislatore delegato in materia di procedure concorsuali, provvedendo sia a modificare l'art. 6 legge fall., rimuovendo la possibilità che il fallimento fosse dichiarato d'ufficio, sia, in occasione dell'adozione dei successivi decreti correttivi, con l'eliminazione dal testo della legge fallimentare delle residue fattispecie nelle quali la dichiarazione di fallimento interveniva in assenza di un'istanza proveniente da soggetto diverso dall'organo decidente. In particolare, ci si riferisce al decreto legislativo n. 169 del 2007.

### ***3.13. La tutela dei creditori e la gestione commissariale del debito pregresso del Comune di Roma***

La sentenza n. **154** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 78, comma 6, primo periodo, del decreto-legge n. 112 del 2008 e dell'art. 4, comma 8-bis, ultimo periodo, del decreto-legge n. 2 del 2010, sollevate - in riferimento agli artt. 2, 3, 24, 25, secondo comma, 41, primo comma, 42, secondo e terzo comma, 97, primo comma, 101, 102, 104, 108, secondo comma, 114, 117, primo comma, 118 e 119 Cost. - nella parte in cui prevede l'applicazione dell'art. 248 del d.lgs. n. 267 del 2000 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) alle obbligazioni rientranti nella gestione commissariale del Comune di Roma, e dell'art. 4, comma 8-bis, ultimo periodo, del decreto-legge n. 2 del 2010, nella parte in cui prevede, «ai fini di una corretta imputazione del piano di rientro», che il primo periodo del comma 3 dell'articolo 78 del d.l. n. 112 del 2008 «si interpreta nel senso che la gestione commissariale del comune assume, con bilancio separato rispetto a quello della gestione ordinaria, tutte le obbligazioni derivanti da fatti o atti posti in essere fino alla data del 28 aprile 2008, anche qualora le stesse siano accertate e i relativi crediti liquidati con sentenze pubblicate successivamente alla medesima data». Spiega infatti la Consulta che con la normativa impugnata - con la quale appunto si è inteso creare una gestione commissariale fino al 28 aprile 2008, con bilancio separato rispetto a quella ordinaria, allo scopo di meglio fronteggiare la situazione debitoria del Comune di Roma - il legislatore ha inteso evitare una dichiarazione di dissesto che investisse, puramente e semplicemente, il Comune di Roma Capitale, optando per una procedura di risanamento da porre in essere mediante una gestione straordinaria dell'ingente indebitamento pregresso, da espletarsi in modo contestuale all'attività ordinaria dell'ente. Ciò allo scopo di non incidere, nei limiti del possibile, sul livello dei servizi della Capitale, senza tuttavia creare una situazione peggiore per i creditori del Comune di Roma, rispetto a quelli di altri Comuni d'Italia dichiarati in stato di dissesto e assoggettati pertanto alla procedura concorsuale prevista dagli artt. 248, commi 2, 3 e 4, e 255, comma 12, del d.lgs. n. 267 del 2000, le cui



statuizioni peraltro si ispirano, quanto al divieto di azioni esecutive individuali, a quelle contenute negli artt. 51 e seguenti del r.d. n. 267 del 1942, finalizzate a garantire la *par condicio creditorum*. In effetti, la legittimità delle cosiddette leggi-provvedimento, che contengono disposizioni dirette a destinatari determinati, deve essere valutata in relazione al loro specifico contenuto: nel caso in esame, la deroga alla disciplina generale del dissesto degli enti locali si limita all'introduzione di una doppia gestione (ordinaria e commissariale), volta a mantenere indenni dal peso di debiti pregressi le risorse destinate all'attività ordinaria del Comune di Roma Capitale, in considerazione del rilievo del tutto peculiare di quest'ultimo, sia in campo nazionale che internazionale; per quanto riguarda la posizione dei creditori non vi è lesione del diritto di azione perché la pretesa creditoria all'esecuzione forzata non è frustrata, ma è meramente deviata da uno strumento di soddisfacimento individuale verso uno di tipo concorsuale: il rispetto della *par condicio creditorum* costituisce ragione sufficiente di tale meccanismo sostitutorio dello strumento di tutela approntato dall'ordinamento. La scelta legislativa, in sé non irragionevole, di creare una gestione commissariale con bilancio separato rispetto a quella ordinaria, allo scopo di fronteggiare la situazione debitoria del Comune di Roma, richiede la fissazione di una data certa, in modo da individuare quali obbligazioni ricadano nell'una e nell'altra gestione, e questa data è stata fissata nel 28 aprile 2008. Si è ribadito che in una procedura concorsuale – tipica di uno stato di dissesto – una norma che ancori ad una certa data il fatto o l'atto genetico dell'obbligazione è logica e coerente, proprio a tutela dell'eguaglianza tra i creditori, mentre la circostanza che l'accertamento del credito intervenga successivamente è irrilevante ai fini dell'imputazione. Sarebbe irragionevole il contrario, giacché farebbe difetto una regola precisa per individuare i crediti imputabili alla gestione commissariale o a quella ordinaria e tutto sarebbe affidato alla casualità del momento in cui si forma il titolo esecutivo, anche all'esito di una procedura giudiziaria di durata non prevedibile. La fissazione di una data per distinguere le due gestioni avrebbe un valore soltanto relativo, né sarebbe perseguito in modo efficace l'obiettivo di tenere indenne la gestione ordinaria di Roma Capitale dagli effetti del debito pregresso, con la conseguenza paradossale che si alleggerirebbe la situazione della gestione commissariale e si rischierebbe il dissesto della gestione ordinaria, con la inevitabile compromissione dei servizi della capitale della Repubblica, che il legislatore ha voluto invece evitare. La Corte, poi, chiarisce che il caso oggetto del presente giudizio è diverso da quello risolto con la sentenza n. 364 del 2007, invocata dai rimettenti a sostegno delle sollevate questioni. In quel giudizio, difatti, il legislatore era intervenuto, con norma retroattiva, per trasferire alla gestione liquidatoria della disciolta Azienda Policlinico Universitario Umberto I di Roma l'esecuzione dei titoli formati nei confronti della nuova Azienda Policlinico Umberto I, senza che quest'ultima avesse eccepito, nel corso dei giudizi, il proprio difetto di legittimazione passiva basato sul criterio temporale di imputazione dei crediti tra le due aziende che si erano succedute nei rapporti contrattuali in corso. Tale criterio trovava il suo riferimento certo nella data di istituzione della nuova Azienda. Tuttavia i giudicati si erano formati nei confronti di quest'ultima, con l'effetto che la sentenza citata ha considerato lesiva delle prerogative dell'autorità giudiziaria la sostituzione di un debitore individuato come tale da sentenze passate in giudicato con un altro, designato *ex post* dal legislatore. Analogo è il caso deciso con la sentenza n. 277 del 2012, in cui la Corte è intervenuta nell'ambito della successione tra Fondazione Ordine Mauriziano (sottoposta a procedura di liquidazione concorsuale) e Azienda Sanitaria Ordine Mauriziano. Si rilevò nella citata pronuncia che, mentre la normativa originaria aveva escluso che la Fondazione rispondesse dei debiti sorti tra novembre 2004 e gennaio 2005, la norma censurata aveva invertito la regola e aveva così paralizzato l'efficacia dei titoli esecutivi formati nei confronti della nuova Azienda. Anche in questo caso, la Corte ha ribadito che il legislatore non può incidere sul soggetto nei cui confronti si sono formati provvedimenti giurisdizionali definitivi, sostituendolo con un altro.

### ***3.14. La surroga dell'azienda sanitaria alle inadempienze delle strutture convenzionate nei confronti dei dipendenti***

La disciplina dei rapporti civilistici tra l'azienda committente ed il soggetto convenzionato prevista dal legislatore statale con l'art. 5 del d.P.R. n. 207 del 2010, prevede che «1. Per i contratti relativi a lavori, servizi e forniture, in caso di ritardo nel pagamento delle retribuzioni dovute al

personale dipendente dell'esecutore o del subappaltatore o dei soggetti titolari di subappalti e cottimi di cui all'articolo 118, comma 8, ultimo periodo, del codice, impiegato nell'esecuzione del contratto, il responsabile del procedimento invita per iscritto il soggetto inadempiente, ed in ogni caso l'esecutore, a provvedervi entro i successivi quindici giorni. Decorso infruttuosamente il suddetto termine e ove non sia stata contestata formalmente e motivatamente la fondatezza della richiesta entro il termine sopra assegnato, i soggetti di cui all'articolo 3, comma 1, lettera b), possono pagare anche in corso d'opera direttamente ai lavoratori le retribuzioni arretrate detraendo il relativo importo dalle somme dovute all'esecutore del contratto ovvero dalle somme dovute al subappaltatore inadempiente nel caso in cui sia previsto il pagamento diretto ai sensi degli articoli 37, comma 11, ultimo periodo e 118, comma 3, primo periodo, del codice. 2. I pagamenti, di cui al comma 1, eseguiti dai soggetti di cui all'articolo 3, comma 1, lettera b), sono provati dalle quietanze predisposte a cura del responsabile del procedimento e sottoscritte dagli interessati. 3. Nel caso di formale contestazione delle richieste di cui al comma 1, il responsabile del procedimento provvede all'inoltro delle richieste e delle contestazioni alla direzione provinciale del lavoro per i necessari accertamenti». Essa costituisce disposizione di carattere generale – a sua volta operante in regime di specialità rispetto al codice civile – per i contratti pubblici, attraverso la quale lo Stato, in virtù della propria potestà legislativa esclusiva in materia di ordinamento civile, ha disposto una tutela necessariamente uniforme sul territorio nazionale per i prestatori che rimangono vittime delle inadempienze dei soggetti affidatari di commesse pubbliche. La sentenza n. **290** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Basilicata n. 22 del 2012 - che disponeva la surroga dell'azienda sanitaria alle inadempienze delle strutture convenzionate nei confronti dei dipendenti – per invasione della sfera statale nella materia dell'ordinamento civile.

### ***3.15. Il mercato della distribuzione di gas naturale e il “sistema ambiti”***

La sentenza n. **134** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 24, comma 4, del d.lgs. n. 93 del 2011, sollevata, in riferimento all'art. 76 Cost., nella parte in cui prevede che, a far data dalla entrata in vigore del medesimo decreto legislativo (29 giugno 2011), le gare per l'affidamento del servizio di distribuzione di gas naturale sono effettuate unicamente per ambiti territoriali minimi di cui all'art. 46-bis, comma 2, del decreto-legge n. 159 del 2007. Infatti, nella legge di delega esistono plurime indicazioni idonee a legittimare l'operato del legislatore delegato, sui presupposti, non contestati, dell'effetto pro concorrenziale e dell'incremento di efficienza del servizio del cosiddetto sistema ambiti: la legge delega infatti non impediva che il legislatore delegato inserisse, nel novero delle misure idonee a realizzare un'organizzazione concorrenziale ed efficiente del mercato interno della distribuzione di gas naturale, l'attuazione del sistema di affidamento per bacini ottimali di utenza. Dall'esame del contesto normativo, nel quale si colloca la previsione censurata emerge, con evidenza, che il cosiddetto sistema ambiti per l'affidamento del servizio di distribuzione del gas naturale era stato configurato, nelle linee essenziali, dall'art. 46-bis del d.l. n. 159 del 2007. Il legislatore del 2007, con l'art. 46-bis aveva demandato a successivi decreti ministeriali l'individuazione dei criteri di gara per l'affidamento del servizio (comma 1), e la determinazione degli ambiti territoriali minimi per lo svolgimento delle gare, «secondo l'individuazione di bacini ottimali di utenza, in base a criteri di efficienza e riduzione dei costi» (comma 2), ed aveva inoltre disposto che, «al fine di incentivare le operazioni di aggregazione di cui al comma 2, la gara per l'affidamento del servizio di distribuzione di gas è bandita per ciascun bacino ottimale di utenza entro due anni dall'individuazione del relativo ambito territoriale, che deve avvenire entro un anno dall'entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto» (comma 3). L'individuazione degli ambiti territoriali minimi è avvenuta soltanto nel 2011, ad opera del d.m. 19 gennaio 2011, del successivo decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro per i rapporti con le Regioni e la coesione territoriale 18 ottobre 2011, recante «Determinazione dei Comuni appartenenti a ciascun ambito territoriale del settore della distribuzione del gas naturale», e del decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro per i rapporti con le Regioni e la coesione territoriale 12 novembre 2011, n. 226, recante «Regolamento per i criteri di gara e per la valutazione dell'offerta per l'affidamento del servizio della distribuzione del gas naturale, in attuazione dell'articolo 46-bis del decreto-legge 1°

ottobre 2007, n. 159, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 29 novembre 2007, n. 222». La scelta effettuata sin dal 2007 si è dunque compiutamente definita nel corso del 2011, consentendo il passaggio da un sistema caratterizzato da estrema frammentazione (affidamento del servizio su base territoriale comunale), al cosiddetto sistema ambiti. Le ragioni della scelta, confermata da tutti gli interventi normativi successivi risiedono secondo la Corte nella acquisita consapevolezza che l'aumento di dimensione degli ambiti di gara consente di ridurre significativamente le tariffe di distribuzione, a vantaggio dei consumatori, di migliorare la qualità del servizio e di ridurre i costi relativi allo svolgimento delle gare. Il primo considerando della direttiva 2009/73/CE richiama l'obiettivo della realizzazione del mercato interno del gas naturale, al fine di conseguire, complessivamente, una maggiore efficienza e più elevati livelli di servizio. I principi generali così richiamati trovano specificazione nell'art. 3 della stessa direttiva, che impone agli Stati membri l'adozione di misure pro concorrenziali, anche in riferimento alle procedure amministrative di ingresso nel mercato del gas, complessivamente considerato, comprensivo quindi del settore della distribuzione. Al comma 8 dello stesso art. 3 il legislatore comunitario stabilisce che gli Stati membri o le rispettive Autorità di regolamentazione debbano attivarsi per potenziare i sistemi interni di attuazione della concorrenza, lasciando ai legislatori nazionali la scelta delle misure strumentali a perseguire l'obiettivo. Non sembra dubitabile, secondo la Corte che, nel novero delle misure idonee a realizzare un'organizzazione concorrenziale ed efficiente del mercato interno della distribuzione di gas naturale, debba essere inserita l'attuazione del sistema di affidamento per bacini ottimali di utenza. La Consulta, con la sentenza n. 325 del 2010, ha già evidenziato, sul piano generale, che la disciplina concernente le modalità di affidamento della gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica va ricondotta all'ambito della tutela della concorrenza, «tenuto conto degli aspetti strutturali e funzionali suoi propri e della sua diretta incidenza sul mercato». Con indicazioni progressivamente più puntuali, nella parte generale della legge di delega n. 96 del 2010, l'art. 2, comma 1, lettera b), dispone che, «ai fini di un migliore coordinamento con le discipline vigenti per i singoli settori interessati dalla normativa da attuare, sono introdotte le occorrenti modificazioni alle discipline stesse, fatti salvi i procedimenti di semplificazione amministrativa ovvero le materie oggetto di delegificazione». Riguardo alla specifica attuazione della direttiva 2009/73/CE, la delega è contenuta nell'art. 17, comma 4, della legge n. 96 del 2010, lettere f), i), q) ed s). Il legislatore delegante ha richiesto l'adozione di misure atte a promuovere una concorrenza effettiva e a garantire l'efficiente funzionamento del mercato (lettere f e q), nonché maggiore trasparenza ed efficienza nel settore del gas naturale (lettera i); sono stati, inoltre, previsti interventi di «rimozione degli ostacoli, anche di tipo normativo, al processo di aggregazione delle piccole imprese di distribuzione del gas naturale, per favorirne l'efficienza e la terzietà» (lettera s). Quest'ultima previsione mette in evidenza la situazione critica del settore di riferimento, ancora caratterizzato dalla presenza di operatori di dimensioni molto ridotte, che gestiscono il servizio per bacini di utenza altrettanto circoscritti, con le diseconomie e inefficienze che ne derivano. Con tale indicazione il legislatore delegante ha inequivocabilmente richiesto misure finalizzate a realizzare un diverso dimensionamento del mercato della distribuzione che «favorisca» l'aggregazione delle piccole imprese del settore. In conclusione, la norma censurata, nel prevedere la moratoria temporanea delle gare di affidamento del servizio di distribuzione del gas naturale su base territoriale diversa dagli ambiti individuati, ai sensi dell'art. 46-bis del d.l. 159 del 2007, risponde alla *ratio* della delega ed ai principi e criteri direttivi richiamati, in quanto rende applicabile la nuova disciplina degli affidamenti, evitando il rinnovo delle concessioni su base comunale e, con esse, l'ulteriore frazionamento delle gestioni.

### ***3.16. Le autorizzazioni all'esercizio dell'attività estrattiva***

L'attività di estrazione di materiale di scavo è assoggettata ad un regime autorizzatorio inteso a salvaguardare i variegati interessi pubblici coinvolti dallo sfruttamento delle cave. Come ha rammentato la sentenza n. 246 (concernente la disciplina umbra delle proroghe di autorizzazioni vigenti alla data del 31 dicembre 2011), su tale ambito insistono sia la potestà legislativa residuale delle Regioni in materia di cave sia la competenza esclusiva dello Stato rivolta alla tutela dell'ambiente, che fissa *standard* di tutela inderogabili *in pejus*.

### **3.17. L'accesso degli operatori economici alle concessioni marittime alla luce degli obblighi comunitari**

La sentenza n. 171 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Liguria n. 24 del 2012, in quanto la norma regionale impugnata, prevedendo, a determinate condizioni, una proroga automatica delle concessioni del demanio marittimo a favore del soggetto già titolare della concessione, senza nemmeno determinarne la durata temporale, ha violato l'art. 117, primo comma, e secondo comma, lettera e), Cost., per contrasto con i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario in tema di libertà di stabilimento e con la normativa statale dettata a tutela della concorrenza. La disciplina nazionale è stata introdotta a seguito della procedura d'infrazione comunitaria n. 2008/4908, aperta nei confronti dello Stato italiano per il mancato adeguamento all'art. 12, comma 2, della direttiva n. 2006/123/CE - in base al quale è vietata qualsiasi forma di automatismo che, alla scadenza del rapporto concessorio, possa favorire il precedente concessionario - ed ha disposto la soppressione del secondo periodo del secondo comma dell'art. 37 cod. nav., nella parte in cui accordava una preferenza al concessionario in scadenza. Per contro, la disciplina regionale dichiarata illegittima impediva l'ingresso di altri potenziali operatori economici, ponendo ad essi delle barriere all'ingresso nel mercato della gestione delle concessioni sui beni demaniali marittimi, tali da alterare la concorrenza (sentenze n. 213 del 2011, nn. 340, 233 e 180 del 2010).

### **3.18. Le concessioni per la raccolta di scommesse ippiche**

La sentenza n. 275 ha giudicato costituzionalmente illegittimo, per violazione del principio di ragionevolezza, l'art. 10, comma 5, lett. b), del d.l. n. 16 del 2012, nella parte in cui - disponendo la definizione, anche in via transattiva, dei rapporti controversi dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato (AAMS) - prevedeva il limite del 5% alla riduzione delle somme ancora dovute dai concessionari per la raccolta di scommesse ippiche di cui al d.P.R. n. 169 del 1998 (cd. concessionari storici). La questione è stata sollevata nell'ambito di giudizi amministrativi tra l'AAMS e diversi concessionari storici che avevano impugnato le ingiunzioni di pagamento dei minimi garantiti per gli anni 2006-2010 (ridotti del 5% in conformità alla norma censurata), perché non precedute dall'adozione delle misure di salvaguardia prescritte dal d.l. n. 223 del 2006 e ritenute dalla giurisprudenza imprescindibili ai fini dell'esazione di tali crediti. La Corte ha ascripto la disposizione impugnata (intervenuta nelle more dei giudizi *a quibus* e abrogativa della norma relativa alle modalità di salvaguardia) alla categoria delle leggi-provvedimento, deponendo in tal senso la sua *ratio* di «superare in via legislativa l'inerzia dell'amministrazione» nell'individuazione delle suddette modalità di salvaguardia, previste a tutela dei concessionari storici «sul presupposto dell'esistenza di uno squilibrio economico, provocato nei rapporti concessori (...) dall'apertura del mercato delle scommesse ippiche a nuovi concessionari, e dalla nascita del “mercato parallelo” gestito dai centri di trasmissione dati (CTD)». A fronte di tale inadempimento, il legislatore ha «provveduto direttamente alla determinazione del contenuto delle misure di riequilibrio, sia quanto alla loro tipologia, individuata nel profilo strettamente economico, sia quanto alla definizione quantitativa dell'assetto patrimoniale dei rapporti concessori, definizione “normalmente affidata all'autorità amministrativa”» (sentenze n. 94 del 2009 e n. 241 del 2008). Inoltre, si è sottolineato che «la platea dei destinatari è determinata e limitata, considerato che (...) la disposizione si rivolge esclusivamente a quei concessionari “storici” che, al momento della sua entrata in vigore, avessero rapporti controversi con l'amministrazione». I Giudici hanno invero apprezzato lo scopo della disposizione *de qua*, che, nell'ottica di perseguire una maggiore efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, «si propone di ricondurre ad equità i rapporti economici con i concessionari». Una simile finalità è stata considerata «di per sé non incongrua, ed anzi condivisibile, dal punto di vista sia dell'interesse pubblico alla riscossione delle entrate in questione, sia di quello privato dei concessionari, indubbiamente danneggiati dal prolungato stato di paralisi dell'azione amministrativa». Pertanto, la scelta legislativa «non solo non può considerarsi irragionevole, ma è stata imposta «dall'inadempimento dell'amministrazione e dal suo espresso riconoscimento dell'impossibilità di individuare misure di salvaguardia diverse dal riequilibrio “interno” del rapporto concessorio, anche alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia (...),

che ha escluso interventi sul mercato delle scommesse in una logica anticoncorrenziale». Del pari è stata ritenuta infondata la censura di violazione degli artt. 24, primo comma, 103, primo comma, 111, 113 e 117, primo comma, Cost., poiché «il nuovo meccanismo di riequilibrio (...) non sottrae, né condiziona il potere decisorio del giudice (sentenze n. 160 del 2013, n. 137 e n. 94 del 2009, n. 267 del 2007 e n. 397 del 1994)». L'irragionevolezza della norma è stata, invece, individuata nella previsione dello «sbarramento del cinque per cento alla riduzione delle somme dovute dai concessionari». La Corte ha, infatti, ravvisato un'«evidente rottura della consequenzialità logica fra la pretesa di pervenire ad un equilibrato riassetto delle prestazioni economiche dei concessionari e la fissazione del tetto in modo apodittico, prescindendo cioè da quell'attenta e ponderata valutazione delle mutate circostanze di fatto (i pacifici minori introiti conseguenti all'evoluzione in senso concorrenziale del mercato delle scommesse ippiche), che costituiva la premessa indispensabile della determinazione delle modalità di salvaguardia e che rimane non meno indispensabile per l'applicazione del nuovo meccanismo di riequilibrio». In particolare, si è osservato che, dalla norma impugnata e dagli atti parlamentari, «non emergono le ragioni che inducono a ritenere il tetto congruente con l'obiettivo prefissato dallo stesso legislatore» di «riconduzione ad equità dei rapporti concessori nel rispetto dei principi di efficienza ed economicità».

#### **4. La proprietà**

##### **4.1. La dismissione di immobili sdemanializzati**

La sentenza n. **36** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3 e 117, secondo comma, lett. e), Cost., dell'art. 3, comma 4, della legge della Regione autonoma della Sardegna n. 6 del 2012 che prevedeva, in caso di alienazione di beni sdemanializzati detenuti da privati cittadini che avessero presentato istanza di sdemanializzazione, il ricorso a trattativa diretta. La Corte, dopo aver premesso che le norme poste a tutela della concorrenza vincolano anche le Regioni a statuto speciale, inclusa la Regione Sardegna, sempreché, beninteso, non contrastino con specifiche previsioni statutarie (*ex multis*, sentenza n. 144 e n. 184 del 2011; sentenza n. 45 del 2010), osserva che i beni oggetto della disposizione impugnata sono sdemanializzati e, quindi, commerciabili e alienabili. In base all'art. 1, commi 1 e 4, della legge regionale n. 35 del 1995, essi non sono funzionalmente utilizzabili dalla Regione o da suoi enti strumentali, non hanno interesse ambientale o culturale e non sono adibiti ad abitazione. Ciò posto, rileva che la disposizione censurata attribuisce un privilegio irragionevole, con riferimento a beni che, pur dichiarati dalla norma «non suscettibili di diversa utilizzazione produttiva» (art. 1, comma 8, lettera d, della legge regionale n. 35 del 1995), possono comunque costituire oggetto di un mercato competitivo. Questa ipotesi di trattativa diretta, dunque, restringe la concorrenza sul mercato dei beni immobili non funzionalmente utilizzabili dalla Regione e non adibiti ad abitazione, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. (*ex multis*, sentenza n. 325 del 2010). La Corte perviene alla stessa conclusione di fondatezza della questione anche in relazione alla censura relativa alla violazione del principio di eguaglianza, di cui all'art. 3 Cost. Infatti, il soggetto che detenga il bene e che abbia presentato istanza di sdemanializzazione non è portatore di un interesse qualificato, meritevole di una tutela rafforzata, che valga a giustificare un trattamento privilegiato rispetto alla generalità dei potenziali acquirenti dell'immobile, diversamente dal soggetto locatario dell'immobile adibito ad uso abitativo, stante la rilevanza costituzionale del diritto all'abitazione. Quest'ultima ipotesi è appositamente disciplinata da altra disposizione – art. 1, comma 4 – della medesima legge della Regione Sardegna n. 35 del 1995, la quale prevede che «l'amministrazione [...] prima di avviare ogni altra procedura di dismissione propone la cessione del diritto di proprietà al detentore del bene per l'esercizio della prelazione».

#### **4.2. La lesione di interessi privati con connotati “espropriativi” per contenimento della spesa pubblica (aziende di deposito di vetture)**

La sentenza n. **92** ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’articolo 38, commi 2, 4, 6 e 10, del decreto-legge n. 269 del 2003, nella parte in cui riconosce al custode giudiziario di autoveicoli sottoposti al fermo amministrativo, con effetto retroattivo, compensi inferiori rispetto a quelli previgenti, per violazione del principio di ragionevolezza. Il rapporto tra depositario e amministrazione è risultato, infatti, *in itinere*, stravolto in alcuni dei suoi elementi essenziali, al di fuori, peraltro, della previsione di qualsiasi meccanismo di concertazione o di accordo e, anzi, con l’imposizione di oneri non previsti né prevedibili, né all’origine né in costanza del rapporto medesimo; al punto da potersi escludere che, al di là delle reali intenzioni del legislatore, sia stato operato un effettivo e adeguato bilanciamento tra le esigenze contrapposte. Ebbene, la disposizione retroattiva, specie quando determini effetti pregiudizievoli rispetto a diritti soggettivi “perfetti” che trovino la loro base in rapporti di durata di natura contrattuale o convenzionale – pubbliche o private che siano le parti contraenti – deve dunque essere assistita da una “causa” normativa adeguata: intendendosi per tale una funzione della norma che renda “accettabilmente” penalizzata la posizione del titolare del diritto compromesso, attraverso “contropartite” intrinseche allo stesso disegno normativo e che valgano a bilanciare le posizioni delle parti. Il che non pare affatto essersi realizzato nel caso di specie, dal momento che gli interessi dei custodi – assoggettati, *ratione temporis*, al nuovo e, per i profili denunciati, pregiudizievole, regime di rapporti e di determinazione dei relativi compensi – risultano esser stati compromessi in favore della controparte pubblica, senza alcun meccanismo di riequilibrio ed in ragione, esclusivamente, di un risparmio per l’erario, che non può certo assumere connotati irragionevolmente, *lato sensu*, “espropriativi”.

#### **4.3. La reiterazione di vincoli urbanistici che comportino l’inedificabilità**

Con la sentenza n. **102**, la Corte - nel dichiarare l’illegittimità costituzionale di una norma della Regione Lombardia che introduceva divieti di edificabilità, più volte reiterati, nell’ambito di misure di salvaguardia - sottolinea che la norma impugnata, costituendo una surrettizia violazione del principio della ragionevole temporaneità delle misure di salvaguardia, si pone anche in contrasto con altro principio reiteratamente affermato dalla giurisprudenza costituzionale, precisamente quello del necessario indennizzo nel caso di reiterazione di vincoli urbanistici che comportino l’inedificabilità (sentenze n. 243 del 2011; n. 314 del 2007; n. 167 del 2009; n. 179 del 1999 e n. 262 del 1997).

#### **4.4. Il riscatto di immobili di edilizia popolare**

Con la sentenza n. **161** la Corte dichiara, fra l’altro, l’illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 3 della legge della Regione Toscana n. 59 del 2005. Le suddette disposizioni riconoscono a tutti i cittadini italiani (e ai loro familiari a carico) in possesso della qualifica di «profugo» il diritto di acquistare gli alloggi di edilizia residenziale popolare loro assegnati, beneficiando di «condizioni di miglior favore» rispetto agli assegnatari ordinari. Esse stabiliscono, inoltre, regimi di deroga rispetto ai criteri generali, diversi da quelli dalla normativa statale in materia. Dalla ricostruzione del quadro normativo relativo alle provvidenze abitative previste in favore dei cittadini italiani in possesso della qualifica di “profugo”, si evince che – come osservato anche dal remittente – le disposizioni regionali impuginate violano l’art. 3 Cost. per due motivi. In primo luogo, perché equiparano irragionevolmente, ai fini dell’acquisto dell’immobile, il trattamento dei profughi assegnatari degli alloggi realizzati in base all’art. 18 della legge n. 137 del 1952 e il trattamento degli altri profughi assegnatari di alloggi dell’edilizia residenziale pubblica, di cui all’art. 17 della legge n. 137 del 1952 e all’art. 34 della legge 26 dicembre 1981, n. 763. Invece, i primi, a differenza degli altri, sono assoggettati ad un canone calmierato, privo di componenti forfettarie calcolate in base ai costi di costruzione e gestione dell’immobile condotto in locazione, che ha giustificato la previsione, da parte del legislatore statale, di un regime di agevolazioni nell’acquisto degli alloggi popolari (con l’art. 1, comma 24, della legge n. 560 del 1993), privilegiato e derogatorio rispetto al regime generale ed accordato proprio in considerazione del pagamento del suddetto canone di locazione più

oneroso di quello ordinario, non per il possesso della qualifica di profughi. In secondo luogo, le norme impugnate differenziano irragionevolmente il trattamento degli assegnatari di alloggi popolari in possesso della qualifica di profughi da quello degli ordinari assegnatari di alloggi popolari di edilizia residenziale pubblica, senza considerare che entrambe le suddette categorie di conduttori si trovano, ai fini dell'acquisto in proprietà dell'immobile, nella medesima condizione.

In considerazione della inscindibile connessione esistente tra gli impugnati artt. 1 e 3 della Regione Toscana n. 59 del 2005 e le altre disposizioni (artt. 2 e 4) della stessa legge, la dichiarazione di illegittimità costituzionale dei primi viene estesa, in via consequenziale, alle seconde, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87.

#### ***4.5. I requisiti acustici degli edifici***

La sentenza n. **103** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale – per violazione dell'art. 3 Costituzione e in particolare per l'irragionevolezza della sua portata retroattiva – dell'art. 15, comma 1, lettera c), della legge n. 96 del 2010, sostitutivo dell'art. 11, comma 5, della legge n. 88 del 2009 secondo cui «In attesa dell'emanazione dei decreti legislativi di cui al comma 1, l'articolo 3, comma 1, lettera e), della legge 26 ottobre 1995, n. 447, si interpreta nel senso che la disciplina relativa ai requisiti acustici passivi degli edifici e dei loro componenti non trova applicazione nei rapporti tra privati e, in particolare, nei rapporti tra costruttori-venditori e acquirenti di alloggi, fermi gli effetti derivanti da pronunce giudiziali passate in giudicato e la corretta esecuzione dei lavori a regola d'arte asseverata da un tecnico abilitato». Tale norma, infatti, viene ad incidere su rapporti ancora in corso, vanificando il legittimo affidamento di coloro che hanno acquistato beni immobili nel periodo nel quale vigeva ancora la norma “sostituita”, di cui all'art. 11, comma 5, della legge n. 88 del 2009, che, a tutela di tale affidamento e della certezza del diritto, specificava che la sospensione dell'applicazione nei rapporti tra privati delle norme sull'inquinamento acustico degli edifici valesse per il futuro, in riferimento agli «alloggi sorti successivamente alla data di entrata in vigore della presente legge». La norma impugnata, oltre a ledere il legittimo affidamento sorto nei soggetti suddetti, contrasta con il principio di ragionevolezza, in quanto produce disparità di trattamento tra gli acquirenti di immobili in assenza di alcuna giustificazione, e favorisce una parte a scapito dell'altra, incidendo retroattivamente sull'obbligo dei privati, in particolare dei costruttori-venditori, di rispettare i requisiti acustici degli edifici stabiliti dal d.P.C.M. 2 dicembre 1997, di attuazione dell'art. 3, comma 1, lettera e), della legge n. 447 del 1995.

## **Sezione IV**

### ***I rapporti politici***

#### ***1. L'esclusione dell'aspettativa per mandato elettorale per i dipendenti comunali a tempo determinato***

La sentenza n. 109 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 9, comma 8, della legge della Regione siciliana n. 31 del 1986 - sollevata in riferimento agli articoli 3 e 51 della Costituzione - che esclude l'applicabilità dell'aspettativa per motivi elettorali ai rapporti di lavoro a tempo determinato: tale scelta del legislatore è infatti secondo la Corte costituzionale ragionevole, in quanto giustificata dall'incompatibilità dell'istituto dell'aspettativa con la natura di tale tipologia di contratto di lavoro, connotato dalla prefissione di un termine, in diretta connessione con le specifiche ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo, che debbono essere precisate in sede di pattuizione contrattuale e che giustificano la diversità di disciplina del rapporto. Rileva inoltre la Corte che, con riferimento alla pretesa violazione dell'art. 51, terzo comma, Cost., la norma non contraddice l'interesse costituzionale alla possibilità che tutti i cittadini concorrano alle cariche elettive in posizione di eguaglianza, anche impedendo, se occorre, la risoluzione del rapporto di lavoro o di impiego, con giustificato, ragionevole sacrificio dell'interesse dei privati datori di lavoro: con essa infatti si è effettuato un non irragionevole bilanciamento tra il conflitto di interessi che lo stato di dipendente dell'ente locale inevitabilmente determina con la carica di consigliere dell'ente locale medesimo ed il diritto alla conservazione del posto di lavoro ed ha, perciò, individuato, quale punto di equilibrio, l'attuale disciplina, sacrificando i lavoratori a tempo determinato.

#### ***2. L'incompatibilità tra la carica di parlamentare e quella di sindaco di un Comune con popolazione superiore ai 20.000 abitanti***

La sentenza n. 120 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 63 del decreto legislativo n. 267 del 2000, (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), nella parte in cui non prevede l'incompatibilità tra la carica di parlamentare e quella di sindaco di un Comune con popolazione superiore ai 20.000 abitanti. Ricorda la Consulta che nella sentenza n. 277 del 2011 la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli articoli 1, 2, 3 e 4 della legge 15 febbraio 1953, n. 60, recante le regolamentazione delle «Incompatibilità parlamentari» (censurati in quanto nulla disponevano, in termini di incompatibilità, per il caso in cui la identica causa di ineleggibilità fosse sopravvenuta rispetto alla elezione a parlamentare), nella parte in cui non prevedono l'incompatibilità tra la carica di parlamentare e quella di sindaco di Comune con popolazione superiore ai 20.000 abitanti. Trattandosi in quel contesto decisionale di «verificare la coerenza di un sistema in cui, alla non sindacabile scelta operata dal legislatore (che evidentemente produce in sé una indubbia incidenza sul libero esercizio del diritto di elettorato passivo) di escludere l'eleggibilità alla Camera o al Senato di chi contemporaneamente rivesta la carica di sindaco di grande Comune, non si accompagni la previsione di una causa di incompatibilità per il caso in cui la stessa carica sopravvenga rispetto alla elezione a membro del Parlamento nazionale», la Corte ha innanzi tutto sottolineato, sotto il profilo sistematico, che la valutazione della mancata previsione della causa di incompatibilità in oggetto deve muoversi non solo sul versante della diversità di *ratio* e di elementi distintivi propri, per causa ed effetti, delle cause di ineleggibilità rispetto a quelle di incompatibilità (le prime tradizionalmente intese a limitare lo *jus ad officium*, onde evitare lo strumentale insorgere di fenomeni di *captatio benevolentiae* e di *metus publicae potestatis*; le altre incidenti sullo *jus in officio*, per scongiurare l'insorgere di conflitti di interessi: sentenze n. 288 del 2007 e n. 235 del 1988). Viceversa la valutazione deve essere condotta – in ossequio alla esigenza di ricondurre il sistema ad una razionalità intrinseca altrimenti lesa – alla stregua di un criterio più propriamente teleologico, nel cui contesto va evidenziato «il naturale carattere bilaterale dell'ineleggibilità», il quale inevitabilmente «finisce con il tutelare, attraverso il divieto a candidarsi in determinate condizioni, non solo la carica per la quale l'elezione è disposta, ma anche la carica, il cui esercizio è ritenuto incompatibile con la candidatura in questione» (sentenza n. 276 del 1997). E così la Corte



ha quindi affermato, in primo luogo, che «tale profilo finalistico non può trovare attuazione se non attraverso l'affermazione della necessità che il menzionato parallelismo sia assicurato, allorché il cumulo tra gli uffici elettivi sia, comunque, ritenuto suscettibile di compromettere il libero ed efficiente espletamento della carica, ai sensi del combinato disposto degli artt. 3 e 51 Cost. (sentenza n. 201 del 2003)»; in secondo luogo, che – poiché in ultima analisi le cause di ineleggibilità e di incompatibilità si pongono quali strumenti di protezione non soltanto del mandato elettivo, ma anche del pubblico ufficio che viene ritenuto causa di impedimento del corretto esercizio della funzione rappresentativa – il potere discrezionale del legislatore di introdurre (o mantenere) dei temperamenti alla esclusione di cumulo tra le due cariche «trova un limite nella necessità di assicurare il rispetto del principio di divieto del cumulo delle funzioni, con la conseguente incostituzionalità di previsioni che ne rappresentino una sostanziale elusione (sentenza n. 143 del 2010)». Sulla base di tali argomentazioni, anche nella specie la Corte ha ribadito che, in assenza di una causa normativa (enucleabile all'interno della legge impugnata ovvero dal più ampio sistema in cui la previsione opera) idonea ad attribuirne ragionevole giustificazione, la previsione della non compatibilità di un *munus* pubblico rispetto ad un altro preesistente, cui non si accompagni, nell'uno e nell'altro, una disciplina reciprocamente speculare, si pone in violazione della naturale corrispondenza biunivoca della cause di ineleggibilità e di incompatibilità, che vengono ad incidere necessariamente su entrambe le cariche coinvolte dalla relativa previsione, anche a prescindere dal dato temporale dello svolgimento dell'elezione. Pertanto, la sussistenza di un'identica situazione di incompatibilità derivante dal cumulo tra la carica di parlamentare nazionale e quella di sindaco di Comune con popolazione superiore a ventimila abitanti – in assenza di un peculiare motivo (enucleabile all'interno delle disposizioni impuginate ovvero nel più ampio sistema in cui esse operano) idoneo ad attribuirne ragionevole giustificazione ed a prescindere dal momento di assunzione delle cariche medesime – porta (stante l'assoluta identità di *ratio*) alla declaratoria di illegittimità costituzionale della mancata specifica previsione di tale incompatibilità nella norma impugnata.

### **3. La difesa della Patria**

La sentenza n. 309 - intervenendo su una questione relativa alla legge della Provincia di Bolzano n. 19 del 2012, in tema di servizio civile volontario - così esplicita l'interpretazione dell'art. 52 della Costituzione. «...l'art. 52 Cost., il quale configura la difesa della Patria come sacro dovere del cittadino, ha una estensione più ampia dell'obbligo di prestare servizio militare. Ricorda (*il Governo ricorrente*), infatti, che questa Corte ha già precisato che il servizio militare ha una sua autonomia concettuale e istituzionale rispetto al dovere di cui all'art. 52, primo comma, Cost., che può essere adempiuto anche attraverso adeguate attività di impegno sociale non armato. La suddetta ricostruzione è da condividere, infatti il titolo costituzionale di legittimazione dell'intervento statale è da individuare nell'art. 117, secondo comma, lettera d), Cost., che riserva alla legislazione esclusiva dello Stato non solo la materia «forze armate» ma anche la «difesa» e, come afferma la delibera del Consiglio dei ministri che ha disposto l'impugnativa in questione, la «sicurezza dello Stato». Tali parametri costituzionali debbono essere letti alla luce delle evoluzioni normative e giurisprudenziali che già avevano consentito di ritenere che esse non si limitassero a dare copertura solo ad attività finalizzate a contrastare o prevenire una aggressione esterna, potendo comprendere anche attività di impegno sociale non armato (sentenza n. 164 del 1985). Nella sentenza da ultimo citata, nella quale si affrontava la questione della legittimità costituzionale della legge 15 dicembre 1972, n. 772 (Norme per il riconoscimento dell'obiezione di coscienza), questa Corte ha sottolineato che vi è una profonda e sostanziale differenza tra il primo ed il secondo comma dell'art. 52 Cost. «il che impone di tenere distinte le rispettive sfere di applicazione. In particolare, mentre il dovere di difesa è inderogabile, nel senso che nessuna legge potrebbe farlo venir meno, il servizio militare è obbligatorio “nei modi e nei limiti stabiliti dalla legge”, purché, ovviamente, “non siano violati altri precetti costituzionali”». In nulla le conclusioni cui perviene la suddetta sentenza sono modificate dal dato normativo rappresentato dalle leggi che hanno disposto la sospensione anticipata del servizio obbligatorio di leva (vale a dire la legge 14 novembre 2000, n. 331, recante «Norme per l'istituzione del servizio militare professionale», e la successiva legge 23 agosto 2004, n. 226,

recante «Sospensione anticipata del servizio obbligatorio di leva e disciplina dei volontari di truppa in ferma prefissata, nonché delega al Governo per il conseguente coordinamento con la normativa di settore»). Si potrebbe anzi affermare che detta sentenza ne sia stata la fonte ispiratrice, dato che, fermi restando i doveri di cui al primo comma e le previsioni legislative che in modo specifico vengono a configurarli, con le citate leggi il legislatore ha ritenuto di sospendere lo specifico obbligo del servizio militare di leva dato che per esso il secondo comma dell'art. 52 Cost. demandava, come si precisava nella citata decisione, alla legge ordinaria la delimitazione dei modi e dei limiti di effettuazione”.

## **Sezione V**

### **I tributi**

#### **1. La riserva di legge in materia di prestazioni personali o patrimoniali**

Con la sentenza n. **307**, la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimo, *in parte qua*, l'art. 18, comma 2, ultima parte, della legge della Regione Puglia n. 25 del 2012, ove prevede che «la determinazione del sistema degli oneri e delle garanzie con riguardo alle tipologie degli impianti oggetto di autorizzazione unica» avviene con provvedimento della Giunta regionale, senza fornire alcuna ulteriore indicazione volta a fissare i criteri cui deve ispirarsi detto organo nello svolgimento di tale compito. Secondo la Corte detta norma, nella parte in cui demanda ad un provvedimento della Giunta regionale l'individuazione degli oneri e delle garanzie, quindi delle prestazioni imposte in ordine al rilascio dell'autorizzazione unica per le varie tipologie di impianti di energia da fonti rinnovabili, senza fornire indicazioni circa i criteri di determinazione dei predetti oneri e senza alcun rinvio alle norme di legge che individuano i suddetti criteri, idonei a restringere la discrezionalità dell'organo legislativo, viola la riserva di legge prevista dall'art. 23 Cost., che impone al legislatore l'obbligo di determinare preventivamente sufficienti criteri direttivi di base e linee generali di disciplina della discrezionalità amministrativa (sentenze n. 33 del 2012 e n. 350 del 2007).

#### **2. L'accisa sull'energia elettrica e le addizionali relative**

“L'accisa sull'energia elettrica e le addizionali ad essa relativa sono tributi erariali (sentenza n. 52 del 2013), la cui disciplina è di competenza esclusiva dello Stato, secondo quanto previsto dall'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. (*ex multis*, sentenze n. 52 del 2013 e n. 298 del 2009). Di conseguenza il legislatore statale può legittimamente variare la disciplina di tali tributi, incidere sulle aliquote e persino sopprimerli, in quanto essi rientrano nell'ambito della sua sfera di competenza esclusiva. Ciò, senza che sia lesa la sfera di autonomia della Regione siciliana o il principio di leale collaborazione, il quale, in materia di competenza esclusiva dello Stato, non viene in rilievo”. Così la sentenza n. **97**.

#### **3. Disciplina eccezionale per la restituzione delle eccedenze di IRPEF e IRPEG**

Con l'ordinanza n. **112**, la Corte ha ritenuto la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 58, della legge n. 350 del 2003, sollevata in riferimento all'art. 3 della Costituzione. Secondo la Corte la norma – che prevede che «nel quadro delle iniziative volte a definire le pendenze con i contribuenti, e di rimborso delle imposte, l'Agenzia delle entrate provvede alla erogazione delle eccedenze di IRPEF e IRPEG dovute in base alle dichiarazioni dei redditi presentate fino al 30 giugno 1997, senza far valere la eventuale prescrizione del diritto dei contribuenti» – è espressione delle scelte discrezionali che competono al legislatore nella disciplina degli istituti processuali con il solo limite della loro non manifesta irragionevolezza non sussistente nella specie, costituendo una disciplina eccezionale adottata per riequilibrare situazioni di disparità, in ragione di una complessiva situazione di ritardo nell'effettuare le restituzioni; né costituisce fonte di discriminazione costituzionalmente rilevante il fatto che il legislatore abbia delimitato l'ambito di applicazione della norma, in quanto non è fonte di illegittimità costituzionale il limite alla estensione di norme che, come quella in esame, costituiscono deroghe a principi generali (*ex multis*, ordinanza n. 49 del 2013, sentenza n. 131 del 2009).

#### **4. Crediti di imposta sull'IRAP introdotti dalle Regioni ordinarie**

La sentenza n. **153** concerne una normativa regionale (legge della Regione Toscana n. 45 del 2012) che, allo scopo di introdurre misure che favoriscano, sostengano e valorizzino la cultura e il paesaggio, introduce un credito di imposta IRAP a favore dei finanziamenti effettuati a decorrere dall'anno 2013. Il ricorrente Governo censura la normativa, in quanto costituirebbe una integrazione della disciplina di un tributo dello Stato, in assenza di una specifica autorizzazione contenuta in una

legge statale, lesiva della competenza esclusiva statale in materia di tributi. La Corte dichiara la questione non fondata. Rileva la Corte che l'art. 5, comma 1, del decreto legislativo n. 68 del 2011, emanato a seguito della legge n. 42 del 2009, stabilisce che «A decorrere dall'anno 2013 ciascuna regione a statuto ordinario, con propria legge, può ridurre le aliquote dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) fino ad azzerarle, e disporre deduzioni dalla base imponibile, nel rispetto della normativa dell'Unione europea e degli orientamenti giurisprudenziali della Corte di giustizia dell'Unione europea. Resta in ogni caso fermo il potere di variazione dell'aliquota di cui all'articolo 16, comma 3, del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446». Ne discende che non è esatto affermare che le disposizioni censurate abbiano dato luogo ad un'integrazione di un tributo statale (IRAP), in assenza di una specifica autorizzazione contenuta in una legge dello Stato: proprio l'art. 5, comma 1, dianzi citato, con riferimento all'IRAP dimostra il contrario, consentendo alle Regioni a statuto ordinario di ridurre le aliquote del suddetto tributo e di disporre riduzioni della base imponibile, nel rispetto dei principi nella norma stessa richiamati. Anche il limite temporale, secondo la Corte, risulta osservato, perché l'art. 8 della legge regionale stabilisce che le disposizioni di essa si applicano a decorrere dal 1° gennaio 2013 – hanno cioè la decorrenza fissata nella menzionata norma statale – salvo quanto previsto dall'art. 5 della norma regionale stessa, concernente il regolamento attuativo e la convenzione con l'Agenzia delle entrate, cioè attività di tipo preparatorio. Infine, non si può sostenere che il credito d'imposta non trova specifica previsione nell'art. 5, comma 1, del d.lgs. n. 68 del 2011; in realtà la detta norma statale va oltre tale previsione e senz'altro la comprende, riconoscendo alle Regioni la potestà di ridurre le aliquote dell'IRAP fino ad azzerarle.

### **5. Contributi perequativi a carico di trattamenti pensionistici (natura tributaria)**

La sentenza n. 116 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3 e 53 Cost., dell'art. 18, comma 22-bis, del d.l. n. 98 del 2011, che, a decorrere dal 1° agosto 2011 e fino al 31 dicembre 2014, assoggettava i trattamenti pensionistici corrisposti da enti gestori di forme di previdenza obbligatorie, di importo complessivamente superiore a 90.000 euro lordi annui, ad un contributo di perequazione pari al 5% della parte eccedente il predetto importo fino a 150.000 euro, nonché pari al 10% per la parte eccedente 150.000 euro e al 15% per la parte eccedente 200.000 euro. La natura tributaria di tale intervento è stata già affermata dalle sentenze nn. 223 e 241 del 2012. In particolare, quest'ultima decisione aveva sostenuto che «il contributo (...) a carico dei trattamenti pensionistici (...) costituisce un prelievo analogo a quello effettuato sul trattamento economico complessivo dei dipendenti pubblici (...). La norma impugnata, infatti, integra una decurtazione patrimoniale definitiva del trattamento pensionistico, con acquisizione al bilancio statale del relativo ammontare, che presenta tutti i requisiti richiesti dalla giurisprudenza di questa Corte per caratterizzare il prelievo come tributario (*ex plurimis*, sentenze n. 223 del 2012; n. 141 del 2009; n. 335, n. 102 e n. 64 del 2008; n. 334 del 2006; n. 73 del 2005)». In linea con gli orientamenti espressi nella sentenza n. 223 del 2012, con cui è stata sancita l'incostituzionalità dell'analogo prelievo previsto dall'art. 9, comma 2, del d.l. n. 78 del 2010 a carico dei redditi di lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, la Corte ha riscontrato il carattere «irragionevole e discriminatorio» della misura rivolta ai pensionati, in esito ad uno scrutinio condotto «in riferimento al contrasto con il principio della “universalità della imposizione” ed alla irragionevolezza della sua deroga, avendo riguardo, quindi, non tanto alla disparità di trattamento fra dipendenti o fra dipendenti e pensionati o fra pensionati e lavoratori autonomi od imprenditori, quanto piuttosto a quella fra cittadini». Pressato dalla «necessità di reperire risorse per la stabilizzazione finanziaria» e di fronteggiare l'attuale crisi economico-finanziaria, il legislatore ha ritenuto di «trattare diversamente i redditi dei titolari di trattamenti pensionistici», posto che «il contributo di solidarietà si applica su soglie inferiori e con aliquote superiori, mentre per tutti gli altri cittadini la misura è ai redditi oltre 300.000 euro lordi annui, con un'aliquota del 3 per cento». E' vero che, come chiarito dalla sentenza n. 341 del 2000, «la Costituzione non impone affatto una tassazione fiscale uniforme, con criteri assolutamente identici e proporzionali per tutte le tipologie di imposizione tributaria». Tuttavia, essa esige «un indefettibile raccordo con la capacità contributiva, in un quadro di sistema informato a criteri di progressività, come svolgimento ulteriore, nello

specifico campo tributario, del principio di eguaglianza, collegato al compito di rimozione degli ostacoli economico-sociali esistenti di fatto alla libertà ed eguaglianza dei cittadini-persone umane, in spirito di solidarietà politica, economica e sociale». Il sindacato sulla denunciata scelta normativa è dunque consistito in un «“giudizio sull’uso ragionevole, o meno, che il legislatore stesso abbia fatto dei suoi poteri discrezionali in materia tributaria, al fine di verificare la coerenza interna della struttura dell’imposta con il suo presupposto economico, come pure la non arbitrarietà dell’entità dell’imposizione” (sentenza n. 111 del 1997)». Già la sentenza n. 223 del 2012 ha valutato come «irragionevole il diverso trattamento fra dipendenti pubblici e contribuenti in generale». Anche i titolari di trattamenti pensionistici sono stati destinatari di un intervento irragionevolmente deteriore rispetto alla generalità dei contribuenti, gravati da un contributo di solidarietà – assunto «quale *tertium comparationis*» – del 3% sui redditi annui superiori a 300.000 euro. Secondo la Corte, la sostanziale identità di *ratio* di questi interventi “di solidarietà” «determina un giudizio di irragionevolezza ed arbitrarietà del diverso trattamento riservato alla categoria colpita, “foriero peraltro di un risultato di bilancio che avrebbe potuto essere ben diverso e più favorevole per lo Stato, laddove il legislatore avesse rispettato i principi di eguaglianza dei cittadini e di solidarietà economica, anche modulando diversamente un ‘universale’ intervento impositivo». Su un piano più generale, si è significativamente concluso che «l’eccezionalità della situazione economica che lo Stato deve affrontare» – per quanto «suscettibile di consentire il ricorso a strumenti eccezionali, nel difficile compito di contemperare il soddisfacimento degli interessi finanziari e di garantire i servizi e la protezione di cui tutti cittadini necessitano» – «non può e non deve determinare ancora una volta un’obliterazione dei fondamentali canoni di uguaglianza, sui quali si fonda l’ordinamento costituzionale».

#### ***6. La cristallizzazione del trattamento economico dei dipendenti pubblici (esclusione della natura tributaria)***

“La giurisprudenza di questa Corte ha costantemente precisato che gli elementi indefettibili della fattispecie tributaria sono tre: la disciplina legale deve essere diretta, in via prevalente, a procurare una (definitiva) decurtazione patrimoniale a carico del soggetto passivo; la decurtazione non deve integrare una modifica di un rapporto sinallagmatico; le risorse, connesse ad un presupposto economicamente rilevante e derivanti dalla suddetta decurtazione, debbono essere destinate a sovvenire pubbliche spese. Un tributo consiste in 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» (sentenza n. 102 del 2008); indice che deve esprimere l’idoneità di tale soggetto all’obbligazione tributaria (sentenze n. 91 del 1972, n. 97 del 1968, n. 89 del 1966, n. 16 del 1965, n. 45 del 1964)”. Così la sentenza n. **304**, che dichiara non fondata la questione relativa all’art. 9, comma 21, terzo periodo del decreto legge n. 78 del 2010, concernente la temporanea “cristallizzazione” del trattamento economico dei dipendenti pubblici (nella specie, personale della carriera diplomatica) per inderogabili esigenze di contenimento della spesa pubblica. Precisa la Corte – con riferimento all’asserita lesione del principio di capacità contributiva e del principio di progressività - che la norma censurata, sulla base degli indici sopra riportati, non ha natura tributaria in quanto non prevede una decurtazione o un prelievo a carico del dipendente pubblico. Pertanto, in assenza di una decurtazione patrimoniale o di un prelievo della stessa natura a carico del soggetto passivo, viene meno in radice il presupposto per affermare la natura tributaria della disposizione. Inoltre, viene a mancare anche il requisito relativo all’acquisizione delle risorse al bilancio dello Stato, in quanto la disposizione non realizza un’acquisizione che, anche in via indiretta, venga a fornire copertura a pubbliche spese, ma determina un risparmio di spesa.

#### ***7. Le misure di blocco dei meccanismi di adeguamento del trattamento economico dei docenti universitari (esclusione della natura tributaria)***

La sentenza n. **310** dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 9, comma 21, primo, secondo e terzo periodo - concernente il blocco per il triennio 2011-2013 dei meccanismi di adeguamento retributivo, degli automatismi stipendiali (classi e scatti) correlati all’anzianità di servizio, e di ogni effetto economico delle progressioni in carriera dei docenti

universitari - sollevata in riferimento agli artt. 3, 97, 36 e 53 Cost., per l'asserita natura tributaria delle disposizioni impugnate. La Corte osserva che, invece, "Alle disposizioni in esame non può riconoscersi natura tributaria, atteso che non danno luogo ad una prestazione patrimoniale imposta, realizzata attraverso un atto autoritativo di carattere ablatorio, destinata a reperire risorse per l'erario. La giurisprudenza della Corte, da ultimo (sentenza n. 223 del 2012), ha precisato che gli elementi indefettibili della fattispecie tributaria sono tre: la disciplina legale deve essere diretta in via prevalente a procurare una definitiva decurtazione patrimoniale a carico del soggetto passivo; la decurtazione non deve comportare una modifica di un rapporto sinallagmatico; le risorse derivanti, che devono essere connesse ad un presupposto economicamente rilevante, vanno destinate a «sovvenire» le pubbliche spese. Conseguentemente, non possono trovare ingresso le censure relative al mancato rispetto dei principi di progressività e di capacità contributiva".

## Sezione VI

### *La tutela dei diritti nella giurisdizione*

#### *1. Il procedimento civile*

##### *1.1. Ne procedat iudex ex officio*

“Il nostro ordinamento processuale civile è, sia pure in linea tendenziale e non senza qualche eccezione, ispirato dal principio *ne procedat iudex ex officio* (sentenza n. 123 del 1970), così da escludere che in capo all’organo giudicante siano allocati anche significativi poteri di impulso processuale”. Così la sentenza n. **184** in tema di riforma organica della disciplina delle procedure concorsuali e specificamente sull’introduzione da parte del legislatore delegato di una disposizione che esclude la possibilità della dichiarazione d’ufficio del fallimento.

##### *1.2. La costituzione in giudizio del convenuto*

Confermando l’orientamento già espresso nelle ordinanze n. 134 del 2009, n. 164 del 1998 e n. 461 del 1997, l’ordinanza n. **174** ha ribadito che è manifestamente infondata la questione sollevata nei confronti dell’articolo 166 c.p.c. «nella parte in cui prevede che il convenuto deve costituirsi, a mezzo del procuratore o personalmente nei casi consentiti dalla legge, almeno venti giorni prima dell’udienza di comparizione fissata nell’atto di citazione, anche nell’ipotesi di differimento della udienza stessa ai sensi dell’art. 168-bis, quarto comma, cod. proc. civ., anziché almeno venti giorni prima della celebrazione effettiva della udienza». A giudizio della Corte non è ravvisabile alcun contrasto né con il principio di ragionevolezza né col principio di non disparità di trattamento in relazione all’ipotesi analoga in cui l’udienza sia differita dal giudice ai sensi dell’art. 168-bis, quinto comma, cod. proc. civ. (cioè, con decreto da emettere entro cinque giorni dalla presentazione del fascicolo, per un periodo massimo di quarantacinque giorni). Infatti, le fattispecie di rinvio della prima udienza di comparizione, previste nel quarto e nel quinto comma del suddetto articolo, «“non sono riconducibili ad una *ratio* comune, in quanto la previsione del potere di differimento della data della prima udienza di comparizione, attribuito al giudice istruttore dal quinto comma del citato art. 168-bis, è correlato alla fondamentale esigenza di porre il giudice in condizione di conoscere l’effettivo *thema decidendum* fin dal momento iniziale della trattazione della causa, mentre le medesime esigenze non sussistono in relazione al rinvio previsto dal quarto comma del detto art. 168-bis, il quale può derivare da qualunque motivo, anche fortuito e indipendente da ragioni organizzative dell’ufficio o del giudice” (ordinanza n. 164 del 1998)». Per i Giudici, infine – posto che il legislatore gode di una non irragionevole discrezionalità nella conformazione degli istituti processuali - la disposizione censurata non presenta neppure «una intrinseca incoerenza, contraddittorietà ed illogicità rispetto alla complessiva finalità perseguita dal legislatore», ma, al contrario mira a disciplinare lo svolgimento del processo attraverso scansioni temporali al fine di salvaguardarne le esigenze di certezza.

##### *1.3. Il calendario del processo*

La sentenza n. **216** ha ritenuto non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 81-bis disp. att. cod. proc. civ., impugnato, in riferimento agli artt. 3 e 111 Cost., nella parte in cui prevede che il giudice fissa, anziché possa fissare, il calendario del processo. I Giudici hanno osservato che la norma censurata – la quale prevede la fissazione del calendario allorché il giudice provvede sulle richieste istruttorie – «costituisce diretta emanazione dell’art. 175 cod. proc. civ., che affida al giudice istruttore la direzione del procedimento, attribuendogli “tutti i poteri intesi al più sollecito e leale svolgimento” di esso», ivi compreso quello di fissare le udienze successive ed i termini entro i quali le parti debbono compiere gli atti processuali. Il legislatore, «rendendo esplicito e disciplinando con maggior dettaglio il potere-dovere del giudice di formare il calendario del processo (quando provvede sulle richieste istruttorie e, quindi, non in relazione ad ogni causa e ad ogni momento di essa), ha inteso perseguire l’esigenza di rendere conoscibili alle parti (sia pure in

modo non rigido) i tempi del processo stesso, la necessità di evitare (per quanto possibile) inutili rinvii e ancora la possibilità di realizzare il principio di ragionevole durata del processo». In sostanza, «si tratta di uno strumento che consente un'organizzazione programmata del processo, attraverso un "governo dei tempi" delle fasi di necessaria articolazione della procedura, che ne riduca la durata, introducendo elementi di prevedibilità concreta del momento nel quale la causa arriverà a decisione». Tali considerazioni hanno indotto la Corte a escludere la denunciata irragionevolezza della previsione, peraltro adottata in un ambito, quale quello della conformazione degli istituti processuali, in cui il legislatore gode di ampia discrezionalità, censurabile solo in caso di manifesta irragionevolezza delle scelte compiute. Le argomentazioni di segno contrario addotte dal rimettente, relative a preoccupazioni di natura disciplinare per l'ipotesi di mancato rispetto dei tempi fissati nel calendario, e la pretesa violazione del principio di ragionevole durata del processo, specie negli uffici giudiziari più gravati di lavoro, sono state valutate alla stregua di meri inconvenienti di fatto, irrilevanti ai fini del controllo di costituzionalità.

#### ***1.4. La conversione del rito da sommario ad ordinario***

La sentenza n. 10 ha dichiarato inammissibile – per il carattere creativo e non costituzionalmente obbligato del *petitum*, nonché per l'incompiuta sperimentazione del tentativo di interpretazione adeguatrice – la questione di legittimità costituzionale degli artt. 3 e 29 del d.lgs. n. 150 del 2011, impugnati, in riferimento agli artt. 3, 24, 97 e 111 Cost., in quanto escludono dalla conversione del rito da sommario ad ordinario, rimessa alla valutazione del giudice, le controversie aventi ad oggetto l'opposizione alla stima dell'indennità di espropriazione, regolate dal rito sommario di cognizione di cui agli artt. 702-*bis* e 702-*ter* cod. proc. civ. In materia processuale è riconosciuta al legislatore ampia discrezionalità. A tale riguardo, si è affermato che «non può ritenersi "[...] coperto da garanzia costituzionale, quale modello tendenzialmente vincolante per il legislatore, il processo ordinario di cognizione, i cui singoli istituti dovrebbero essere rinvenibili anche nei procedimenti di cognizione diversamente articolati dalla legge" (ordinanza n. 389 del 2005)»; e che «la Costituzione non impone un modello vincolante di processo» (sentenza n. 341 del 2006, ordinanze n. 386 del 2004 e n. 389 del 2005). E' stata altresì ribadita «la piena compatibilità costituzionale della opzione del legislatore processuale, giustificata da comprensibili esigenze di speditezza e semplificazione, per il rito camerale, anche in relazione a controversie coinvolgenti la titolarità di diritti soggettivi». Infatti, «la previsione del rito camerale per la composizione di conflitti di interesse mediante provvedimenti decisori non è di per sé suscettiva di frustrare il diritto di difesa, in quanto l'esercizio di quest'ultimo può essere modulato dalla legge in relazione alle peculiari esigenze dei vari procedimenti purché ne vengano assicurati lo scopo e la funzione (*ex multis*, sentenze n. 170 del 2009, n. 221 del 2008, e n. 194 del 2005)». Infine, la Corte ha imputato al rimettente di non avere considerato taluni orientamenti espressi dalla giurisprudenza di merito che ha qualificato il rito in esame «come un procedimento a cognizione piena, e ad istruttoria semplificata». Da tale omissione è derivata la difettosa motivazione circa la «lamentata impossibilità di consentire, pure nell'ambito dell'istruttoria deformalizzata, sia l'interlocuzione del consulente di parte con il consulente d'ufficio, in ordine alle sue conclusioni, sia la presentazione di scritti difensivi conclusionali aventi ad oggetto le risultanze istruttorie».

#### ***1.5. L'opposizione alla stima delle indennità per espropriazione per pubblica utilità***

L'ordinanza n. 190 ha giudicato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 29 e 34, comma 37, del d.lgs. n. 150 del 2011, impugnato, in riferimento all'art. 77, primo comma, Cost., nella parte in cui prevede che le controversie aventi ad oggetto l'opposizione alla stima delle indennità per espropriazione per pubblica utilità debbano essere introdotte, trattate e decise secondo le forme del rito sommario di cognizione non convertibile di cui agli artt. 3 del medesimo d.lgs., 702-*bis* e 702-*ter* cod. proc. civ. Il denunciato eccesso di delega è stato escluso in base al rilievo che l'art. 54 della legge delega n. 69 del 2009 appare «evidentemente» ispirato alla finalità di «ricondurre la molteplicità dei riti civili esistenti a tre modelli processuali tipici, costituiti dal rito ordinario, da quello del lavoro e dal procedimento sommario»; il legislatore del 2009 ha avuto cura di indicare, «quale oggetto della



delega», i procedimenti civili disciplinati dalla legislazione speciale. Pertanto, «il disegno del legislatore delegante ha come obiettivo quello di una generale riduzione e semplificazione dei riti applicabili, proprio allo scopo di evitare il moltiplicarsi di una serie di diversità che non giovano all'attuazione dei principi contenuti negli artt. 24 e 111 Cost.». Con specifico riguardo al procedimento di opposizione alla stima, già la sentenza n. 173 del 1991 ne aveva rilevato la caratterizzazione «per una serie di indubbe peculiarità», con la conseguenza che esso «non può ritenersi escluso dalla previsione della menzionata norma di delega».

L'ordinanza n. 226 ha giudicato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 29 e 34, comma 37, del d.lgs. n. 150 del 2011, impugnati, in riferimento all'art. 77, primo comma, Cost., nella parte in cui prevedono che le controversie aventi ad oggetto l'opposizione alla stima delle indennità per espropriazione per pubblica utilità debbano essere introdotte, trattate e decise secondo le forme del rito sommario di cognizione di cui agli artt. 3 del medesimo d.lgs., 702-bis e 702-ter cod. proc. civ. Ribadendo quanto già sostenuto nell'ordinanza n. 190 del 2013 resa su identica questione, la Corte ha ritenuto che «la norma di delega non si riferisce soltanto ai procedimenti civili disciplinati dalla legislazione speciale con modalità diverse da quelle del rito ordinario, sommario o del lavoro, ed il procedimento di opposizione alla stima si caratterizza per una serie di indubbe particolarità».

### ***1.6. L'opposizione giurisdizionale avverso ordinanze ingiunzioni in materia di lavoro e previdenza sociale***

La sentenza n. 119 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per contrasto con gli artt. 3 e 113, secondo comma, Cost., dell'art. 17, comma 3, del d.lgs. n. 124 del 2004, nel testo vigente prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 150 del 2011, nella parte in cui disponeva che il ricorso al Comitato regionale per i rapporti di lavoro sospendesse, anziché interrompere, il termine previsto dall'art. 22 della legge n. 689 del 1981 per l'opposizione giurisdizionale avverso ordinanze ingiunzioni in materia di lavoro e previdenza sociale. Gli artt. 16 e 17 del d.lgs. n. 124 del 2004 disciplinano due ipotesi di ricorsi amministrativi differenziate per materie e finalità. In particolare, «il ricorso al direttore della direzione regionale del lavoro, di cui all'art. 16, è proponibile soltanto avverso ordinanze ingiunzioni emesse (...) dalle direzioni provinciali del lavoro per fatti giuridici diversi dalla contestazione circa la sussistenza e la qualificazione del rapporto di lavoro, e lo *spatium deliberandi* è di sessanta giorni dal ricevimento; mentre il mezzo di cui all'art. 17 è caratterizzato, per un verso, dal soggetto decidente, che è un organo collegiale, cioè il Comitato regionale per i rapporti di lavoro, istituito *ad hoc* con il compito di decidere tali ricorsi e, per altro verso, dall'aver ad oggetto questioni concernenti la sussistenza e la qualificazione del rapporto di lavoro, con uno *spatium deliberandi* di novanta giorni dal ricevimento. (...) Per entrambi i procedimenti, è previsto invece, avverso l'atto terminale che abbia avuto esito negativo per l'interessato, il ricorso in opposizione ai sensi dell'art. 22 della legge n. 689 del 1981». La regolamentazione dei due ricorsi diverge per quanto riguarda i termini per l'eventuale successiva opposizione giurisdizionale. Infatti, «l'art. 16, comma 3, facendo decorrere il termine per opporsi all'ordinanza-ingiunzione dalla notifica del provvedimento (che conferma o ridetermina l'importo dell'ordinanza-ingiunzione impugnata) o dalla scadenza del termine fissato per la decisione, garantisce all'interessato la conservazione dell'intero arco cronologico di trenta giorni per proporre l'opposizione giurisdizionale; in altre parole, attribuisce al ricorso alla direzione regionale del lavoro un effetto sospensivo-interruttivo. Invece, l'art. 17, comma 3 (...), stabilendo che il ricorso al Comitato regionale per i rapporti di lavoro sospende il termine in questione, comporta che esso riprenda a decorrere dopo la cessazione dell'effetto sospensivo, detraendo, però, la parte già decorsa prima della presentazione del ricorso (cioè la parte compresa tra la notifica del provvedimento e la proposizione del ricorso al Comitato regionale)». A parere della Corte, «la suddetta diversità di disciplina, in presenza di due situazioni palesemente analoghe (per entrambe si tratta del termine di trenta giorni per proporre l'opposizione all'ordinanza-ingiunzione, dopo la parentesi procedimentale amministrativa, ai sensi dell'art. 22 della legge n. 689 del 1981), si rivela del tutto ingiustificata» e determina una palese «disparità di trattamento (...) tra il soggetto il quale abbia proposto il ricorso previsto dall'art. 16 e quello che abbia utilizzato il rimedio stabilito» dal successivo art. 17. Un

ulteriore profilo di incostituzionalità è stato ravvisato nella «manifesta irragionevolezza della sospensione del corso del termine» stabilita dalla censurata disposizione, per effetto della quale «la parte che, dopo l'esito negativo del ricorso amministrativo», intendeva attivare il rimedio giurisdizionale, poteva «vedersi ridurre il relativo termine fin quasi alla sua scomparsa». Infine, i Giudici non hanno mancato di rilevare il contrasto con l'art. 113, secondo comma, Cost., posto a presidio dell'«effettività della tutela giurisdizionale», la quale risulta «fortemente limitata dalla sospensione del termine per proporre l'opposizione all'ingiunzione».

### ***1.7. L'estinzione delle procedure esecutive già intraprese nei confronti delle aziende sanitarie locali o ospedaliere delle Regioni commissariate***

La sentenza n. **186** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 24 e 111 Cost., dell'art. 1, comma 51, della legge n. 220 del 2010, in quanto prevedeva che, nelle Regioni già commissariate perché sottoposte a piano di rientro dai disavanzi sanitari, non potessero essere intraprese o proseguite azioni esecutive nei confronti delle aziende sanitarie locali o ospedaliere sino al 31 dicembre 2012 ed i pignoramenti e le prenotazioni a debito sulle rimesse finanziarie trasferite dalle Regioni a tali aziende, effettuati prima dell'entrata in vigore del d.l. n. 78 del 2010, non producessero effetti sino al 31 dicembre 2012 e non vincolassero gli enti del servizio sanitario regionale. In considerazione della ritenuta mancanza di «una anche minima discontinuità» di contenuto normativo, la declaratoria di illegittimità costituzionale ha colpito anche il testo della disposizione come modificato dal sopravvenuto art. 6-*bis* del d.l. n. 158 del 2012 che, da un lato, aveva esplicitato l'inclusione dei giudizi di ottemperanza di fronte al giudice amministrativo nel novero delle azioni esecutive oggetto di blocco, peraltro prorogato sino al 31 dicembre 2013; dall'altro, aveva sostituito la previsione di inefficacia dei pignoramenti e delle prenotazioni a debito con quella della loro estinzione di diritto a far data dall'entrata in vigore della nuova disposizione, che, nel prescrivere la cessazione dei doveri di custodia su tali somme, obbligava i tesorieri a renderle immediatamente disponibili, senza previa pronuncia giurisdizionale, per garantire l'espletamento delle finalità istituzionali degli enti debitori. La Corte ha innanzitutto richiamato il proprio orientamento secondo cui «un intervento legislativo – che di fatto svuota di contenuto i titoli esecutivi giudiziali conseguiti nei confronti di un soggetto debitore – può ritenersi giustificato da particolari esigenze transitorie qualora, per un verso, siffatto svuotamento sia limitato ad un ristretto periodo temporale (sentenze n. 155 del 2004 e n. 310 del 2003) e, per altro verso, le disposizioni di carattere processuale che incidono sui giudizi pendenti, determinandone l'estinzione, siano controbilanciate da disposizioni di carattere sostanziale che, a loro volta, garantiscano, anche per altra via che non sia quella della esecuzione giudiziale, la sostanziale realizzazione dei diritti oggetto delle procedure estinte (sentenze n. 277 del 2012 e n. 364 del 2007)». Con riferimento alla disposizione censurata, si è osservato che la relativa durata nel tempo, inizialmente prevista per un anno, già era stata, «con due provvedimenti di proroga adottati dal legislatore», protratta di ulteriori due anni sino al 31 dicembre 2013 e che essa, nell'ultima versione, prevedeva l'«estinzione delle procedure esecutive iniziate e la contestuale cessazione del vincolo pignoratizio gravante sui beni bloccati ad istanza dei creditori delle aziende sanitarie ubicate nelle Regioni commissariate, con derivante e definitivo accollo, a carico degli esecutanti, della spese di esecuzione già affrontate», senza delineare «alcun meccanismo certo, quantomeno sotto il profilo di ordinate procedure concorsuali garantite da adeguata copertura finanziaria, in ordine alla soddisfazione delle posizioni sostanziali sottostanti ai titoli esecutivi inutilmente azionati». Il legislatore ha così vanificato «gli effetti della tutela giurisdizionale già conseguita dai numerosi creditori delle aziende sanitarie procedenti nei giudizi esecutivi»: costoro non soltanto si trovano nell'«impossibilità di trarre dal titolo da loro conseguito l'utilità ad esso ordinariamente connessa, ma debbono, altresì, sopportare, in considerazione della automatica estinzione (o, nella versione precedente, della inefficacia) delle procedure esecutive già intraprese e della liberazione dal vincolo pignoratizio dei beni già asserviti alla procedura, i costi da loro anticipati per l'avvio della procedura stessa». Inoltre, un siffatto *ius singulare* ha determinato uno «sbilanciamento fra le due posizioni in gioco, esentando quella pubblica, di cui lo Stato risponde economicamente, dagli effetti pregiudizievoli della condanna giudiziaria».

## ***2. Il procedimento penale***

### ***2.1. La competenza territoriale nei procedimenti riguardanti magistrati***

Con l'ordinanza n. **163** la Corte ha ritenuto manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 11 del codice di procedura penale - sollevate in riferimento agli articoli 3, 24 e 111, secondo comma, della Costituzione - nella parte in cui tale norma non comprende nella disciplina dei procedimenti riguardanti magistrati - che attribuisce ai giudici di altro distretto la relativa cognizione quando il fatto riguardi persona che svolga funzioni giudiziarie nel distretto del giudice che sarebbe competente secondo le regole ordinarie, oppure le svolgesse al momento del fatto - il caso in cui la persona interessata abbia cessato di appartenere all'ordine giudiziario, quanto meno per un apprezzabile lasso di tempo successivo alla detta cessazione. Da un lato, la Corte ha richiamato il proprio consolidato orientamento secondo cui spetta al legislatore il compito di individuare, secondo criteri di ragionevolezza, situazioni di consuetudine professionale e di colleganza tali da giustificare, in via generale ed astratta, una deroga agli ordinari criteri di determinazione della competenza, tra i quali è compreso il nesso tra luogo del fatto e luogo del giudizio. Dall'altro ha ritenuto, nel caso di specie, non sussistente la pretesa analogia tra la fattispecie prospettata dal rimettente ed il caso del magistrato trasferito ad altra sede dopo il fatto, posto che nel primo caso il rapporto di colleganza tra la parte processuale ed il giudice che sarebbe competente a decidere secondo le regole ordinarie manca già nel momento del fatto e, poi, al momento del giudizio, mentre nella fattispecie in comparazione la parte ed il giudice esercitano funzioni giudiziarie nel medesimo distretto al momento del fatto e/o nella fase del giudizio, ed inoltre, nel corso del procedimento, conservano la comune appartenenza all'ordine giudiziario. Su queste basi, si è dunque rilevata la non irragionevolezza del discrimine, considerata la qualità della relazione intrattenuta tra la parte processuale ed il predetto giudice, e la necessità di ridurre al minimo indispensabile, in base a criteri di immediato apprezzamento, l'eccezione ai criteri generali; rimarcando, conclusivamente, come la ragionevolezza della regola che dispone l'applicazione della disciplina ordinaria nel caso di persone ormai prive di funzioni giudiziarie escluda che le stesse possano considerarsi avvantaggiate rispetto alle eventuali controparti, anche con specifico riguardo all'esercizio del diritto di difesa, non potendosi parimenti ritenere vulnerate, sul piano generale ed astratto, la sostanza e l'apparenza della posizione di terzietà del giudice, e ricordando altresì come le eventuali particolarità di singoli casi possano comunque trovare fisiologica soluzione mediante il ricorso agli istituti della astensione e della ricusazione.

### ***2.2. L'incompatibilità del giudice***

Con l'ordinanza n. **86** la Corte ha deciso diverse questioni di legittimità sollevate in relazione all'istituto dell'incompatibilità, ritenendone talune manifestamente inammissibili, altre manifestamente infondate. In particolare la Corte ha dichiarato manifestamente inammissibili le questioni relative all'art. 36, comma 1, lettera g), in combinato disposto con l'art. 34, del codice di procedura penale - sollevate in relazione agli artt. 3, 24, 25, 101 e 111 della Costituzione - concernenti profili procedurali della disciplina dell'astensione, ed intese a dedurre la lesione dei principi costituzionali in ragione del carattere non vincolato, ossia non legato ad «automatismi» o a provvedimenti non discrezionali del dirigente dell'ufficio, della sostituzione del giudice che versi in una situazione di incompatibilità. La Corte ha ritenuto che le questioni fossero fondate su un erroneo presupposto interpretativo. Il presupposto da cui muoveva il rimettente, in effetti, era quello secondo cui il legislatore avrebbe stabilito «ciò che dalla norma è esplicitamente previsto», ossia che «il giudice che ha deciso l'esito del processo (processo nella sua globalità) preliminare (e senza alcuna distinzione di imputati e di imputazioni) non possa essere lo stesso che poi darà la sua decisione finale nel merito delle accuse (senza alcuna distinzione correlata alla tipologia di esito e, quindi, sia che essa decisione sia assunta attraverso un rito abbreviato o attraverso un vaglio di tipo dibattimentale)». Orbene, l'erroneità di tale presupposto è stata argomentata dalla Corte sottolineando come, fuori dalla specifica ipotesi introdotta dalla sentenza n. 371 del 1996, «l'art. 34, comma 2, cod. proc. pen., come in genere l'istituto dell'incompatibilità, si riferisce a situazioni di pregiudizio per l'imparzialità del giudice che si verificano all'interno del medesimo procedimento

(sentenze n. 283 e n. 113 del 2000 e ordinanza n. 490 del 2002) e concernono perciò la medesima regiudicanda (sentenza n. 186 del 1992), sicché esso non comprende l'ipotesi del giudice che, dopo aver disposto il rinvio a giudizio di alcuni imputati, procede con il rito abbreviato nei confronti dei coimputati del medesimo reato", posto che "in questa ipotesi infatti ci si trova in presenza di diversi procedimenti, destinati, dopo la separazione, alcuni alla successiva definizione dibattimentale e altri alla trattazione nelle forme del giudizio abbreviato", di guisa che "rispetto a questi ultimi, perciò, non si determina una situazione di incompatibilità". Parallelamente, la Corte ha giudicato manifestamente infondate le questioni proposte sull'art. 34, comma 2, in combinato disposto con l'art. 36, del codice di procedura penale, premettendo che "con ciascuna di tali questioni, il giudice *a quo* assume che nella disciplina dei casi di incompatibilità regolati dall'art. 34, comma 2, cod. proc. pen. vi sarebbe una lacuna da colmare attraverso una pronuncia additiva di questa Corte, perché non è previsto il caso in cui il giudice che ha disposto il rinvio a giudizio di alcuni imputati è chiamato a procedere con il rito abbreviato nei confronti dei coimputati concorrenti negli stessi reati", e ritenendo tuttavia il *vulnus* denunciato dal rimettente insussistente, "perché, secondo il consolidato orientamento di questa Corte, nel caso di concorso di persone nel reato, «alla comunanza dell'imputazione fa riscontro una pluralità di condotte distintamente ascrivibili a ciascuno dei concorrenti, tali da formare oggetto di autonome valutazioni, scindibili l'una dall'altra, salve le ipotesi estreme, prese in esame dalle sentenze n. 371 del 1996 e n. 241 del 1999 e precisate da successive decisioni [...], che giustificano l'operatività dell'istituto dell'incompatibilità anche quando le funzioni pregiudicante e pregiudicata si collocano in procedimenti diversi» [...]". Al riguardo, si è in particolare rilevato che "«pur non potendo escludersi che, per il peculiare atteggiarsi delle singole fattispecie, l'attività che il giudice abbia compiuto in un precedente procedimento possa determinare un pregiudizio alla sua imparzialità nel successivo procedimento a carico di altro o di altri concorrenti, in simili casi [...] soccorre sia l'art. 36, comma 1, lettera h), cod. proc. pen., nell'interpretazione non restrittiva alla quale vincola il principio del giusto processo (sentenza n. 113 del 2000), sia l'art. 37 cod. proc. pen., come risultante dalla sentenza n. 283 del 2000 di questa Corte, attribuendosi in tal modo ai più duttili strumenti dell'astensione e della riconsiderazione il compito di realizzare il principio del giusto processo attraverso valutazioni caso per caso e senza oneri preventivi di organizzazione delle attività processuali» [...], e ribadendo – in conclusione - che "in ogni ipotesi, «lo strumento di tutela contro l'eventuale pregiudizio all'imparzialità del giudice – pregiudizio da accertarsi in concreto –, derivante da una sua precedente attività compiuta in un separato procedimento nei confronti di coimputati del medesimo fatto-reato, non può essere ravvisato in ulteriori pronunce sull'art. 34, comma 2, cod. proc. pen., ma deve essere ricercato nell'ambito degli istituti dell'astensione e della riconsiderazione» [...]": istituti caratterizzati da diversa sfera di operatività rispetto a quello dell'incompatibilità ma "egualmente preordinati alla piena tutela del principio del giusto processo".

Con la sentenza n. 183 la Corte è tornata sul tema dei limiti di operatività della incompatibilità cosiddetta "verticale", dichiarando illegittimi gli artt. 34, comma 1, e 623, comma 1, lettera a), cod. proc. pen., nella parte in cui non prevedono che non possa partecipare al giudizio di rinvio dopo l'annullamento il giudice che ha pronunciato o concorso a pronunciare ordinanza di accoglimento o rigetto della richiesta di applicazione in sede esecutiva della disciplina del reato continuato, ai sensi dell'art. 671 cod. proc. pen. Nella pronuncia, la Corte ha ritenuto che la mancata previsione dell'incompatibilità a partecipare al giudizio di rinvio dopo l'annullamento da parte del giudice dell'esecuzione che abbia emesso una ordinanza attinente a richiesta di applicazione della continuazione in *executivis* si ponga in contrasto sia con l'art. 111, secondo comma, Cost. sia con l'art. 3 Cost., determinando peraltro una incongruenza interna tra la ratio dell'art. 671 cod. proc. pen. e i suoi effetti. Ripercorsa la matrice storica dell'istituto della continuazione in sede esecutiva, - una delle novità più rilevanti del vigente codice di rito in punto di oggetto della competenza del giudice dell'esecuzione - si è rimarcata anzitutto la fondamentale istanza di eguaglianza (art. 3 Cost.) ad esso sottesa, sottolineando che "(...) se l'esigenza di ripristinare l'eguaglianza vale in rapporto alla determinazione del trattamento sanzionatorio (applicazione del cumulo giuridico delle pene, in luogo del cumulo materiale), essa non può non valere anche in relazione all'applicazione della disciplina sull'incompatibilità del giudice, posta a presidio della sua imparzialità". Su queste

basi, si è evidenziata l'irragionevolezza della diversità di una disciplina – quale quella sottoposta all'attenzione dei giudici – che prevede una ipotesi di incompatibilità a partecipare al giudizio di rinvio per il giudice della cognizione nel caso di annullamento della decisione da questi emessa che abbia negato l'identità del disegno criminoso, e che viceversa non prevede alcuna incompatibilità ove identica valutazione sia operata dal giudice dell'esecuzione. Secondo la Corte, tale irragionevolezza emergere in modo evidente alla luce delle peculiarità dell'apprezzamento demandato al giudice dell'esecuzione, apprezzamento che “presenta (...) tutte le caratteristiche del «giudizio», quali delineate dalla giurisprudenza di questa Corte ai fini dell'identificazione del secondo termine della relazione di incompatibilità costituzionalmente rilevante, espressivo della sede “pregiudicata” dall'effetto di “condizionamento” scaturente dall'avvenuta adozione di una precedente decisione sulla medesima *res iudicanda*. Tale è, infatti, il «“giudizio” contenutisticamente inteso, e cioè [...] ogni sequenza procedimentale – anche diversa dal giudizio dibattimentale – la quale, collocandosi in una fase diversa da quella in cui si è svolta l'attività “pregiudicante”, implichi una valutazione sul merito dell'accusa, e non determinazioni incidenti sul semplice svolgimento del processo, ancorché adottate sulla base di un apprezzamento delle risultanze processuali» (...): in altre parole e più in breve, è pregiudicante «qualsiasi tipo di giudizio, [...] che in base a un esame delle prove pervenga a una decisione di merito» (...). Tratti, questi, senz'altro riscontrabili – per quanto detto – nella decisione assunta dal giudice dell'esecuzione ai sensi dell'art. 671 cod. proc. pen.”. La pronuncia ha peraltro offerto alla Corte occasione di estendere la dichiarazione di l'illegittimità, in via consequenziale, all'ipotesi dell'annullamento con rinvio dell'ordinanza che si pronunci sulla richiesta di applicazione in sede esecutiva della disciplina del concorso formale, essendo tale fattispecie regolata congiuntamente a quella oggetto del quesito dallo stesso art. 671 cod. proc. pen. e potendo valere, in rapporto ad essa, le stesse considerazioni.

### ***2.3. La procedibilità d'ufficio dei reati***

L'ordinanza n. 324 dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1, della legge n. 194 del 1978 - nella parte in cui prevede, per il reato di interruzione colposa della gravidanza, la procedibilità d'ufficio, invece che a querela di parte, diversamente da quanto disposto dall'art. 590 del codice penale per le lesioni personali gravissime – sollevata in riferimento all'art. 3 della Costituzione. La giurisprudenza della Corte è assolutamente costante nell'affermare che la scelta del regime di procedibilità dei reati coinvolge la politica legislativa e deve, quindi, rimanere affidata a valutazioni discrezionali del legislatore, presupponendo bilanciamenti di interessi e opzioni di politica criminale spesso assai complessi, sindacabili in sede di giudizio di legittimità costituzionale solo per vizio di manifesta irrazionalità (*ex plurimis*, sentenze n. 274 del 1997 e n. 7 del 1987; ordinanze n. 91 del 2001 e n. 354 del 1999; nonché, con specifico riferimento al reato di lesioni personali, ordinanze n. 178 del 2003 e n. 204 del 1988). In questa prospettiva, la scelta della procedibilità d'ufficio per il delitto di interruzione colposa della gravidanza si risolve in un'opzione di politica legislativa, che si sottrae a una possibile censura di legittimità costituzionale; inoltre, in seguito alla riforma attuata con la legge n. 194 del 1978, non può utilmente proporsi una comparazione tra l'aborto colposo e le lesioni personali colpose, perché l'aborto colposo è configurato come un reato autonomo, rispetto al quale vengono in rilievo, oltre all'integrità psico-fisica della donna, altri interessi costituzionalmente garantiti, quali quelli relativi alla protezione della maternità (art. 31, secondo comma, Cost.), e alla tutela del concepito, desumibile dall'art. 2 Cost. (sentenze n. 35 del 1997 e n. 27 del 1975).

### ***2.4. L'irreversibile incapacità di partecipare in modo cosciente al procedimento - monito al legislatore***

La sentenza n. 23 del 2013, ha ritenuto inammissibile la questione di legittimità dell'art. 159, primo comma, del codice penale - sollevata con riferimento agli artt. 3, 24 secondo comma, e 111 Cost. – nella parte in cui prevede la sospensione del corso della prescrizione anche in presenza delle condizioni di cui agli artt. 71 e 72 c.p., laddove sia accertata l'irreversibilità dell'incapacità dell'imputato di partecipare coscientemente al processo. In particolare, la Corte ha ritenuto che le censure prospettate dal rimettente - in ordine al principio di eguaglianza, al diritto di difesa, ed al

principio della durata ragionevole del processo - con riferimento alla “reale anomalia” degli “eterni giudicabili” non trovino “una conclusione costituzionalmente obbligata”, essendo “le possibilità di intervento normativo (...) molteplici in ordine alle modalità procedurali configurabili”: si è evidenziato, in effetti, come “[s]i potrebbe ad esempio – tra le numerose soluzioni ipotizzabili - introdurre il rimedio radicale della pronuncia di una sentenza che, a seguito di prognosi di irreversibilità dell’infermità mentale dell’imputato, dichiari l’impromovibilità o improcedibilità dell’azione, con possibilità di revoca nel caso in cui, prima della maturazione dei termini prescrizionali, tale prognosi fosse smentita. Si potrebbe, con più gradualità, prevedere invece il compimento di un dato numero di accertamenti ai sensi dell’art. 72 cod. proc. pen., ovvero la decorrenza di una data frazione del termine prescrizionale, prima della declaratoria di cui all’art. 129 cod. proc. pen.” Alla luce di tali considerazioni, si è dunque sottolineato come si tratti di “scelte equivalenti quanto al risultato finale (...) ma diverse quanto all’iter da seguire per definire la situazione sostanziale e processuale dell’imputato, nei cui confronti sia stata accertata l’irreversibile incapacità di partecipare in modo cosciente al procedimento”, posto che “[a]d ognuna di esse corrispondono valutazioni discrezionali, inerenti al rapporto tra mezzi e fine, che non competono a questa Corte, ma al legislatore”. Nondimeno, proprio al legislatore la Corte ha rivolto un chiaro e deciso “monito”, concludendo che “non sarebbe tollerabile l’eccessivo protrarsi dell’inerzia legislativa in ordine al grave problema individuato nella presente pronuncia”.

### ***2.5. La sospensione del procedimento per incapacità dell’imputato***

Con l’ordinanza n. 243 è stata dichiarata manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 70 e 71 cod. proc. pen., sollevata in riferimento agli artt. 3, 97 e 111 Cost. nella parte in cui non comprendono, nella disciplina della sospensione del procedimento per incapacità dell’imputato, il caso di persone che siano assolutamente impossibilitate a comparire nel giudizio per infermità non afferenti allo stato mentale. Con riferimento alla prospettata censura dell’art. 3 Cost., la Corte - in linea con considerazioni già fatte proprie in precedenti decisioni (sentenza n. 354 del 1996 e ordinanza n. 67 del 2009) – ha rilevato, da un lato, come le questioni poste a raffronto dal rimettente fossero eterogenee tra loro, escludendo che potesse essere ragionevolmente considerata come costituzionalmente dovuta una omologazione delle relative discipline; dall’altro, ha evidenziato come l’*infermità mentale* cui si riferiscono le norme oggetto di censura deve essere tale da precludere in capo all’imputato ogni tipo di cosciente partecipazione al processo, compresa quella relativa al consenso per la celebrazione del medesimo in sua assenza: da questa angolatura – si è espressamente chiarito - le patologie *fisiche* non possono condurre alle stesse considerazioni ipotizzabili per quelle *psichiche*, posto che le prime possono essere di carattere del tutto transitorio e comunque non idonee a precludere all’imputato l’esercizio dei diritti diversi dalla personale partecipazione al giudizio. Nella decisione, peraltro la Corte ha rimarcato come l’attuale disciplina dell’impedimento, fondata sulla sospensione del processo per un periodo di durata non circoscritta, assicuri già un bilanciamento tra le esigenze di celerità del procedimento da un lato e l’imprescindibile diritto di difesa dall’altro: e ciò, attraverso accertamenti non vincolati nella forma, attivati solo in caso di allegazione del perdurante impedimento nell’udienza di rinvio. Proprio tale ultimo aspetto, secondo i giudici, dimostrerebbe la manifesta infondatezza circa la censura sollevata con riferimento all’art. 111, comma secondo, Cost.: e ciò in quanto non si comprende come possa concretamente giovare alla celerità del processo l’introduzione di una ulteriore causa di sospensione del giudizio, non essendovi peraltro – in una siffatta fattispecie – una palese necessità di salvaguardare interessi contrapposti. In relazione all’asserita violazione dell’art. 97 Cost., la Corte ha invece puntualizzato come il principio del buon andamento della pubblica amministrazione - pur essendo riferibile anche agli uffici giudiziari - attenga unicamente alle leggi ordinamentali ed a quelle che regolano il funzionamento amministrativo, restando estraneo alle norme di esercizio della funzione giurisdizionale.

## **2.6. La contumacia**

La sentenza n. 24 ha ritenuto infondata la questione di legittimità – sollevata con riferimento agli art. 3, 24 e 111, secondo comma, Cost. - dell'art. 32, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 448 (Approvazione delle disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni), nella parte in cui – alla luce dell'interpretazione costantemente offertane dalla giurisprudenza di legittimità – esclude che, in caso di contumacia dell'imputato, il consenso alla definizione del processo nell'udienza preliminare possa essere validamente prestato dal difensore non munito di procura speciale. In particolare, la Corte ha escluso che – nella lettura fatta propria dal “diritto vivente” – la norma impugnata implichi una irragionevole disparità di trattamento tra imputato presente e imputato contumace (in asserita violazione dell'art. 3), posto che “l'impossibilità per il secondo di ottenere già nell'udienza preliminare la concessione del perdono giudiziale o la dichiarazione di irrilevanza del fatto consegue ad una sua molteplice, volontaria scelta: quella di non presenziare a detta udienza e quella di non conferire al difensore una procura speciale che lo abiliti a prestare il consenso in sua assenza”, e che tale scelta – quale “espressione di una libera opzione difensiva (...)” - “(...) implica l'accettazione delle eventuali conseguenze sfavorevoli, derivanti dall'impossibilità di compimento di atti processuali che presuppongono la presenza del giudicabile”. Secondo la Corte tale conclusione – in linea con quanto già sostenuto in precedenza ritenendo non lesiva degli artt. 3 e 24, secondo comma, Cost., la definitiva perdita del diritto di accesso ai riti alternativi in cui incorre l'imputato contumace nell'udienza preliminare del processo ordinario e che non abbia conferito procura speciale al difensore, anche nel caso in cui si sia proceduto in detta udienza alla modifica dell'imputazione (sentenza n. 384 del 2006) – si impone tanto più nell'ipotesi in esame, posto che l'imputato, a seguito della propria volontaria scelta, “non incorre affatto nella perdita della possibilità di ottenere la concessione del perdono giudiziale e la dichiarazione di improcedibilità per irrilevanza del fatto: l'una e l'altra potendo comunque aver luogo (...) all'esito del dibattimento.” Alla luce di tali considerazioni è stato, altresì, escluso il contrasto con il diritto di difesa, rilevando come “l'esigenza – postulata dalla giurisprudenza di legittimità – che il consenso sia riconducibile direttamente alla persona dell'interessato, risponde, per quanto si è detto, alla medesima *ratio* dell'omologo regime stabilito per l'accesso ai riti speciali che implicano la possibile utilizzazione, in danno dell'imputato, di elementi probatori acquisiti fuori dal contraddittorio”, e ricordando come tale regime sia stato già ritenuto non lesivo dell'art. 24 Cost., “tenuto conto degli effetti particolarmente incisivi della relativa opzione sulla sfera giuridica del soggetto, sia sul terreno sostanziale che su quello processuale” (nelle ordinanze n. 57 del 2005 e n. 143 del 1993). Parimenti inconsistente è stato giudicato, infine, il contrasto con l'art. 111 Cost., precisando come non possa ritenersi “irragionevole un assetto normativo che, nel conflitto fra l'esigenza di agevolare la sollecita definizione del processo – esigenza pure particolarmente avvertita nel caso di processo a carico di minorenne – e quella di rimettere all'imputato la scelta di rinunciare ad una delle garanzie fondamentali del “giusto processo”, quale la formazione della prova in contraddittorio, dia la prevalenza alla seconda, segnatamente allorché si tratti di pronunciare sentenze che, sebbene di non luogo a procedere, presuppongono comunque una affermazione di responsabilità”.

## **2.7. La captazione casuale di conversazioni del Presidente della Repubblica**

La sentenza n. 1 ha risolto un conflitto di attribuzione sollevato dal Presidente della Repubblica nei confronti del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Palermo, in relazione all'attività di intercettazione telefonica effettuata su utenze di un senatore sottoposto ad indagini, nel corso della quale sono state captate conversazioni del Capo dello Stato. La Corte ha dichiarato che non spettava alla Procura valutare la rilevanza delle intercettazioni di conversazioni presidenziali ed omettere di chiedere al giudice l'immediata distruzione della relativa documentazione, senza attivazione del contraddittorio tra le parti e con modalità idonee ad assicurare la segretezza del contenuto delle comunicazioni. L'accoglimento del ricorso del Presidente della Repubblica è derivato, come esposto *infra*, Cap. III, dal riconoscimento dell'inderogabilità, in linea di principio, della «riservatezza della sfera delle comunicazioni presidenziali», strumentale all'«efficacia» ed alla

«praticabilità» delle sue peculiari «funzioni di raccordo e di persuasione», e quindi coesistente al suo ruolo nell'ordinamento costituzionale. I Giudici hanno negato ogni rilevanza, ai fini della decisione, alla distinzione, peraltro non esente da incertezze, tra intercettazioni dirette, indirette e casuali. Secondo la giurisprudenza costituzionale relativa alle indagini su parlamentari o membri del Governo, occorre «distinguere tra controlli mirati all'ascolto delle comunicazioni del soggetto munito della prerogativa, e controlli casuali od occasionali, cioè intervenuti accidentalmente in forza dell'intercettazione disposta a carico di un soggetto non immune». Nella prima categoria sono comprese anche le intercettazioni "indirette", cioè quelle indagini che, pur non riguardando (a differenza delle intercettazioni "dirette") le utenze in uso al soggetto immune, siano comunque mirate a captarne le comunicazioni, a causa del suo rapporto personale o professionale con la persona assoggettata al controllo (si vedano, in proposito, le sentenze n. 114 e n. 113 del 2010, n. 390 del 2007, nonché le ordinanze n. 171 del 2011 e n. 263 del 2010)». Il concorde riconoscimento delle parti in conflitto dell'occasionalità delle intercettazioni dei colloqui presidenziali non comporta, tuttavia, che esse «debbono ritenersi consentite e suscettibili di utilizzazione processuale, sulla base dell'argomento che quanto è fortuito non può formare oggetto di divieto». Infatti, «se il fondamento della tutela della riservatezza delle comunicazioni presidenziali (...) consiste nell'essenziale protezione delle attività informali di equilibrio e raccordo tra poteri dello Stato, (...) allora si deve riconoscere che il livello di tutela non si abbassa per effetto della circostanza, non prevista dagli inquirenti e non conosciuta ovviamente dallo stesso Presidente, che l'intercettazione non riguardi una utenza in uso al Capo dello Stato, ma quella di un terzo destinatario di indagini giudiziarie. Si verificherebbe», altrimenti, «la singolare situazione di una tutela costituzionale che degrada in seguito a circostanze casuali, imprevedibili anche da parte degli stessi inquirenti». Se l'intercettazione è stata casuale, «cioè non prevedibile né evitabile, il problema non è quello di affermare il suo divieto preventivo, che, in via generale, esiste, ma non è applicabile nella fattispecie – anche per le modalità tecniche della relativa esecuzione – proprio per la casualità e l'imprevedibilità della captazione (...). La funzione di tutela del divieto si trasferisce dalla fase anteriore all'intercettazione, in cui rileva la direzione impressa all'atto di indagine dall'autorità procedente, a quella posteriore, giacché si impone alle autorità che hanno disposto ed effettuato le captazioni l'obbligo di non aggravare il *vulnus* alla sfera di riservatezza delle comunicazioni presidenziali, adottando tutte le misure necessarie e utili per impedire la diffusione del contenuto delle intercettazioni». Simili conclusioni sono «perfettamente compatibili con la logica dei divieti probatori nel processo penale, cui si connette la sanzione dell'inutilizzabilità della prova» che opera «a garanzia dell'interesse presidiato dal divieto, a prescindere dalla responsabilità dell'inquirente per la violazione di regole procedurali nell'attività di acquisizione. Il carattere casuale di una captazione non consentita (...) non incide sulla necessità di tutela della riservatezza del relativo colloquio». In considerazione dell'esigenza costituzionale di «protezione assoluta» delle comunicazioni presidenziali, è evidente come «già la semplice rivelazione ai mezzi di informazione dell'esistenza delle registrazioni costituisca un *vulnus* che deve essere evitato. Se poi si arrivasse ad intraprendere iniziative processuali suscettibili di sfociare nella divulgazione dei contenuti delle stesse comunicazioni, la tutela costituzionale (...) sarebbe irrimediabilmente e totalmente compromessa. Dovere dei giudici – soggetti alla legge, e quindi, in primo luogo, alla Costituzione – è quello di evitare che ciò possa accadere e, quando ciò casualmente accada, di non portare ad ulteriori conseguenze la lesione involontariamente recata alla sfera di riservatezza costituzionalmente protetta». La Corte ha dunque affermato l'«obbligo per l'autorità giudiziaria procedente di distruggere, nel più breve tempo, le registrazioni casualmente effettuate di conversazioni telefoniche del Presidente della Repubblica (...). Lo strumento processuale per giungere a tale risultato, costituzionalmente imposto, non può essere quello previsto dagli artt. 268 e 269 cod. proc. pen., giacché tali norme richiedono la fissazione di un'udienza camerale, con la partecipazione di tutte le parti del giudizio, i cui difensori, secondo quanto prevede il comma 6 del citato art. 268, "hanno facoltà di esaminare gli atti e ascoltare le registrazioni", previamente depositati a tale fine. Anche la procedura di distruzione regolata dai commi 2 e 3 del citato art. 269 è incentrata, come (...) ribadito a suo tempo con la sentenza n. 463 del 1994, sull'adozione del rito camerale e dei connessi strumenti di garanzia del contraddittorio». L'udienza di stralcio di cui all'art. 268, comma 6, «è inconferente rispetto al caso che ha dato origine al conflitto, essendo strutturalmente destinata alla



selezione dei colloqui che le parti giudicano rilevanti ai fini dell'accertamento dei fatti (...). Nel caso di specie nessuna valutazione di rilevanza è possibile, alla luce del riscontrato divieto di divulgare, ed a maggior ragione di utilizzare in chiave probatoria, (...) colloqui casualmente intercettati del Presidente della Repubblica. Quanto alla procedura partecipata di distruzione, essa riguarda per definizione conversazioni prive di rilevanza ma astrattamente utilizzabili». L'adozione di tali procedure «vanificherebbe totalmente e irrimediabilmente la garanzia della riservatezza delle comunicazioni del Presidente della Repubblica. Esiste piuttosto un'altra norma processuale – cioè l'art. 271, comma 3, cod. proc. pen. (...) – che prevede che il giudice disponga la distruzione della documentazione delle intercettazioni di cui è vietata l'utilizzazione (...), in particolare e anzitutto perché “eseguite fuori dei casi consentiti dalla legge”, salvo che essa costituisca corpo di reato». Le intercettazioni di conversazioni presidenziali «ricadono in tale ampia previsione, ancorché effettuate in modo occasionale. Quanto alla procedura da seguire, nella citata disposizione non sono contenuti rinvii ad altre norme del codice di rito (...). Dunque, la norma processuale in questione non impone la fissazione di una udienza camerale “partecipata”, e neppure la esclude. La soluzione è coerente con l'eterogeneità delle fattispecie regolate dallo stesso art. 271 cod. proc. pen., consentendo di tener conto delle diverse ragioni che sono alla base delle singole ipotesi di inutilizzabilità. Questa può derivare, per un verso, dall'inosservanza di regole procedurali, che prescindono dalla qualità dei soggetti coinvolti e dal contenuto delle comunicazioni captate (...). Ma l'inutilizzabilità può connettersi anche a ragioni di ordine sostanziale, espressive di un'esigenza di tutela “rafforzata” di determinati colloqui in funzione di salvaguardia di valori e diritti di rilievo costituzionale che si affiancano al generale interesse alla segretezza delle comunicazioni (quali la libertà di religione, il diritto di difesa, la tutela della riservatezza su dati sensibili ed altro). È questo il caso, specificamente previsto dal successivo comma 2, delle intercettazioni di comunicazioni o conversazioni», tra gli altri, di ministri di confessioni religiose, avvocati, investigatori privati e medici, «allorché abbiano ad oggetto fatti conosciuti per ragione del loro ministero, ufficio o professione. Ma è questo ovviamente anche il caso dell'intercettazione, benché casuale, di colloqui del Capo dello Stato, riconducibile (...) all'ipotesi delle intercettazioni “eseguite fuori dei casi consentiti dalla legge”, cui è preliminare e distinto riferimento (...) nel comma 1 dell'art. 271: previsione che si presta a svolgere un ruolo “di chiusura” della disciplina dell'inutilizzabilità, abbracciando fattispecie preclusive diverse e ulteriori rispetto a quelle dianzi indicate, ricavabili anche, e in primo luogo, dalla Costituzione. A proposito delle regole da seguire ai fini della distruzione del materiale inutilizzabile, il trattamento delle due categorie di intercettazioni deve essere diverso. Le intercettazioni inutilizzabili per vizi di ordine procedurale attengono a comunicazioni di per sé non inconoscibili, e che avrebbero potuto essere legittimamente captate se fosse stata seguita la procedura corretta. La loro distruzione può pertanto seguire l'ordinaria procedura camerale, nel contraddittorio fra le parti. Nel caso invece si tratti di intercettazioni non utilizzabili per ragioni sostanziali, derivanti dalla violazione di una protezione “assoluta” del colloquio per la qualità degli interlocutori o per la pertinenza del suo oggetto, la medesima soluzione risulterebbe antitetica rispetto alla *ratio* della tutela. L'accesso delle altre parti del giudizio, con rischio concreto di divulgazione dei contenuti del colloquio anche al di fuori del processo, vanificherebbe l'obiettivo perseguito, sacrificando i principi e i diritti di rilievo costituzionale che si intende salvaguardare. Basti pensare alla conoscenza da parte dei terzi – o, peggio, alla diffusione mediatica – dei contenuti di una confessione resa ad un ministro del culto, ovvero all'ostensione al difensore della parte civile del colloquio riservato tra l'imputato e il suo difensore (...). Nelle ipotesi ora indicate – e dunque anche, a maggior ragione (stante il rango degli interessi coinvolti), in quella dell'intercettazione di colloqui presidenziali – deve ritenersi che i principi tutelati dalla Costituzione non possano essere sacrificati in nome di una astratta simmetria processuale». In ogni caso, le intercettazioni «oggetto dell'odierno conflitto devono essere distrutte (...), sotto il controllo del giudice, non essendo ammissibile (...) che alla distruzione proceda unilateralmente il pubblico ministero. Tale controllo è garanzia di legalità con riguardo anzitutto alla effettiva riferibilità delle conversazioni intercettate al Capo dello Stato, e quindi, più in generale, quanto alla loro inutilizzabilità», in forza della vigente normativa costituzionale ed ordinaria.

## ***2.8. Le intercettazioni telefoniche nei confronti di un parlamentare***

L'utilizzazione processuale di conversazioni di un parlamentare, indirettamente e casualmente intercettato, é assoggettata al regime autorizzatorio contemplato dall'art. 6 della legge n. 140 del 2003. La sentenza n. 74, dopo aver sottolineato che «il corretto esercizio del potere giurisdizionale nei confronti dei membri delle Camere va valutato in base al criterio della “necessità” processuale», ha individuato «gli ambiti di valutazione che, rispetto al requisito della necessità, competono, rispettivamente, al giudice richiedente e alla Camera di appartenenza del parlamentare». Il suddetto requisito «ha una duplice valenza: opera come condizione per l'utilizzazione delle intercettazioni nel corso del processo e come limite dell'attività dell'autorità giudiziaria nei confronti dei parlamentari. (...) soltanto qualora la richiesta di autorizzazione (...) abbia ad oggetto intercettazioni fortuite la cui utilizzazione non risponda al richiamato criterio di “necessità”, l'esercizio del potere giudiziario andrebbe ritenuto illegittimo», in quanto rivelatore dell'«intento persecutorio della richiesta. L'apprezzamento di un simile intento da parte del Parlamento presuppone – ed è logicamente conseguente a – un giudizio negativo circa la sussistenza del requisito di “necessità”. È, dunque, esclusa la possibilità che la Camera alla quale appartiene il parlamentare le cui conversazioni siano state intercettate decida su una richiesta di autorizzazione (...) alla stregua di criteri discrezionalmente scelti caso per caso o comunque diversi da quello indicato dallo stesso Parlamento in sede legislativa, nei limiti di cui all'art. 68 Cost.». In riferimento all'art. 6, comma 2, della legge n. 140 del 2003, secondo cui il GIP chiede l'autorizzazione all'utilizzazione di intercettazioni o tabulati nei confronti del parlamentare qualora lo ritenga necessario, la sentenza n. 188 del 2010 ha precisato che «“la valutazione circa la sussistenza, in concreto, di tale ‘necessità’ spetta indubbiamente all'autorità giudiziaria richiedente”, la quale è peraltro tenuta “a determinare in modo specifico i connotati del provvedimento e a dare adeguato conto delle relative ragioni, con motivazione non implausibile, nella richiesta di autorizzazione ad eseguirlo, così da porre la Camera competente in condizione di apprezzarne compiutamente i requisiti di legalità costituzionale”». La legge, invece, «non assegna al Parlamento un potere di riesame di dati processuali già valutati dall'autorità giudiziaria. Consente, tuttavia, alle Camere di verificare che la richiesta di autorizzazione sia coerente con l'impianto accusatorio e che non sia, dunque, pretestuosa. A tal fine, la Camera [...] deve accertare che il giudice abbia indicato gli elementi su cui la richiesta si fonda – ovvero, “da un lato, le specifiche emergenze probatorie fino a quel momento disponibili e, dall'altro, la loro attitudine a fare sorgere la ‘necessità’ di quanto si chiede di autorizzare” – e che la asserita necessità dell'atto sia “motivata in termini di non implausibilità”».

### ***2.9. La custodia cautelare in carcere (divieto di presunzione assoluta di adeguatezza della misura)***

In tema di misure cautelari personali, la sentenza n. 57 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 275, comma 3, secondo periodo, del codice di procedura penale, come modificato dall'art. 2, comma 1, del d.l. n. 11 del 2009, nella parte in cui – nel prevedere che, quando sussistono gravi indizi di colpevolezza in ordine ai delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dall'art. 416-bis del codice penale ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dallo stesso articolo, è applicata la custodia cautelare in carcere, salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari – non fa salva, altresì, l'ipotesi in cui siano acquisiti elementi specifici, in relazione al caso concreto, dai quali risulti che le esigenze cautelari possono essere soddisfatte con altre misure. Allontanandosi da una propria precedente decisione (ordinanza n. 450 del 1995) e condividendo un consistente orientamento formatosi negli ultimi anni, la Corte ha ritenuto, nel caso di specie, la presunzione assoluta di adeguatezza della sola misura custodiale carceraria contrastante con gli artt. 3, 13, primo comma, e 27, secondo comma, Cost. Più in particolare, la Corte ha richiamato il generale principio in base al quale “le presunzioni assolute, specie quando limitano un diritto fondamentale della persona, violano il principio di eguaglianza, se sono arbitrarie o irrazionali, cioè se non rispondono a dati di esperienza generalizzabili, riassunti nella formula dell' “*id quod plerumque accidit*”, ribadendo anche che l'irragionevolezza della presunzione assoluta si può cogliere tutte le volte in cui sia “agevole” formulare ipotesi di accadimenti reali contrari alla generalizzazione posta a base della presunzione stessa: principi in basi ai quali – come noto – l'irragionevolezza è stata ravvisata rispetto alla presunzione assoluta dell'art.

275, comma 3, cod. proc. pen., nella parte in cui era riferita ad alcuni delitti a sfondo sessuale (sentenza n. 164 del 2011), all'associazione finalizzata al traffico di stupefacenti (sentenza n. 231 del 2011), all'associazione per delinquere realizzata allo scopo di commettere i delitti previsti dall'art. 473 e 474 cod. pen. (sentenza n. 110 del 2012) ed anche rispetto alla presunzione assoluta dell'art. 12, comma 4-bis, del d.lgs. n. 286 del 1998 relativa ad alcune figure di favoreggiamento delle immigrazioni illegali (sentenza n. 331 del 2011). In questa prospettiva, con riferimento ai delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dall'art. 416-bis cod. pen. o al fine di agevolare le attività di associazioni previste dallo stesso articolo, la Corte ha ritenuto la presunzione assoluta di adeguatezza della sola custodia cautelare non rispondente a dati di esperienza generalizzati, essendo "agevole" formulare ipotesi di accadimenti reali contrari alla generalizzazione posta a base della presunzione stessa: infatti "la possibile estraneità dell'autore di tali delitti a un'associazione di tipo mafioso fa escludere che si sia sempre in presenza di un «reato che implichi o presupponga necessariamente un vincolo di appartenenza permanente a un sodalizio criminoso con accentuate caratteristiche di pericolosità – per radicamento nel territorio, intensità dei collegamenti personali e forza intimidatrice – vincolo che solo la misura più severa risulterebbe, nella generalità dei casi, in grado di interrompere» (sentenza n. 164 del 2011). Se, come si è visto, la congrua "base statistica" della presunzione in questione è collegata all'«appartenenza ad associazioni di tipo mafioso» (sentenza n. 265 del 2010), una fattispecie che, anche se collocata in un contesto mafioso, non presupponga necessariamente siffatta "appartenenza" non assicura alla presunzione di assoluta adeguatezza della custodia cautelare in carcere un fondamento giustificativo costituzionalmente valido". Si è sottolineato, inoltre, che "Il semplice impiego del cosiddetto "metodo mafioso" o la finalizzazione della condotta criminosa all'agevolazione di un'associazione mafiosa (la quale, secondo la giurisprudenza di legittimità, «non richiede anche che il fine particolare, perseguito con la commissione del delitto, debba in qualche modo essere realizzato»: sentenza della Corte di cassazione, sezione sesta penale, 19 settembre 1996, n. 9691) non sono necessariamente equiparabili, ai fini della presunzione in questione, alla partecipazione all'associazione, ed è a questa partecipazione che è collegato il dato empirico, ripetutamente constatato, della idoneità del processo, e delle stesse misure cautelari, a recidere il vincolo associativo e a far venire meno la connessa attività collaborativa, sicché, una volta riconosciuta la perdurante pericolosità dell'indagato o dell'imputato del delitto previsto dall'art. 416-bis cod. pen., è legittimo presumere che solo la custodia cautelare in carcere sia idonea a contrastarla efficacemente". La Corte, ancora, ha ritenuto che anche "l'ampio numero dei reati-base suscettibili di rientrare nell'ambito di applicazione del regime cautelare speciale segnala la possibile diversità del "significato" di ciascuno di essi sul piano dei *pericula libertatis*", in ciò ravvisando "un'ulteriore conferma dell'insussistenza di una congrua base statistica a sostegno della presunzione censurata", e concludendo col sottolineare come "anche sotto questo profilo (...) la posizione dell'autore dei delitti commessi avvalendosi del cosiddetto "metodo mafioso" o al fine di agevolare le attività dell'associazione di tipo mafioso, delle quali egli non faccia parte, si rivela non equiparabile a quella dell'associato o del concorrente nella fattispecie associativa, per la quale la presunzione delineata dall'art. 275, comma 3, cod. proc. pen. risponde (...) a dati di esperienza generalizzabili". Su tali basi, la Corte ha dunque ritenuto le norme censurate in contrasto sia con l'art. 3 Cost., per l'ingiustificata parificazione dei procedimenti relativi ai delitti in questione a quelli concernenti il delitto di cui all'art. 416-bis cod. pen. e per l'irrazionale assoggettamento ad un medesimo regime cautelare delle diverse ipotesi riconducibili alle due fattispecie in esame; sia con l'art. 13, primo comma, Cost., quale referente fondamentale del regime ordinario delle misure cautelari privative della libertà personale; sia, infine, con l'art. 27, secondo comma, Cost., in quanto attribuisce alla coercizione processuale tratti funzionali tipici della pena. Si è precisato, nondimeno, che "ciò che vulnera i parametri costituzionali richiamati non è la presunzione in sé, ma il suo carattere assoluto, che implica una indiscriminata e totale negazione di rilevanza al principio del «minore sacrificio necessario». La previsione, invece, di una presunzione solo relativa di adeguatezza della custodia carceraria – atta a realizzare una semplificazione del procedimento probatorio, suggerita da aspetti ricorrenti del fenomeno criminoso considerato, ma comunque superabile da elementi di segno contrario – non eccede i limiti di compatibilità costituzionale, rimanendo per tale verso non censurabile l'apprezzamento legislativo circa l'ordinaria configurabilità di esigenze cautelari nel

grado più intenso (sentenze n. 110 del 2012, n. 331, n. 231 e n. 164 del 2011, e n. 265 del 2010)”. Così ripristinata, la relatività della presunzione lascerà al giudice la possibilità di acquisire “elementi specifici, in relazione al caso concreto, dai quali risulti che le esigenze cautelari possono essere soddisfatte con altre misure”; elementi tra i quali – in particolare – andrà apprezzata “l’appartenenza dell’agente ad associazioni di tipo mafioso ovvero la sua estraneità ad esse”.

Irrobustendo un già cospicuo orientamento in termini, con la sentenza n. **213** la Corte – rilevando un contrasto con gli artt. 3, 13, primo comma, 27, secondo comma, Cost. - ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 275, comma 3, secondo periodo, cod. proc. pen., come modificato dall’articolo 2 del decreto-legge n. 11 del 2009, nella parte in cui – nel prevedere che, quando sussistono gravi indizi di colpevolezza in ordine al delitto di cui all’articolo 630 del codice penale, è applicata la custodia cautelare in carcere, salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari – non fa salva, altresì, l’ipotesi in cui siano acquisiti elementi specifici, in relazione al caso concreto, dai quali risulti che le esigenze cautelari possono essere soddisfatte con altre misure. Come noto, la norma impugnata è già stata oggetto di plurime dichiarazioni di illegittimità da parte della Corte, nella parte in cui prefigura una presunzione assoluta – anziché soltanto relativa – di adeguatezza della sola custodia cautelare in carcere a soddisfare le esigenze cautelari nei confronti della persona raggiunta da gravi indizi di colpevolezza per una serie di delitti. Ciò è avvenuto, in particolare, con riguardo ai delitti a sfondo sessuale di cui agli artt. 600-bis, primo comma, 609-bis e 609-quater cod. pen. (sentenza n. 265 del 2010); all’omicidio volontario (sentenza n. 164 del 2011); alla fattispecie associativa di cui all’art. 74 del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309, recante il «Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza» (sentenza n. 231 del 2011); all’associazione per delinquere finalizzata alla commissione dei delitti previsti dagli artt. 473 e 474 cod. pen. (sentenza n. 110 del 2012); ai procedimenti per i delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dall’art. 416-bis cod. pen., ovvero al fine di agevolare l’attività delle associazioni previste dal medesimo articolo (sentenza n. 57 del 2013); nei medesimi termini, è stata inoltre dichiarata costituzionalmente illegittima, nei medesimi termini, l’omologa presunzione assoluta sancita dall’art. 12, comma 4-bis, del decreto legislativo n. 286 del 1998, nei confronti della persona gravemente indiziata di taluno dei delitti di favoreggiamento dell’immigrazione clandestina, previsti dal comma 3 del medesimo art. 12 (sentenza n. 331 del 2011). In tutte queste pronunce, si era anzitutto rilevato come, alla luce dei principi costituzionali di riferimento – segnatamente, il principio di inviolabilità della libertà personale (art. 13, primo comma, Cost.) e la presunzione di non colpevolezza (art. 27, secondo comma, Cost.) – la disciplina delle misure cautelari debba essere ispirata al criterio del «minore sacrificio necessario»: la compressione della libertà personale deve essere, pertanto, contenuta entro i limiti minimi indispensabili a soddisfare le esigenze cautelari del caso concreto, sottolineando anche come ciò impegni il legislatore, da una parte, a strutturare il sistema cautelare secondo il modello della «pluralità graduata», predisponendo una gamma di misure alternative, connotate da differenti gradi di incidenza sulla libertà personale, e, dall’altra, a prefigurare criteri per scelte «individualizzanti» del trattamento cautelare, parametrate sulle esigenze configurabili nelle singole fattispecie concrete. Si è inoltre rimarcato come a tali criteri si conforma la disciplina generale del codice di procedura penale, basata sulla tipizzazione di un «ventaglio» di misure di gravità crescente (articoli da 281 a 285) e sulla correlata enunciazione del principio di «adeguatezza» (art. 275, comma 1), in applicazione del quale il giudice è tenuto a scegliere la misura meno afflittiva tra quelle astrattamente idonee a soddisfare le esigenze cautelari ravvisabili nel caso concreto e, conseguentemente, a far ricorso alla misura “massima” (la custodia cautelare in carcere) solo quando ogni altra misura risulti inadeguata (art. 275, comma 3, primo periodo); evidenziando, per converso come da tali coordinate si discosti vistosamente la disciplina dettata dal secondo e dal terzo periodo del comma 3 dell’art. 275 cod. proc. pen., che stabilisce, rispetto ai soggetti raggiunti da gravi indizi di colpevolezza per taluni delitti, una duplice presunzione, relativa, quanto alla sussistenza delle esigenze cautelari, e assoluta, quanto alla scelta della misura, reputando il legislatore adeguata, ove la presunzione relativa non risulti vinta, unicamente la custodia cautelare in carcere, senza alcuna possibile alternativa. Su tali basi, e per quanto qui maggiormente interessa,

nelle ipotesi menzionate l'irragionevolezza della presunzione assoluta della sola custodia cautelare era stata dunque desunta, anzitutto, dal principio per cui «le presunzioni assolute, specie quando limitano un diritto fondamentale della persona, violano il principio di eguaglianza, se sono arbitrarie e irrazionali, cioè se non rispondono a dati di esperienza generalizzati, riassunti nella formula dell'*id quod plerumque accidit*. In particolare, l'irragionevolezza della presunzione assoluta si coglie tutte le volte in cui sia "agevole" formulare ipotesi di accadimenti reali contrari alla generalizzazione posta alla base della presunzione stessa». In effetti, a dette figure delittuose non poteva estendersi la *ratio* giustificativa del regime derogatorio, precedentemente ravvisata dalla Corte in rapporto ai delitti di mafia (i soli considerati dall'art. 275, comma 3, cod. proc. pen. prima della novella del 2009) (ordinanza n. 450 del 1995): ossia che dalla struttura stessa della fattispecie e dalle sue connotazioni criminologiche – legate alla circostanza che l'appartenenza ad associazioni di tipo mafioso implica un'adesione permanente ad un sodalizio criminoso di norma fortemente radicato nel territorio, caratterizzato da una fitta rete di collegamenti personali e dotato di particolare forza intimidatrice – deriva, nella generalità dei casi e secondo una regola di esperienza generalmente condivisa, una esigenza cautelare alla cui soddisfazione sarebbe adeguata solo la custodia in carcere (non essendo le misure "minori" sufficienti a troncare i rapporti tra l'indiziato e l'ambito delinquenziale di appartenenza, neutralizzandone la pericolosità). Orbene, è sulla base di un analogo *iter* argomentativo che la Corte, con la sentenza n. 213 del 2013, ha ritenuto irragionevole l'assolutezza della presunzione legislativa anche con riferimento al delitto di sequestro di persona a scopo di estorsione (al quale il regime cautelare speciale era esteso dal secondo periodo dell'art. 275, comma 3, cod. proc. pen. tramite il richiamo "mediato" alla norma processuale di cui all'art. 51, comma 3-bis, cod. proc. pen). Al riguardo, la Corte ha sottolineato, anzitutto, come la formulazione legislativa della fattispecie incriminatrice dell'art. 630 cod. pen. si presta «a qualificare penalmente anche episodi marcatamente dissimili, sul piano criminologico e del tasso di disvalore, rispetto a quelli avuti di mira dal legislatore dell'emergenza»: episodi «che – a fronte della marcata flessione dei sequestri di persona a scopo estorsivo perpetrati "professionalmente" dalla criminalità organizzata, registratasi a partire dalla seconda metà degli anni '80 [...] – hanno finito, di fatto, per assumere un peso di tutto rilievo, se non pure preponderante, nella più recente casistica dei sequestri estorsivi» (sentenza n. 68 del 2012). Proprio l'eterogeneità delle concrete fattispecie riconducibili al tipo legale dimostra secondo la Corte che la presunzione legislativa, nella sua assolutezza, non è supportata da una congrua base statistica: «Dal paradigma legale tipico esula, in specie, il necessario collegamento dell'agente con una struttura associativa permanente. Alla luce della descrizione del fatto incriminato, non è neppure escluso che questo possa costituire frutto di iniziativa meramente individuale. Ma quando pure – come avviene nella generalità dei casi – il sequestro risulti ascrivibile ad una pluralità di persone, esso può comunque mantenere un carattere puramente episodico od occasionale, basarsi su una organizzazione solo rudimentale di mezzi e recare una limitata offesa agli interessi protetti (libertà personale e patrimonio) [...]. In sostanza, dunque, la fattispecie criminosa cui la presunzione è riferita può assumere le più disparate connotazioni concrete: dal fatto commesso "professionalmente" e con modalità efferate da organizzazioni criminali rigidamente strutturate e dotate di ingenti dotazioni di mezzi e di uomini; all'illecito realizzato *una tantum* da singoli o da gruppi di individui, quale reazione ad una altrui condotta apprezzata come scorretta (nella specie, una patita truffa "*in re illicita*") e al solo fine di eliderne le conseguenze patrimoniali (nella specie, recuperare la modesta somma versata dai sequestratori al truffatore). Dal che deve conclusivamente inferirsi che in un numero non trascurabile di casi le esigenze cautelari potrebbero trovare risposta in misure diverse e meno afflittive della custodia carceraria». In esito a tali considerazioni, si è comunque ribadito il consolidato principio per cui ciò che vulnera i valori costituzionali non è la presunzione in sé, ma il suo carattere assoluto, che implica una indiscriminata e totale negazione di rilievo al principio del «minore sacrificio necessario»; ricordando, al contempo, che viceversa «la previsione di una presunzione solo relativa di adeguatezza della custodia carceraria – atta a realizzare una semplificazione del procedimento probatorio suggerita da aspetti ricorrenti del fenomeno criminoso considerato, ma comunque superabile da elementi di segno contrario – non eccede i limiti di compatibilità costituzionale, rimanendo per tal verso non censurabile l'apprezzamento legislativo circa la ordinaria configurabilità di esigenze cautelari nel grado più intenso».

Di analogo tenore le argomentazioni che hanno condotto la Corte, con la successiva sentenza n. **232**, a dichiarare l'illegittimità (sempre) dell'art. 275, comma terzo, cod. proc. pen., nella parte in cui – nel prevedere che, quando sussistono gravi indizi di colpevolezza in ordine al delitto di cui all'articolo 609-*octies* del codice penale, è applicata la custodia in carcere, salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari – non fa salva, altresì, l'ipotesi in cui siano acquisiti elementi specifici, in relazione al caso concreto, dai quali risulti che le esigenze cautelari possono essere soddisfatte con altre misure. Anche in questo caso, in effetti, la Corte non ha ravvisato alla base della presunzione assoluta fissata dalla norma una convincente base empirica: segnatamente, si è rimarcato che la «più intensa lesione del bene della libertà sessuale» (...) ricollegabile alla violenza sessuale di gruppo – se ha orientato le opzioni del legislatore nella prospettiva della definizione di un severo trattamento sanzionatorio – non offre un fondamento giustificativo costituzionalmente valido al regime cautelare speciale previsto dalla norma censurata. Infatti, sono riferibili anche alla fattispecie in esame le considerazioni svolte da questa Corte a proposito della presunzione *de qua* in rapporto al delitto di omicidio volontario: nonostante l'indiscutibile gravità del fatto, che «peserà opportunamente nella determinazione della pena inflitta all'autore, quando ne sia riconosciuta in via definitiva la colpevolezza», anche nel caso della violenza sessuale di gruppo, così come in quello dell'omicidio, la presunzione assoluta di cui si discute non è rispondente a un dato di esperienza generalizzato, ricollegabile alla «struttura stessa» e alle «connotazioni criminologiche» della figura criminosa, non trattandosi di un «reato che implichi o presupponga necessariamente un vincolo di appartenenza permanente a un sodalizio criminoso con accentuate caratteristiche di pericolosità – per radicamento nel territorio, intensità dei collegamenti personali e forza intimidatrice – vincolo che solo la misura più severa risulterebbe, nella generalità dei casi, in grado di interrompere» (...).

### ***2.10. Il reclamo al magistrato di sorveglianza***

I più significativi insegnamenti della giurisprudenza costituzionale sulla tutela giurisdizionale dei diritti dei detenuti sono stati limpidamente riepilogati nella sentenza n. **135**. I Giudici hanno innanzitutto ribadito la «necessità, costituzionalmente garantita, che vi sia una tutela giurisdizionale nei confronti degli atti dell'Amministrazione penitenziaria ritenuti lesivi dei diritti dei detenuti (sentenze n. 26 del 1999 e n. 526 del 2000)». Una delle autorità preposte a siffatta tutela è il magistrato di sorveglianza: quando un reclamo del detenuto «riguarda la pretesa lesione di un diritto, e non si risolve in una semplice doglianza su aspetti generali o particolari dell'organizzazione e del funzionamento dell'istituto penitenziario, il procedimento che si instaura davanti al suddetto magistrato assume natura giurisdizionale, giacché “non v'è posizione giuridica tutelata di diritto sostanziale, senza che vi sia un giudice davanti al quale essa possa essere fatta valere” (sentenza n. 212 del 1997). Se il procedimento e la conseguente decisione del magistrato di sorveglianza si configurano come esercizio della funzione giurisdizionale, in quanto destinati ad assicurare la tutela di diritti, si impone la conclusione che quest'ultima sia effettiva e non condizionata a valutazioni discrezionali di alcuna autorità». Coerentemente con l'affermata natura giurisdizionale del procedimento introdotto dal reclamo, la Corte ha «riconosciuto alle “disposizioni” adottate dal magistrato di sorveglianza (...) la natura di “prescrizioni od ordini, il cui carattere vincolante per l'amministrazione penitenziaria è intrinseco alle finalità di tutela”» perseguite dalla legge (sentenza n. 266 del 2009). Il reclamo «assume pertanto “il carattere di rimedio generale”, esperibile, anche da detenuti assoggettati a regimi di sorveglianza particolare, “quale strumento di garanzia giurisdizionale” (sentenza n. 190 del 2010). Solo nel caso di coinvolgimento di terzi estranei all'organizzazione carceraria (...) il rimedio giurisdizionale» in esame «non risulta idoneo, in quanto estromette indebitamente una delle parti del rapporto sostanziale (...) dal contraddittorio davanti al magistrato di sorveglianza», come già ritenuto dalla sentenza n. 341 del 2006.

### ***2.11. Il sovraffollamento carcerario e l'esecuzione della pena - monito al legislatore***

Con la sentenza n. **279** la Corte ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 147 del codice penale, sollevate in riferimento agli articoli 2, 3, 27, terzo

comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'articolo 3 della CEDU. Pur a fronte di una problema ravvisato di indubbia gravità e spessore – quello del c.d. sovraffollamento carcerario - la Corte ha deciso per l'inammissibilità richiamandosi ai (doverosi) limiti del proprio intervento, che consentono di adottare sentenze di accoglimento manipolative, di tipo additivo, solo in presenza delle c.d. "rime obbligate", assenti – a parere dei giudici - nel caso *de quo*. Diverse le censure prospettate dai rimettenti a fronte della mancata possibilità di disporre il differimento dell'esecuzione della pena nell'ipotesi in cui la stessa sia eseguita in un penitenziario "sovraffollato". Anzitutto, la violazione dell'art. 27, terzo comma, sia in relazione al divieto di trattamenti contrari al senso di umanità, sia in relazione alla finalità rieducativa della pena, posto che la restrizione del detenuto in spazi angusti produrrebbe l'invalidazione della persona medesima, non inducendo nel condannato quel significativo percorso modificativo che, attraverso il trattamento individualizzato, gli consentirebbe di instaurare una normale vita di relazione. Ancora, la violazione dell'art. 117, comma primo, Cost., in relazione al "parametro interposto" offerto dall'art. 3 CEDU, come interpretato dalla giurisprudenza della Corte EDU, la quale in più occasioni ha ravvisato il carattere "disumano" e "degradante" della pena nel caso in cui al detenuto sia riservato uno spazio di detenzione inferiore a determinati standard di "vivibilità minima": sino alla nota "sentenza pilota" emessa nel caso *Torreggiani e altri c. Italia* (Corte EDU, 8 gennaio 2013) - ampiamente richiamata nelle ordinanze di rimessione -, con la quale i giudici di Strasburgo hanno imposto perentori termini di adeguamento all'Italia per rimediare alla riscontrata violazione strutturale. Infine, la violazione degli artt. 2 e 3 Cost., in ragione del fatto che, da un lato, la dignità umana - quale diritto inviolabile - deve essere considerata un presupposto indefettibile dello stesso art. 27 Cost.; dall'altro, che la stessa razionalità giuridica e coerenza costituzionale del sistema verrebbe meno al cospetto dell'assenza di uno strumento di differimento o di sospensione della pena che impedisca di evitare situazioni di palese violazione del divieto di imporre pene crudeli. Nell'analizzare le diverse censure prospettate, la Corte ha anzitutto ritenuto "senz'altro condivisibili", le preoccupate valutazioni sulle condizioni di sovraffollamento nella realtà carceraria italiana – considerazioni poste a fondamento delle ordinanze dei rimettenti e della stessa sentenza della Corte EDU, *Torreggiani e altri*, cit., -, specie alla luce dei dati statistici, dai quali emerge – secondo i giudici - "un fenomeno che, pur con intensità diverse, sta investendo da tempo il sistema penitenziario italiano e ha determinato una situazione che non può protrarsi, data l'attitudine del sovraffollamento carcerario a pregiudicare i connotati costituzionalmente inderogabili dell'esecuzione penale e ad incidere, comprimendolo, sul "residuo" irriducibile della libertà personale del detenuto, gli uni e l'altro espressione del principio personalistico posto a fondamento della Costituzione repubblicana". Nondimeno, la Corte ha evidenziato come il problema del sovraffollamento non possa essere affrontato e risolto con lo strumento indicato dai rimettenti posto che un tale strumento, se pur fosse in grado di determinare una sensibile riduzione del numero dei detenuti, giungerebbe a tale risultato in maniera del tutto casuale, determinando disparità di trattamento tra quei detenuti, i quali si vedrebbero differire l'esecuzione della pena detentiva in mancanza di un criterio idoneo a selezionare chi debba ottenere il rinvio dell'esecuzione fino al raggiungimento del numero dei reclusi compatibile con lo stato delle strutture carcerarie. In sintesi, se la Corte ha indubbiamente condiviso la necessità di apprestare tali rimedi di tipo "preventivo" – ravvisandone piena conferma nello statuto costituzionale e convenzionale del divieto di trattamenti contrari al senso di umanità – è stata altresì evidenziata la necessità che tali interventi garantiscano la salvaguardia, congiuntamente, del diritto a non subire trattamenti disumani e della finalità rieducativa della pena, perché il contesto «non dissociabile» nel quale vanno collocati i due principi delineati dal terzo comma dell'art. 27 Cost. esclude l'ammissibilità di interventi che, allo scopo di porre rimedio a una lesione del primo, determinino una compromissione della seconda. Più in generale, la Corte ha sottolineato come i rimedi astrattamente ipotizzabili per fronteggiare l'attuale situazione carceraria italiana possano essere di vario genere: e come anche i rimedi di tipo "interno", affidati all'amministrazione penitenziaria, potrebbero non essere sufficienti, necessitando di essere integrati da un ulteriore rimedio estremo il quale "quando non sia altrimenti possibile mediante le ordinarie misure dell'ordinamento penitenziario, permetta una fuoriuscita del detenuto dal circuito carcerario, eventualmente correlata all'applicazione nei suoi confronti di misure sanzionatorie e di controllo non carcerarie". Riconosciuta dunque, nei limiti indicati, l'effettiva sussistenza del *vulnus*

denunciato dai rimettenti e la necessità che l'ordinamento si doti di un rimedio idoneo a garantire la fuoriuscita dal circuito carcerario del detenuto che sia costretto a vivere in condizioni contrarie al senso di umanità, le questioni prospettate - come anticipato - sono state dalla Corte giudicate inammissibili a fronte della pluralità di soluzioni normative adottabili, e dell'impossibilità di ravvisare una soluzione "costituzionalmente obbligata" a fondamento dell'intervento additivo sull'art. 147 cod. pen.: "Oltre al mero rinvio dell'esecuzione della pena, sono, infatti, ipotizzabili altri tipi di rimedi "preventivi", come, ad esempio, quelli modellati sulle misure previste dagli artt. 47 e seguenti dell'ordinamento penitenziario, ad alcune delle quali si è fatto riferimento nel dibattito seguito alla sentenza Torreggiani; misure che per ovviare alla situazione di invivibilità derivante dal sovraffollamento carcerario potrebbero essere adottate dal giudice anche in mancanza delle condizioni oggi tipicamente previste. In particolare potrebbe ipotizzarsi un ampio ricorso alla detenzione domiciliare, sempre che le condizioni personali lo consentano, o anche ad altre misure di carattere sanzionatorio e di controllo diverse da quelle attualmente previste, da considerare forme alternative di esecuzione della pena. È da ritenere infatti che lo stesso condannato potrebbe preferire misure del genere e non avere interesse a un rinvio come quello prospettato dai rimettenti, che potrebbe lasciare a lungo aperta la sua vicenda esecutiva. D'altra parte, anche a seguire l'impostazione dei giudici rimettenti, potrebbe essere necessaria la definizione di criteri in base ai quali individuare il detenuto o i detenuti nei cui confronti il rinvio può essere disposto, in modo da tenere anche conto delle esigenze di "difesa sociale", richiamate nelle ordinanze di rimessione [...]". In definitiva, proprio al cospetto della pluralità di possibili configurazioni dello strumento normativo occorrente per impedire che si protragga un trattamento detentivo contrario al senso di umanità, in violazione dei principi costituzionali richiamati, la Corte ha ritenuto doveroso il «rispetto della priorità di valutazione da parte del legislatore sulla congruità dei mezzi per raggiungere un fine costituzionalmente necessario». Nondimeno, nel dichiarare l'inammissibilità la Corte ha concluso con un chiaro monito indirizzato al legislatore, affermando «come non sarebbe tollerabile l'eccessivo protrarsi dell'inerzia legislativa in ordine al grave problema individuato nella presente pronuncia».

### **2.12. La cassazione con rinvio**

L'ordinanza n. 149 ha dichiarato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 23, 24 e 53 Cost., dell'art. 384, secondo comma, cod. proc. civ., che, in guisa di "automatismo", stabilisce che la Corte di cassazione, quando accoglie il ricorso, cassa la sentenza rinviando la causa ad altro giudice, il quale deve uniformarsi al principio di diritto e comunque a quanto statuito dalla Corte, ovvero decide la causa nel merito qualora non siano necessari ulteriori accertamenti di fatto. Secondo i Giudici il dubbio di costituzionalità, «che fa leva sulla paventata lesione, per ingiustificata imposizione, dei diritti dei contribuenti, non è direttamente riferito in astratto alla previsione della disposizione censurata, bensì è ipotizzato come solo indirettamente conseguente, sul piano fattuale, alla esegesi, eventualmente errata, che, nel caso specifico, la Corte di cassazione abbia in concreto dato alla disposizione tributaria che la Commissione rimettente è chiamata, in sede di rinvio, ad applicare» (e che la stessa rimettente, comunque, non ha coinvolto nello scrutinio, come pure avrebbe potuto fare in qualità di giudice del rinvio, in linea con l'orientamento da ultimo espresso dalla sentenza n. 214 del 2012). Quanto all'asserita lesione dell'art. 24 Cost., la Corte, richiamando numerosi precedenti (sentenze n. 50 del 1970, n. 21 del 1982, n. 294 del 1995, n. 224 del 1996; ordinanze n. 11 del 1999 e n. 501 del 2000), ha evidenziato come anche l'attuale censura si risolva «nella rivendicazione di un sindacato del giudice del rinvio su (presunti) *errores in iudicando* e *in procedendo* della Corte di cassazione: sindacato da ritenere peraltro incompatibile con il sistema delle impugnazioni, anche nel suo "volto costituzionale"». Nell'ambito del giudizio civile, l'art. 384, secondo comma, cod. proc. civ. «risponde all'esigenza, propria del principio di definitività delle sentenze di cassazione, di far sì che il processo pervenga ad una soluzione finale e che questa assuma "valore definitivo, così da impedire la perpetuazione dei giudizi"; (...) è, difatti, connaturale "al sistema delle impugnazioni ordinarie che vi sia una pronuncia terminale – identificabile positivamente in quella della Cassazione 'per il ruolo di supremo giudice di legittimità ad essa affidato dalla stessa Costituzione'».



(...) – la quale definisca, nei limiti del giudicato, ogni questione dedotta o deducibile al fine di dare certezza alle situazioni giuridiche controverse e che, quindi, non sia suscettibile di ulteriore sindacato ad opera di un giudice diverso” (sentenza n. 21 del 1982); (...) una siffatta esigenza di definitività e certezza rappresenta un valore costituzionalmente protetto, “in quanto ricollegabile sia al diritto alla tutela giurisdizionale (...), la cui effettività risulterebbe gravemente compromessa se fosse sempre possibile discutere sulla legittimità delle pronunce di cassazione (sentenza n. 224 del 1996), sia al principio della ragionevole durata del processo”».

### **3. La giurisdizione tributaria**

L’ordinanza n. 166 ha dichiarato manifestamente infondata, per erroneità del presupposto interpretativo assunto dal rimettente, la questione di legittimità costituzionale dell’art. 59 del d.lgs. n. 546 del 1992, impugnato, in riferimento all’art. 24 Cost., nella parte in cui non contempla, tra i casi di rimessione, quello dell’erronea dichiarazione di inammissibilità del ricorso emessa dal giudice di primo grado senza trattazione nel merito della causa. La Corte ha osservato che la norma censurata «non limita in alcun modo la trattazione del processo né pone il giudice dell’appello nella situazione di stallo prospettata dal rimettente», poiché «non preclude in appello la possibilità di esame del processo nel merito, a condizione che l’appellante abbia correttamente riproposto, insieme alla censura di erroneità della dichiarazione di inammissibilità, le relative censure di merito». Pertanto, «la preclusione lamentata dal giudice a quo è dovuta, nel caso di specie, non all’applicazione della norma impugnata, ma alla mera circostanza di fatto della mancata deduzione delle questioni di merito da parte dell’appellante, il quale ha male esercitato il suo diritto di appellare». Inoltre, i Giudici hanno richiamato il principio «univoco e consolidato» nella giurisprudenza di legittimità secondo cui «è ammissibile l’impugnazione con la quale l’appellante si limiti a dedurre unicamente i vizi di rito avverso una pronuncia a lui sfavorevole, solo se i vizi denunciati comporterebbero, se fondati, una rimessione al primo giudice ai sensi degli artt. 353 e 354 c.p.c. e nel caso specifico del processo tributario, ai sensi dell’art. 59, comma 1, del d.lgs. n. 546 del 1992; nelle ipotesi in cui, invece, il vizio non rientra in uno dei casi tassativamente previsti dalle citate norme è necessario che l’appellante deduca ritualmente anche le questioni di merito, con la conseguenza che, in tali ipotesi, “l’appello fondato esclusivamente su vizi di rito, senza contestuale gravame contro l’ingiustizia della sentenza di primo grado dovrà ritenersi inammissibile, oltre che per difetto d’interesse, per non rispondenza al modello legale dell’impugnazione”». La Corte ha così concluso che la questione «si risolve nella denuncia di un inconveniente di mero fatto che (...) non rileva ai fini del controllo di legittimità costituzionale (sentenze n. 117 del 2012, n. 303 del 2011 e n. 329 del 2009; ordinanze n. 270 e n. 112 del 2013)».

### **4. Le controversie in materia di circolazione stradale**

L’ordinanza n. 157 ha giudicato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 287, comma 1, del d.lgs. n. 209 del 2005 (Codice delle assicurazioni private), impugnato, in riferimento agli artt. 24, 76 e 77 Cost., in quanto, imponendo l’invio della doppia raccomandata contenente la richiesta di risarcimento del danno all’impresa di assicurazione designata dalla CONSAP ed alla CONSAP stessa, avrebbe aggravato la posizione del danneggiato contraente debole ed inciso negativamente sul suo diritto di difesa. Ribadendo quanto già espresso dall’ordinanza n. 73 del 2012, la Corte ha sostenuto che la norma *de qua*, «espressiva comunque di scelte che rientrano nella fisiologica attività di riempimento» demandata al legislatore delegato, è assolutamente coerente «rispetto alla *ratio* della delega» di cui all’art. 4 della legge n. 229 del 2003, la quale, nel quadro di un complessivo riassetto della materia, «si è proposta di rafforzare la tutela del danneggiato anche attraverso la promozione di condizioni per una maggiore effettività e un miglioramento delle prestazioni assicurative (sentenze n. 230 del 2010 e n. 180 del 2009)». La censurata disposizione «è, infatti finalizzata alla più razionale esplicazione dell’attività solidaristica del Fondo di garanzia per le vittime della strada ed è funzionale anche all’eventuale intervento, a rafforzamento della garanzia del danneggiato, della CONSAP nella fase del giudizio (art. 287, comma 3, c.d.a.), con l’introduzione di un meccanismo – quello appunto dell’invio della doppia raccomandata – che si risolve in un adempimento meramente formale, che non comporta alcun

sostanziale aggravio per il danneggiato al fine del successivo esercizio dell'azione giudiziaria».

## **5. Il giudizio arbitrale**

La sentenza n. **223** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3, 24 e 111 Cost., dell'art. 819-ter, secondo comma, cod. proc. civ., nella parte in cui esclude l'applicabilità ai rapporti tra arbitrato e processo, di regole corrispondenti all'art. 50 del medesimo codice ("Riassunzione della causa), che prevede, in caso di tempestiva riassunzione, la prosecuzione del processo davanti al giudice dichiarato competente, con salvezza degli effetti sostanziali e processuali della domanda proposta al giudice originariamente adito. La Corte ha, innanzitutto, contrastato un'interpretazione adeguatrice prospettata da un'isolata pronuncia di legittimità secondo cui la censurata esclusione «riguarderebbe solo il caso in cui siano gli arbitri ad escludere la loro competenza ed a riconoscere quella del giudice ordinario», mentre, «quando sia il giudice togato a dichiarare la propria incompetenza a beneficio di quella degli arbitri», come è accaduto nei giudizi a quibus, «sarebbe possibile la riassunzione dinanzi agli arbitri nel termine fissato o, in mancanza, in quello previsto dall'art. 50, con salvezza degli effetti sostanziali della domanda». In proposito, si è osservato che una simile interpretazione, «che non costituisce diritto vivente», si basa su fragili argomentazioni ed è smentita da «inequivoci elementi letterali», tali da indurre a ritenere che la norma, «nell'escludere l'applicabilità di una serie di norme del codice di rito in tema di competenza», abbia riguardo, in generale, a «qualsiasi tipo di rapporto che può intercorrere, rispetto ad una stessa causa, tra arbitri e giudici» e, cioè, anche alle ipotesi in cui «la causa sia stata originariamente proposta davanti al giudice che si sia poi dichiarato incompetente». Pertanto, si è concluso che la disposizione de qua «inibisce l'applicazione di regole corrispondenti a quelle enunciate dall'art. 50 cod. proc. civ., tanto nel caso in cui sia l'arbitro a dichiararsi incompetente a favore del giudice statale, quanto nell'ipotesi inversa». Nel merito, i Giudici hanno richiamato la sentenza n. 77 del 2007, ove si è significativamente affermato che «gli artt. 24 e 111 Cost. attribuiscono all'intero sistema giurisdizionale la funzione di assicurare la tutela, attraverso il giudizio, dei diritti soggettivi e degli interessi legittimi ed impongono che la disciplina dei rapporti tra giudici appartenenti ad ordini diversi si ispiri al principio secondo cui l'individuazione del giudice munito di giurisdizione non deve sacrificare il diritto delle parti ad ottenere una risposta, affermativa o negativa, in ordine al bene della vita oggetto della loro contesa», con la conseguenza della necessità della «conservazione degli effetti sostanziali e processuali della domanda nel caso in cui la parte erri nell'individuazione del giudice munito della giurisdizione». Tali principi devono imporsi «anche nei rapporti tra arbitri e giudici», in considerazione della potenziale fungibilità tra processo arbitrale e processo giurisdizionale e della possibilità, riconosciuta alle parti da specifiche previsioni dell'ordinamento, di affidare la risoluzione delle loro controversie a privati invece che a giudici. Dati sia giurisprudenziali che normativi confortano la suddetta conclusione. La Corte ha da tempo ritenuto la legittimazione degli arbitri a sollevare questioni di legittimità costituzionale (sentenza n. 376 del 2001); e la riforma attuata con il d.lgs. n. 40 del 2006 ha confermato «l'attribuzione alla giustizia arbitrale di una funzione sostitutiva» di quella pubblica, dalla quale la prima, pur restando un «fenomeno che comporta una rinuncia alla giurisdizione pubblica», mutua «alcuni meccanismi al fine di pervenire ad un risultato di efficacia sostanzialmente analoga a quella del dictum del giudice statale». I Giudici hanno così coerentemente sostenuto che, «nell'ambito di un ordinamento che riconosce espressamente che le parti possano tutelare i propri diritti anche ricorrendo agli arbitri la cui decisione (ove assunta nel rispetto delle norme del codice di procedura civile) ha l'efficacia propria delle sentenze dei giudici, l'errore compiuto dall'attore nell'individuare come competente il giudice piuttosto che l'arbitro non deve pregiudicare la sua possibilità di ottenere, dall'organo effettivamente competente, una decisione sul merito della lite. Se, quindi, il legislatore, nell'esercizio della propria discrezionalità in materia, struttura l'ordinamento processuale in maniera tale da configurare l'arbitrato come una modalità di risoluzione delle controversie alternativa a quella giudiziale, è necessario che l'ordinamento giuridico preveda anche misure idonee ad evitare che tale scelta abbia ricadute negative per i diritti oggetto delle controversie stesse. Una di queste misure è sicuramente quella diretta a conservare gli effetti sostanziali e processuali prodotti dalla domanda proposta davanti al giudice o all'arbitro incompetenti, la cui

necessità ai sensi dell'art. 24 Cost. sembra porsi alla stessa maniera, tanto se la parte abbia errato nello scegliere tra giudice ordinario e giudice speciale, quanto se essa abbia sbagliato nello scegliere tra giudice e arbitro».

# *Capitolo III*

## *L'ordinamento della Repubblica*

### *Sezione I*

#### *L'ordinamento dello Stato*

##### *1. Il principio di leale collaborazione tra poteri dello Stato*

La sentenza n. 168 ha confermato che il legittimo impedimento dell'imputato alla partecipazione a udienze penali per concomitante esercizio di funzioni parlamentari e/o governative, pur essendo istituito soggetto al diritto comune e non a regole derogatorie, deve comunque obbedire alle esigenze imposte dal principio di leale collaborazione fra i poteri dello Stato (sentenze n. 23 del 2011, n. 262 del 2009, n. 451 del 2005, n. 284 del 2004, n. 263 del 2003 e n. 225 del 2001). In particolare, i Giudici hanno sostenuto che «spetta al giudice valutare, caso per caso, se lo specifico impegno adottato dall'imputato Presidente del Consiglio dei ministri, pur quando riconducibile “ad attribuzioni coessenziali alle funzioni di governo [...], dia in concreto luogo ad impossibilità assoluta (anche alla luce del necessario bilanciamento con l'interesse costituzionalmente rilevante a celebrare il processo) di comparire in giudizio, in quanto oggettivamente indifferibile e necessariamente concomitante con l'udienza di cui è chiesto il rinvio” (sentenza n. 23 del 2011). Inoltre, il principio della leale collaborazione, cui deve “rispondere” il potere del giudice di valutare in concreto il carattere assoluto dell'impedimento per concomitante esercizio di funzioni governative, ha natura “bidirezionale” e deve “esplicitarsi mediante soluzioni procedimentali, ispirate al coordinamento dei rispettivi calendari”: da un lato, il giudice deve definire il calendario delle udienze “tenendo conto degli impegni del Presidente del Consiglio dei ministri riconducibili ad attribuzioni coessenziali alla funzione di governo e in concreto assolutamente indifferibili”; dall'altro lato, il Presidente del Consiglio dei ministri deve programmare i propri impegni “tenendo conto, nel rispetto della funzione giurisdizionale, dell'interesse alla speditezza del processo che lo riguarda e riservando a tale scopo spazio adeguato nella propria agenda” (sentenza n. 23 del 2011)».

##### *2. Le prerogative degli organi costituzionali*

Nel campo delle prerogative degli organi costituzionali vengono in rilievo «le esigenze intrinseche del sistema, che non sempre sono enunciate dalla Costituzione in norme esplicite, e che risultano peraltro del tutto evidenti, se si adotta un punto di vista sensibile alla tenuta dell'equilibrio tra i poteri» (sentenza n. 1). La Corte ha ribadito che «le prerogative degli organi costituzionali – in quanto derogatorie del principio della parità di trattamento davanti alla giurisdizione, posto alle origini della formazione dello Stato di diritto (sentenza n. 24 del 2004) – trovano fondamento nel dettato costituzionale, al quale il legislatore ordinario può dare solo stretta attuazione (sentenza n. 262 del 2009), senza aggiungere alcuna nuova deroga al diritto comune. Tale esigenza, peraltro, è soddisfatta anche quando quel fondamento, pur nell'assenza di una enunciazione formale ed espressa, emerge in modo univoco dal sistema costituzionale (sentenza n. 148 del 1983)». Tutti gli organi costituzionali «hanno necessità di disporre di una garanzia di riservatezza particolarmente intensa, in relazione alle rispettive comunicazioni inerenti ad attività informali, sul presupposto che tale garanzia – principio generale valevole per tutti i cittadini, ai sensi dell'art. 15 Cost. – assume contorni e finalità specifiche, se vengono in rilievo ulteriori interessi costituzionalmente meritevoli di protezione, quale l'efficace e libero svolgimento, ad esempio, dell'attività parlamentare e di governo». In tale prospettiva l'art. 68, terzo comma, Cost., riguardante i parlamentari, stabilisce che «non si possa ricorrere, nei confronti di tali soggetti, ad intercettazioni telefoniche o ad altri mezzi invasivi di ricerca della prova, se non a seguito di autorizzazione concessa dalla Camera competente. Specifiche limitazioni all'esercizio di poteri di indagine mediante atti invasivi, quali le intercettazioni telefoniche, sono previste da norme di rango costituzionale anche per i componenti del Governo». Diversa dalla posizione dei soggetti indicati é quella del Presidente della Repubblica. Infatti, «il Presidente possiede soltanto funzioni di raccordo e di equilibrio, che non implicano

l'assunzione, nella sua quotidiana attività, di decisioni politiche – delle quali debba rispondere ai suoi elettori o a chi abbia accordato la fiducia – ma richiedono che ponga in collegamento tutti i titolari delle istituzioni di vertice, esercitando (...) poteri di impulso, di persuasione e di moderazione (...) richiedenti necessariamente discrezione e riservatezza. Per altro verso, e non a caso, la Costituzione non prevede alcuno strumento per rimuovere la preclusione all'utilizzazione, nei confronti del Presidente, di mezzi di ricerca della prova invasivi, a differenza di quel che concerne i parlamentari ed i componenti del Governo, per i quali è possibile procedere a tali forme di controllo se la Camera competente, secondo le diverse discipline della materia, concede la prescritta autorizzazione». Per il Presidente della Repubblica, stante la sua peculiare posizione nel sistema costituzionale, la riservatezza della sfera delle relative comunicazioni è dunque inderogabile. Del resto, il silenzio della Carta fondamentale non equivale ad un diniego di tutela. I Giudici hanno escluso che si possa «dubitare della sussistenza delle immunità riconosciute alle sedi degli organi costituzionali, sol perché non è prevista in Costituzione e rimane affidata esclusivamente all'efficacia dei regolamenti di tali organi, ove invece è sancita in modo esplicito». Come già chiarito dalla sentenza n. 231 del 1975, «alle disposizioni contenute nella Costituzione, volte a salvaguardare l'assoluta indipendenza del Parlamento, “si aggiungono poi, svolgendone ed applicandone i principi, quelle dei regolamenti parlamentari”, da cui “si suole trarre la regola della così detta ‘immunità della sede’ (valevole anche per gli altri supremi organi dello Stato) in forza della quale nessuna estranea autorità potrebbe far eseguire coattivamente propri provvedimenti rivolti al Parlamento ed ai suoi organi. Di guisa che, ove gli organi parlamentari non vi ottemperassero, sarebbe unicamente possibile provocare l'intervento di questa Corte, in sede di conflitto di attribuzione”». In definitiva, e per giurisprudenza risalente, «la legge e i regolamenti degli organi costituzionali non possono creare nuove prerogative, ma possono tuttavia esprimere prerogative implicite alla particolare struttura ed alle specifiche funzioni dei medesimi organi. La immunità delle sedi è legata all'esistenza stessa dello Stato di diritto democratico, che verrebbe posta certamente in pericolo dall'esercizio non contrastabile dei poteri repressivi, anche nei luoghi ove si esercitano le massime funzioni di rappresentanza e di garanzia. La violazione delle sedi degli organi costituzionali potrebbe avvenire solo in uno Stato autoritario di polizia, che ovviamente costituisce l'opposto dello Stato costituzionale delineato dalla Carta del 1948». Una volta stabilita «l'invulnerabilità della sede degli organi costituzionali rispetto all'esercizio di poteri coercitivi dell'autorità giudiziaria o di polizia, sarebbe davvero irragionevole ammettere la possibilità di una intrusione sulle linee telefoniche in uso ai titolari degli organi stessi, per di più installate proprio nelle sedi protette da immunità».

La sentenza n. 74 ha ribadito che le «disposizioni sulle immunità e prerogative a tutela della funzione parlamentare», in quanto derogatorie del «principio di parità di trattamento davanti alla giurisdizione», devono essere interpretate «“nel senso più aderente al testo normativo” (sentenza n. 390 del 2007)». Tale esigenza «è stata rafforzata dalla riforma dell'art. 68 Cost. [...] che ha sostituito l'originaria autorizzazione a procedere nei confronti dei membri del Parlamento con un sistema basato su specifiche autorizzazioni *ad acta*. Nell'attuale sistema delle immunità e delle prerogative parlamentari, “non più l'intero procedimento, ma solo tali atti sono considerati idonei a incidere sulla libertà e l'indipendenza della funzione parlamentare”, e “queste sono suscettibili di sacrificio nei limiti in cui il compimento in concreto di taluno di essi – in relazione alla sua attitudine tipica – corrisponda alle specifiche esigenze procedimentali e, in particolare, investigative” (sentenza n. 188 del 2010). L'art. 68 Cost., inoltre, protegge l'attività parlamentare dalle interferenze giudiziarie a condizione che queste – oltre a pregiudicare “la funzionalità, l'integrità di composizione (nel caso delle misure *de libertate*) e la piena autonomia decisionale” dell'Assemblea – siano anche “illegittime” ossia impiegate “con scopi persecutori, di condizionamento, o comunque estranei alle effettive esigenze della giurisdizione», identificandosi il bene protetto “con l'esigenza di assicurare il corretto esercizio del potere giurisdizionale nei confronti dei membri del Parlamento, e non con gli interessi sostanziali di questi ultimi (riservatezza, onore, libertà personale), in ipotesi pregiudicati dal compimento dell'atto” (sentenza n. 390 del 2007)».

### **3. Il Presidente della Repubblica**

La posizione del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano, quale desumibile dal complesso delle sue attribuzioni, è delineata dalla sentenza n. 1 (*in tema di captazione casuale di conversazioni intrattenute dal Presidente della Repubblica*) che ha sancito l'assoluta riservatezza delle conversazioni presidenziali. Il Presidente della Repubblica «è stato collocato dalla Costituzione al di fuori dei tradizionali poteri dello Stato e, naturalmente, al di sopra di tutte le parti politiche. Egli dispone pertanto di competenze che incidono su ognuno dei citati poteri, allo scopo di salvaguardare, ad un tempo, sia la loro separazione che il loro equilibrio. Tale singolare caratteristica della posizione del Presidente si riflette sulla natura delle sue attribuzioni, che non implicano il potere di adottare decisioni nel merito di specifiche materie, ma danno allo stesso gli strumenti per indurre gli altri poteri costituzionali a svolgere correttamente le proprie funzioni, da cui devono scaturire le relative decisioni di merito. La specificità della posizione del Capo dello Stato si fonda sulla descritta natura delle sue attribuzioni, che lo differenziano dagli altri organi costituzionali, senza incidere, tuttavia, sul principio di parità tra gli stessi. (...) il Presidente della Repubblica “rappresenta l'unità nazionale” (art. 87, primo comma, Cost.) non soltanto nel senso dell'unità territoriale dello Stato, ma anche, e soprattutto, nel senso della coesione e dell'armonico funzionamento dei poteri, politici e di garanzia, che compongono l'assetto costituzionale della Repubblica. Si tratta di organo di moderazione e di stimolo nei confronti di altri poteri, in ipotesi tendenti ad esorbitanze o ad inerzia. Tutti i poteri del Presidente della Repubblica hanno dunque lo scopo di consentire allo stesso di indirizzare gli appropriati impulsi ai titolari degli organi che devono assumere decisioni di merito, senza mai sostituirsi a questi, ma avviando e assecondando il loro funzionamento, oppure, in ipotesi di stasi o di blocco, adottando provvedimenti intesi a riavviare il normale ciclo di svolgimento delle funzioni costituzionali. Tali sono, ad esempio, il potere di sciogliere le Camere, per consentire al corpo elettorale di indicare la soluzione politica di uno stato di crisi, che non permette la formazione di un Governo o incide in modo grave sulla rappresentatività del Parlamento; la nomina del Presidente del Consiglio e, su proposta di questi, dei ministri, per consentire l'operatività del vertice del potere esecutivo; l'assunzione, nella sua qualità di Presidente del Consiglio superiore della magistratura, di iniziative volte a garantire le condizioni esterne per un indipendente e coerente esercizio della funzione giurisdizionale. (...) Per svolgere efficacemente il proprio ruolo di garante dell'equilibrio costituzionale e di “magistratura di influenza”, il Presidente deve tessere costantemente una rete di raccordi allo scopo di armonizzare eventuali posizioni in conflitto ed asprezze polemiche, indicare ai vari titolari di organi costituzionali i principi in base ai quali possono e devono essere ricercate soluzioni il più possibile condivise dei diversi problemi che via via si pongono. È indispensabile, in questo quadro, che il Presidente affianchi continuamente ai propri poteri formali, che si estrinsecano nell'emanazione di atti determinati e puntuali, espressamente previsti dalla Costituzione, un uso discreto di quello che è stato definito il “potere di persuasione”, essenzialmente composto di attività informali, che possono precedere o seguire l'adozione, da parte propria o di altri organi costituzionali, di specifici provvedimenti, sia per valutare, in via preventiva, la loro opportunità istituzionale, sia per saggiarne, in via successiva, l'impatto sul sistema delle relazioni tra i poteri dello Stato. Le attività informali sono pertanto inestricabilmente connesse a quelle formali. Le suddette attività informali, fatte di incontri, comunicazioni e raffronti dialettici, implicano necessariamente considerazioni e giudizi parziali e provvisori da parte del Presidente e dei suoi interlocutori. Le attività di raccordo e di influenza possono e devono essere valutate e giudicate, positivamente o negativamente, in base ai loro risultati, non già in modo frammentario ed episodico, a seguito di estrapolazioni parziali ed indebite. L'efficacia, e la stessa praticabilità, delle funzioni di raccordo e di persuasione, sarebbero inevitabilmente compromesse dalla indiscriminata e casuale pubblicizzazione dei contenuti dei singoli atti comunicativi. (...) un'attività informale di stimolo, moderazione e persuasione – che costituisce il cuore del ruolo presidenziale nella forma di governo italiana – sarebbe destinata a sicuro fallimento, se si dovesse esercitare mediante dichiarazioni pubbliche. La discrezione, e quindi la riservatezza, delle comunicazioni del Presidente della Repubblica sono pertanto coesenziali al suo ruolo nell'ordinamento costituzionale. Non solo le stesse non si pongono in contrasto con la generale eguaglianza dei cittadini di fronte alla legge, ma costituiscono modalità imprescindibili di

esercizio della funzione di equilibrio costituzionale – derivanti direttamente dalla Costituzione e non da altre fonti normative – dal cui mantenimento dipende la concreta possibilità di tutelare gli stessi diritti fondamentali, che in quell’equilibrio trovano la loro garanzia generale e preliminare». La Corte ha così sostenuto che il Capo dello Stato «deve poter contare sulla riservatezza assoluta delle proprie comunicazioni, non in rapporto ad una specifica funzione, ma per l’efficace esercizio di tutte. Anche le funzioni che implicano decisioni molto incisive, che si concretizzano in solenni atti formali, come lo scioglimento anticipato delle assemblee legislative (art. 88 Cost.), presuppongono che il Presidente intrattenga, nel periodo che precede l’assunzione della decisione, intensi contatti con le forze politiche rappresentate in Parlamento e con altri soggetti, esponenti della società civile e delle istituzioni, allo scopo di valutare tutte le alternative costituzionalmente possibili, sia per consentire alla legislatura di giungere alla sua naturale scadenza, sia per troncare, con l’appello agli elettori, situazioni di stallo e di ingovernabilità. La propalazione del contenuto di tali colloqui (...) sarebbe estremamente dannosa non solo per la figura e per le funzioni del Capo dello Stato, ma anche, e soprattutto, per il sistema costituzionale complessivo, che dovrebbe sopportare le conseguenze dell’acuirsi delle contrapposizioni e degli scontri». Analoghe considerazioni sono riferibili ai «contatti necessari per un efficace svolgimento» del ruolo di Presidente del Consiglio superiore della magistratura» - che «non si riduce ai discorsi ufficiali in occasione delle sedute solenni di quest’organo o alla firma dei provvedimenti dallo stesso deliberati, ma implica la conoscenza di specifiche situazioni e particolari problemi, che attengono all’esercizio della giurisdizione a tutti i livelli, senza ovviamente alcuna interferenza con il merito degli orientamenti, processuali e sostanziali, dei giudici nell’esercizio delle loro funzioni» - e di Presidente del Consiglio supremo di difesa e Comandante delle Forze armate. Coerentemente con le esigenze di assoluta riservatezza connesse al ruolo presidenziale, la Costituzione «non prevede alcuno strumento per rimuovere la preclusione all’utilizzazione, nei confronti del Presidente, di mezzi di ricerca della prova invasivi, a differenza di quel che concerne i parlamentari ed i componenti del Governo». L’assenza di una tale previsione «non potrebbe essere superata in via interpretativa (...) poiché manca in modo evidente una soluzione costituzionalmente obbligata. L’individuazione di un soggetto competente a rilasciare un’autorizzazione del genere potrebbe essere operata soltanto da una norma di rango costituzionale, non surrogabile da alcun altro tipo di fonte né, tanto meno, da una pronuncia del giudice costituzionale. La mancata previsione di atti autorizzatori simili a quelli contemplati per i parlamentari ed i ministri, e la carenza inoltre di limitazioni esplicite per categorie di reati stabilite da norme costituzionali, non possono portare alla paradossale conseguenza che le comunicazioni del Presidente della Repubblica godano di una tutela inferiore a quella degli altri soggetti istituzionali menzionati, ma alla più coerente conclusione che il silenzio della Costituzione sul punto sia espressivo della inderogabilità – in linea di principio (...) – della riservatezza della sfera delle comunicazioni presidenziali. Tale inderogabilità discende dalla posizione e dal ruolo del Capo dello Stato nel sistema costituzionale italiano e non può essere riferita ad una norma specifica ed esplicita, poiché non esiste una disposizione che individui un soggetto istituzionale competente ad autorizzare il superamento della prerogativa. Non si tratta quindi di una lacuna, ma, al contrario, della presupposizione logica, di natura giuridico-costituzionale, dell’intangibilità della sfera di comunicazioni del supremo garante dell’equilibrio tra i poteri dello Stato». La Corte, infine, si è soffermata sull’art. 90 Cost. secondo cui il Presidente della Repubblica non è responsabile degli atti compiuti nell’esercizio delle sue funzioni, tranne che per alto tradimento o attentato alla Costituzione. Tale immunità è ritenuta pacificamente «onnicomprensiva», cioè ricomprendente «i settori penale, civile, amministrativo e politico. Tuttavia la perseguibilità del Capo dello Stato per i delitti di alto tradimento e di attentato alla Costituzione rende necessario che, allo scopo di accertare così gravi illeciti penali, di rilevanza non solo personale, ma istituzionale, possano essere utilizzati anche mezzi di ricerca della prova particolarmente invasivi, come le intercettazioni telefoniche. (...) La ritenuta necessità di consentire l’esercizio di poteri investigativi particolarmente penetranti (...) ha indotto il legislatore ordinario a dare stretta attuazione al disposto costituzionale, mediante l’art. 7, commi 2 e 3, della legge n. 219 del 1989» che attribuisce al Comitato parlamentare per i giudizi d’accusa «il potere di deliberare i provvedimenti che dispongono intercettazioni telefoniche nei confronti del Presidente della Repubblica, sempre dopo che la Corte costituzionale abbia sospeso lo stesso dalla carica: un’eccezione, stabilita con legge ordinaria, al generale divieto, desumibile dal

sistema costituzionale, di intercettare le comunicazioni del Capo dello Stato. La norma eccezionale si contiene nei limiti strettamente necessari all'attuazione processuale dell'art. 90 Cost. – che costituisce, a sua volta, norma derogatoria – disponendo, per di più, che, finanche nell'ipotesi di indagini volte all'accertamento dei più gravi delitti contro le istituzioni della Repubblica previsti dall'ordinamento costituzionale, siano interdette agli investigatori intercettazioni telefoniche nei confronti del Presidente in carica». Naturalmente, per tutte le altre fattispecie non si può «ipotizzare un livello di tutela inferiore». Pertanto, «non assume alcuna rilevanza la distinzione tra reati funzionali ed extrafunzionali, giacché l'interesse costituzionalmente protetto non è la salvaguardia della persona del titolare della carica, ma l'efficace svolgimento delle funzioni di equilibrio e raccordo tipiche del ruolo del Presidente della Repubblica». La sentenza n. 154 del 2004 ha chiaramente affermato che l'irresponsabilità del Presidente vale «solo per gli “atti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni”», con la conseguente necessità di «tenere ferma la distinzione fra atti e dichiarazioni inerenti all'esercizio delle funzioni, e atti e dichiarazioni che, per non essere esplicazione di tali funzioni, restano addebitabili, ove forieri di responsabilità, alla persona fisica del titolare della carica». Infatti, il Presidente, per eventuali reati extrafunzionali, «è assoggettato alla medesima responsabilità penale che grava su tutti i cittadini. Ciò che invece non è ammissibile è l'utilizzazione di strumenti invasivi di ricerca della prova, quali sono le intercettazioni telefoniche, che finirebbero per coinvolgere, in modo inevitabile e indistinto, non solo le private conversazioni del Presidente, ma tutte le comunicazioni, comprese quelle necessarie per lo svolgimento delle sue essenziali funzioni istituzionali, per le quali (...) si determina un intreccio continuo tra aspetti personali e funzionali, non preventivabile, e quindi non calcolabile *ex ante* da parte delle autorità che compiono le indagini. In tali frangenti, la ricerca della prova riguardo ad eventuali reati extrafunzionali deve avvenire con mezzi diversi (documenti, testimonianze ed altro), tali da non arrecare una lesione alla sfera di comunicazione costituzionalmente protetta del Presidente».

#### **4. Il Presidente del Consiglio dei ministri**

La sentenza n. 168 (*sul legittimo impedimento per concomitante esercizio di funzioni governative*), nel respingere un ricorso per conflitto tra poteri proposto dal Presidente del Consiglio dei ministri, ha dichiarato che, in base al principio di leale collaborazione – e fermo restando che il giudice, nel rispetto del principio della separazione dei poteri, non può invadere la sfera di competenza del Governo – spettava al Tribunale ordinario di Milano stabilire che non costituiva impedimento assoluto alla partecipazione all'udienza penale del 1° marzo 2010 l'impegno dell'imputato Presidente del Consiglio dei ministri di presiedere una riunione del Consiglio da lui stesso convocata per tale giorno, precedentemente indicato come utile per la partecipazione all'udienza, senza che l'imputato avesse fornito alcuna allegazione circa la necessaria concomitanza e non rinviabilità di detto impegno e circa una data alternativa per definire un nuovo calendario. Applicando i propri consolidati orientamenti in materia di legittimo impedimento per concomitante esercizio di funzioni parlamentari o governative, la Corte ha riconosciuto che «l'autorità giudiziaria ha esercitato il potere ad essa spettante ai sensi della disciplina del legittimo impedimento nel rispetto del principio di leale collaborazione, senza ledere prerogative costituzionali dell'organo di governo». Tale valutazione è derivata dall'analisi di tre distinti aspetti: «il tipo di impegno di governo dedotto dall'imputato quale legittimo impedimento; le indicazioni fornite dall'imputato circa la necessaria concomitanza dell'impegno con un giorno di udienza da lui precedentemente comunicato come utile per la sua partecipazione; la possibilità di valutare in concreto il carattere assoluto di tale impedimento». Preliminarmente, i Giudici hanno chiarito di non dover decidere se «l'impegno dedotto determinasse in concreto impossibilità assoluta a comparire in udienza», perché spetta ai «competenti organi della giurisdizione stabilire i corretti criteri interpretativi e applicativi delle regole processuali (sentenza n. 225 del 2001)». Il sindacato è stato così circoscritto alla verifica, secondo il principio di leale collaborazione tra poteri dello Stato, di un'eventuale lesione delle «prerogative costituzionali dell'organo esecutivo» cagionata da un «cattivo esercizio» del potere dell'autorità giudiziaria «di valutare in concreto il carattere dell'impedimento». Per quanto concerne il «tipo di impegno dedotto dall'imputato», si è osservato che «la partecipazione a una riunione del Consiglio dei ministri può indubbiamente costituire una ipotesi di legittimo



impedimento», poiché rientra «tra le attività istituzionali “riconducibili [...] alla sfera di attribuzioni previste dagli articoli da 92 a 96 della Costituzione” e “coessenzial[i] alla funzione tipica del Governo”». Del resto, la sentenza n. 23 del 2011 aveva ritenuto legittimo l’art. 1, comma 1, della legge n. 51 del 2010 (poi abrogata dal *referendum* del 12 giugno 2011), il quale stabiliva che una serie di attività istituzionali, ivi inclusa la partecipazione al Consiglio dei ministri, costituissero in astratto legittimo impedimento a comparire in udienza, fermo restando il potere del giudice di valutarne in concreto il carattere assoluto. Tuttavia, la circostanza che il Consiglio sia «convocato dallo stesso Presidente (...) segna una netta differenza rispetto ai casi in cui la possibilità di rinviare l’impegno dedotto sfugga interamente alla programmazione dell’imputato (come avviene, per i componenti delle assemblee elettive, nel caso di impedimento per concomitante esercizio di funzioni parlamentari: sentenze n. 23 del 2011, n. 451 del 2005, n. 284 del 2004, n. 263 del 2003 e n. 225 del 2001)». Inoltre, l’art. 1, comma 2, del d.P.C.m. 10 novembre 1993 prevede espressamente l’ipotesi di assenza o impedimento temporaneo del Presidente del Consiglio, attribuendo le relative funzioni al vicepresidente o, qualora vi siano più vicepresidenti, al più anziano, ovvero, in mancanza, al Ministro più anziano. Pertanto, la Corte, pur confermando che «la partecipazione a una riunione del Consiglio dei ministri può in astratto costituire un impedimento», ha ritenuto di dover valutare «lo specifico impegno dedotto dall’imputato, in quanto Presidente del Consiglio, per l’udienza del 1° marzo 2010 (...) con riferimento al principio della leale collaborazione e, quindi, ai comportamenti tenuti dalle parti». Il resistente tribunale non ha negato che il tipo di impegno dedotto potesse «costituire in astratto un legittimo impedimento»; ha negato tuttavia che esso lo fosse in concreto, considerata «la mancata allegazione da parte dell’imputato “della specifica inderogabile necessità della sovrapposizione dei due impegni”»: cioè, da un lato, l’udienza dibattimentale da tenersi il 1° marzo 2010, giorno precedentemente concordato tra le parti (...); dall’altro lato, la riunione del Consiglio dei ministri già convocata per il 26 febbraio 2010 e fissata, in data 24 febbraio 2010, per lo stesso 1° marzo». Dall’esame dei documenti acquisiti in via istruttoria è emerso che «la difesa dell’imputato non ha dato alcuna indicazione circa la non rinviabilità dell’impegno dedotto, né circa la sua necessaria concomitanza con l’udienza di cui chiedeva il rinvio». Lo stesso imputato aveva, invece, tenuto un diverso comportamento in due precedenti circostanze in cui «aveva specificato che gli impegni (...) dedotti quali impedimenti non erano rinviabili, oppure che la loro programmazione non era nella sua piena disponibilità». In entrambe le occasioni, il giudice aveva accolto le richieste formulate dall’imputato e ridefinito il calendario delle udienze. Di fronte alla terza richiesta di rinvio – presentata dall’imputato in prossimità dell’udienza del 1° marzo 2010, senza “allegazioni” circa la non rinviabilità e la necessaria concomitanza dell’impegno e senza aver fornito una data alternativa – il Tribunale ha escluso il carattere assoluto dell’impedimento dedotto che, a differenza delle precedenti occasioni, risultava determinato da un atto dello stesso imputato. Così ricostruiti i fatti, la Corte ha riconosciuto che, nel periodo in cui l’imputato era Presidente del Consiglio, «l’autorità giudiziaria ha tenuto conto del suo dovere “di assolvere le funzioni pubbliche assegnategli”, riducendo al minimo possibile “l’incidenza indiretta” della funzione giurisdizionale “sull’attività del titolare della carica governativa” (sentenza n. 23 del 2011)». Per contro, un’analogia osservanza del principio di leale collaborazione non è stata mostrata dal Presidente del Consiglio con riguardo all’udienza del 1° marzo 2010. Infatti, «l’imputato, dopo aver egli stesso comunicato al Tribunale tale data, ha dedotto l’impedimento e (...) non si è attivato per la definizione di un nuovo calendario; né egli ha fornito alcuna indicazione circa la necessità di presiedere la riunione del Consiglio dei ministri senza ricorrere alla supplenza del vicepresidente del Consiglio o del ministro più anziano. (...) La mancanza di “allegazioni” (...) ha determinato l’impossibilità per il giudice di valutare il carattere assoluto dell’impedimento “in quanto oggettivamente indifferibile e necessariamente concomitante con l’udienza di cui è chiesto il rinvio” (sentenza n. 23 del 2011). Il Tribunale, nel rispetto delle attribuzioni dell’organo esecutivo, non ha sindacato le ragioni della riunione del Consiglio dei ministri, ma si è limitato a osservare che l’imputato avrebbe dovuto fornire “quantomeno” una “allegazione”, la quale costituisce presupposto per l’applicazione delle norme processuali. Pur costituendo la riunione del Consiglio dei ministri una delle più rilevanti modalità di esercizio delle attribuzioni costituzionalmente riconosciute all’organo esecutivo, non può da ciò automaticamente desumersi la necessaria concomitanza della riunione stessa con un giorno di udienza

precedentemente concordato. Bisognava permettere all'autorità giudiziaria sia di operare un bilanciamento tra i diversi interessi costituzionalmente rilevanti (tra cui quello della sollecita celebrazione del processo), fornendo allegazioni circa la "sovrapposizione" dei due impegni, sia di valutare il carattere assoluto dell'impedimento rappresentato dalla partecipazione dell'imputato alla riunione del Consiglio dei ministri».

## **5. Il Parlamento**

### **5.1 L'autorizzazione a procedere per l'utilizzazione di intercettazioni telefoniche**

La sentenza n. **74** – nell'accogliere il ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato proposto dal Tribunale di S. Maria C.V. – ha dichiarato che non spettava alla Camera dei deputati negare l'autorizzazione, richiesta dal GIP del Tribunale di Napoli, ad utilizzare numerose intercettazioni telefoniche nei confronti di un soggetto sottoposto a procedimento penale, deputato all'epoca dei fatti, ed ha conseguentemente annullato l'impugnata deliberazione parlamentare, perché assunta «sulla base di valutazioni che trascendono i limiti del sindacato previsto dall'art. 68, terzo comma, Cost. e interferiscono con le attribuzioni» assegnate in via esclusiva al giudice penale dalla legge n. 140 del 2003. La Corte – avendo constatato che la «"rilevanza e necessità" delle (...) conversazioni telefoniche oggetto della richiesta, casualmente captate su utenze appartenenti a terze persone, sono motivate sia in ordine alla mancata distruzione dei verbali e delle registrazioni relativi a quelle conversazioni (...), sia in ordine alla richiesta di autorizzazione» – ha riconosciuto che il GIP, sulla base di ampie considerazioni e di «una puntuale disamina del valore probatorio delle singole intercettazioni, (...) si è espresso "nel senso della rilevanza e necessità di tutte le conversazioni indicate" e, "ritenuta rilevante e necessaria l'utilizzazione processuale" delle medesime, ha chiesto alla Camera dei deputati di autorizzarla, con ciò conformandosi al dettato dell'art. 6 della legge n. 140 del 2003 e, in particolare, all'obbligo di indicare gli elementi e le ragioni di necessità posti a fondamento della richiesta». Come ha chiarito la sentenza n. 188 del 2010, nell'«apprezzare i requisiti di legalità costituzionale della richiesta di autorizzazione all'utilizzazione delle intercettazioni e, segnatamente, il requisito della necessità», la Camera «non può sostituirsi» al GIP «nella "valutazione circa la sussistenza, in concreto, di tale "necessità", giacché questa "spetta indubbiamente all'autorità giudiziaria richiedente", ma deve valutare la coerenza tra la richiesta e l'impianto accusatorio e, in particolare, se l'addotta necessità sia stata "motivata in termini di non implausibilità"». Nella specie, l'impugnata deliberazione parlamentare non ha esaminato in alcun modo la motivazione formulata dal GIP «per giustificare la necessità di acquisire le intercettazioni». In particolare, il diniego di autorizzazione è stato fondato «sull'erronea premessa» secondo cui la legge n. 140 del 2003 «rimetterebbe alla Camera di appartenenza la scelta del criterio di decisione», e su una serie di argomenti che «hanno soltanto una remota attinenza con il requisito della necessità e, comunque, non concernono la plausibilità o la sufficienza della motivazione a riguardo addotta dal giudice richiedente», essendo «volti, piuttosto, a negare – peraltro, in modo assiomatico – rilievo decisivo al valore probatorio delle comunicazioni intercettate». In proposito la citata pronuncia del 2010 ha già qualificato come «impropria» la «pretesa di limitare l'autorizzazione solo alle prove cui sia attribuibile il carattere della "decisività", al cui concetto non può essere ridotto e circoscritto quello di "necessità"».

### **5.2. L'insindacabilità delle opinioni espresse dai parlamentari**

Con la sentenza n. **305** è stato dichiarato che non spettava alla Camera dei deputati affermare che le dichiarazioni rese da un deputato, per le quali pende procedimento civile davanti al Tribunale, costituiscono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni, ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost. e va conseguentemente annullata la delibera di insindacabilità adottata dalla Camera. Secondo la costante giurisprudenza della Corte, per l'esistenza di un nesso funzionale tra le dichiarazioni rese *extra moenia* da un parlamentare e l'espletamento delle sue funzioni di membro del Parlamento – al quale è subordinata la prerogativa dell'insindacabilità di cui all'art. 68, primo comma, Cost. – è necessario che «tali dichiarazioni possano essere identificate come espressione dell'esercizio di attività parlamentare (*ex multis*, sentenza n. 98 del 2011). Più in

particolare, per la configurabilità del nesso funzionale è necessario il concorso di due requisiti: a) un legame di ordine temporale fra l'attività parlamentare e l'attività esterna (sentenze n. 39 del 2012 e n. 82 del 2011), tale che questa venga ad assumere una finalità divulgativa della prima; b) una sostanziale corrispondenza di significato tra le opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni e gli atti esterni, al di là delle formule letterali usate (sentenza n. 333 del 2011), non essendo sufficiente né una semplice comunanza di argomenti, né un mero «contesto politico» entro cui le dichiarazioni *extra moenia* possano collocarsi (sentenza n. 205 del 2012), né il riferimento alla generica attività parlamentare o l'inerenza a temi di rilievo generale, seppur dibattuti in Parlamento (sentenza n. 98 del 2011), né, infine, un generico collegamento tematico o una corrispondenza contenutistica parziale (sentenza n. 334 del 2011)». Nel conflitto in esame, né la relazione della Giunta per le autorizzazioni né la deliberazione della Camera dei deputati indicano atti parlamentari tipici anteriori o contestuali alle dichiarazioni *extra moenia*, compiuti dallo stesso deputato, ai quali, per il loro contenuto, le stesse possano essere riferite. Infatti, gli atti tipici invocati dalla difesa della Camera risultano, per diversa ragione, «inidonei a fungere da “copertura” per l'insindacabilità delle affermazioni del deputato (...), sia perché «difetta il “legame temporale” tra attività parlamentare ed attività esterna richiesto dalla richiamata giurisprudenza costituzionale» sia perché «tra di essi manca la necessaria corrispondenza contenutistica»

Con la sentenza n. 313 la Corte dichiara che non spettava al Senato della Repubblica affermare che le dichiarazioni rese da senatore, per le quali pende procedimento penale davanti al Tribunale di Roma per il reato di cui all'art. 278 del codice penale, costituiscono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione e, per l'effetto, annulla la delibera di insindacabilità adottata dal Senato della Repubblica. La Corte ricorda di avere più volte messo in luce la circostanza che, ai fini dell'individuazione del perimetro entro il quale riconoscere la garanzia della insindacabilità delle opinioni espresse dai membri del Parlamento in contesti diversi dal rigoroso ambito di svolgimento dell'attività parlamentare strettamente intesa, lo scrutinio debba tenere contemporaneamente conto di due esigenze, entrambe di risalto costituzionale: da un lato, quella di salvaguardare – secondo una tradizione consolidata nelle costituzioni moderne – l'autonomia e la libertà delle assemblee parlamentari, quali organi di diretta rappresentanza popolare, dalle possibili interferenze di altri poteri; dall'altro, quella di garantire ai singoli il diritto alla tutela della loro dignità di persone, presidiato dall'art. 2 della Costituzione oltre che da diverse norme convenzionali. Se, infatti, l'attività del parlamentare *intra moenia* può essere sindacata e, se del caso, censurata anche attraverso gli strumenti previsti dai regolamenti parlamentari – con la conseguenza che comportamenti eventualmente lesivi della dignità delle persone possono essere opportunamente prevenuti –, le condotte “esterne” rispetto all'attività parlamentare tipica, in tanto possono godere della garanzia della insindacabilità, prevista dall'art. 68, primo comma, Cost., in quanto risultino rigorosamente riconducibili alle specifiche e “qualificate” attribuzioni parlamentari. Il nesso che deve, dunque, sussistere tra «la dichiarazione divulgativa *extra moenia* e l'attività parlamentare propriamente intesa, non può essere visto come un semplice collegamento di argomento o di contesto politico fra l'una e l'altra, ma come identificabilità della dichiarazione quale espressione della attività parlamentare, postulandosi anche, a tal fine, una sostanziale contestualità tra i due momenti, a testimonianza dell'unitario alveo “funzionale” che le deve, appunto, correlare» (fra le tante, sentenza n. 82 del 2011). D'altra parte, poiché la garanzia della insindacabilità opera in relazione non alle opinioni espresse “in occasione” o “a causa” delle funzioni parlamentari, ma soltanto a quelle riconducibili “all'esercizio” delle funzioni medesime, qualsiasi diversa lettura dilaterrebbe il perimetro costituzionalmente tracciato, generando un'immunità non più soltanto funzionale, ma, di fatto, sostanzialmente “personale”, a vantaggio di chi sia stato eletto membro del Parlamento. La Corte ricorda, poi, le censure mosse, in varie occasioni, all'Italia dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, la quale – proprio sul tema dell'insindacabilità delle opinioni dei parlamentari e del confliggente diritto di accesso ad un tribunale da parte del privato che si assuma offeso da quelle opinioni, sancito dall'art. 6 della CEDU – ha sottolineato come non si possa «giustificare un rifiuto di accesso alla giustizia per il solo fatto che la disputa potrebbe essere di natura politica oppure connessa ad un'attività politica». Secondo il parere della Corte EDU, si soggiunge,

«l'assenza di un legame evidente con un'attività parlamentare richiama un'interpretazione stretta della nozione di proporzionalità tra lo scopo perseguito e i mezzi impiegati. Questo è particolarmente vero quando le restrizioni al diritto di accesso derivano da una deliberazione di un organo politico. Concludere diversamente equivarrebbe a ridurre in modo incompatibile con l'art. 6 par. 1 della Convenzione il diritto d'accesso ad un tribunale dei privati cittadini ogni qualvolta che i discorsi impugnati giudiziariamente siano stati pronunciati da un membro del Parlamento». Con la conseguenza che deve considerarsi estraneo alla garanzia della insindacabilità un comportamento che non sia connesso «all'esercizio di funzioni parlamentari stricto sensu» (sentenza 30 gennaio 2003, Cordova contro Italia, ricorso n. 45649/99, e sentenza 30 gennaio 2003, Cordova contro Italia, ricorso n. 40877/98, nonché sentenza 24 febbraio 2009, CGIL e Cofferati contro Italia, ricorso n. 46967/07, e le altre pronunce ivi citate). Ebbene, se tutto ciò vale a contrassegnare il confine entro il quale configurare la prerogativa costituzionale dell'insindacabilità agli effetti della tutela da riconoscere ai terzi danneggiati dalle opinioni espresse *extra moenia* dai membri del Parlamento, entro lo stesso ambito deve ritenersi operante la medesima nei casi in cui l'opinione espressa integri, come nel caso di specie, una ipotesi di illecito diverso dalla diffamazione del privato: se, infatti, l'opinione – o la condotta attraverso la quale essa si esprime – è in grado di ledere o esporre a pericolo (anche) beni diversi da quelli dell'onore e della reputazione del singolo cittadino, o di qualunque soggetto che assuma di essere stato danneggiato, l'area della insindacabilità non può che essere la stessa, a prescindere dal *nomen iuris* della relativa fattispecie o dal titolo in ragione del quale si pretenda di “sindacare” quel “fatto”. La tesi che nel presente giudizio ha sostenuto il Senato – secondo la quale il concetto di «nesso funzionale» dovrebbe essere “aggiornato”, fino a ritenersi sussistente «in tutte quelle occasioni in cui il parlamentare raggiunga il cittadino, illustrando la propria posizione, specie se questa sia riferibile alla dialettica politica, ovvero alla critica politica» – appare, quindi, proprio per la eccessiva vaghezza dei termini e dei concetti impiegati, non compatibile con il disegno costituzionale: da un lato, infatti, essa si concentra su un'attività – quella “politica” – non necessariamente coincidente con la funzione parlamentare, posto che, tra l'altro, questa si esprime, di regola, attraverso atti tipizzati (non è un caso che l'art. 68 Cost. circoscriva l'irresponsabilità dei membri del Parlamento alle “opinioni espresse” ed ai “voti dati” «nell'esercizio delle loro funzioni»); dall'altro, la tesi in questione non mette in collegamento diretto opinioni espresse e atti della funzione, ma semplicemente attribuisce allo stesso parlamentare la selezione dei temi “politici” da divulgare; al punto da rendere, in definitiva, lo stesso parlamentare arbitro dei confini entro i quali far operare la garanzia della insindacabilità. Per altro verso – e come implicitamente può trarsi dalla giurisprudenza costituzionale, proprio in tema di vilipendio e di libertà di critica (già la sentenza n. 20 del 1974) – occorre pur sempre che la divulgazione *extra moenia* possa, essa stessa, qualificarsi come “opinione”, vale a dire come illustrazione più o meno argomentata di una tesi, senza che possano reputarsi attratte, all'interno della portata espressiva di questo vocabolo, espressioni o valutazioni almeno incongrue, indipendentemente dal loro carattere eventualmente offensivo o denigratorio. Ora, nella specie, le espressioni utilizzate dal senatore nei confronti del Presidente della Repubblica, oltre a presentare una indubbia eccentricità rispetto a ciò che possa intendersi per “opinione”, non presentano alcuna attinenza con atti funzionalmente tipici riferibili allo stesso parlamentare.

## **6. La funzione normativa e il rapporto tra diverse fonti normative**

### **6.1. La delegazione legislativa**

#### **6.1.1. Il rapporto tra legge delega e legge delegata**

La sentenza n. 134 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 24, comma 4, del d.lgs. n. 93 del 2011, sollevata, in riferimento all'art. 76 Cost., nella parte in cui prevede che, a far data dalla entrata in vigore del medesimo decreto legislativo (29 giugno 2011), le gare per l'affidamento del servizio di distribuzione di gas naturale sono effettuate unicamente per ambiti territoriali minimi di cui all'art. 46-bis, comma 2, del decreto-legge n. 159 del 2007. Infatti, nella legge di delega esistono plurime indicazioni idonee a legittimare l'operato

del legislatore delegato, sui presupposti, non contestati, dell'effetto pro concorrenziale e dell'incremento di efficienza del servizio del cosiddetto sistema ambiti: la legge delega infatti non impediva che il legislatore delegato inserisse, nel novero delle misure idonee a realizzare un'organizzazione concorrenziale ed efficiente del mercato interno della distribuzione di gas naturale, l'attuazione del sistema di affidamento per bacini ottimali di utenza. Ricorda infatti la Corte come, secondo la sua giurisprudenza consolidata, il contenuto della delega non possa essere individuato senza tenere conto del sistema normativo nel quale la predetta si inserisce, poiché soltanto l'identificazione della sua *ratio* consente di verificare, in sede di controllo, se la norma delegata sia con essa coerente (*ex plurimis*, sentenze n. 272 del 2012, n. 230 del 2010, n. 98 del 2008, n. 163 del 2000). È riconosciuto, infatti, al legislatore delegato un margine di discrezionalità nell'emanazione di norme che rappresentino un coerente sviluppo, e, se del caso, un completamento delle scelte espresse dal legislatore delegante (sentenze n. 98 del 2008 e n. 426 del 2006), fino al punto che neppure il silenzio del delegante può impedire, a certe condizioni, l'adozione di norme da parte del delegato.

La sentenza n. **184** chiarisce che secondo la giurisprudenza della Corte, ove sia necessario verificare la conformità della norma delegata alla norma delegante, è richiesto lo svolgimento di un duplice processo ermeneutico, condotto in parallelo: l'uno, concernente la 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. Nel determinare il contenuto della delega si deve tenere conto «del complessivo contesto normativo nel quale si inseriscono la legge delega e i relativi principi e criteri direttivi», nonché le «finalità che la ispirano, che costituiscono non solo la base e il limite delle norme delegate, ma anche strumenti per l'interpretazione della loro portata» (sentenza n. 272 del 2012). Deve, altresì, considerarsi che «la delega legislativa non esclude ogni discrezionalità del legislatore delegato» (sentenza n. 98 del 2003); questa può essere «più o meno ampia, in relazione al grado di specificità dei criteri fissati nella legge delega. Pertanto, per valutare se il legislatore abbia ecceduto tali margini di discrezionalità occorre individuare la *ratio* della delega per verificare se la norma delegata sia stata con questa coerente» (sentenza n. 98 del 2003). Infine è stato, anche, precisato che «i principi e i criteri direttivi della legge di delegazione devono essere interpretati sia tenendo conto delle finalità ispiratrici della delega, sia verificando, nel silenzio del legislatore delegante sullo specifico tema, che le scelte del legislatore delegato non siano in contrasto con gli indirizzi generali della stessa legge delega» (sentenza n. 341 del 2007). Nel caso di specie, la Corte, facendo applicazione degli anzidetti principi, ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 4 del decreto legislativo n. 5 del 2006, sollevata, in riferimento agli artt. 76 e 77 Cost., in quanto il legislatore delegato, lungi dal violare la delega a lui conferita, ha, viceversa, dato attuazione al precetto affidatogli di procedere al coordinamento della disciplina delle procedure concorsuali con uno dei principi del nostro sistema processuale, quello del *ne procedat iudex ex officio*, così da escludere che in capo all'organo giudicante siano allocati anche significativi poteri di impulso processuale.

L'ordinanza n. **190** ha richiamato la «costante giurisprudenza» costituzionale secondo cui «il controllo della conformità della norma delegata alla norma delegante 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 e l'altro relativo alla norma delegata, da interpretare nel significato compatibile con questi ultimi».

“Il legislatore delegato può emanare norme che rappresentino un coerente sviluppo dei principi fissati dal delegante, e, se del caso, anche un completamento delle scelte compiute con la delega (*ex plurimis*, ordinanza n. 73 del 2012 e sentenza n. 293 del 2010), ma non può spingersi ad allargarne l'oggetto, fino a ricomprendervi materie che ne erano escluse. In particolare, il test di raffronto con la norma delegante, cui soggiace la norma delegata, deve ritenersi avere esito negativo, quando quest'ultima intercetta un campo di interessi così connotato nell'ordinamento, da non poter essere assorbito in campi più ampi e generici, e da esigere, invece, di essere autonomamente individuato attraverso la delega”. Così la sentenza n. **219**.

Confermando l'orientamento già espresso nella sentenza n. 134 del 2013, la sentenza n. **237** ha

puntualizzato che «il contenuto della delega non può essere individuato senza tenere conto del sistema normativo complessivo, poiché soltanto l'identificazione della sua *ratio* consente di verificare se la norma delegata sia con essa coerente». Peraltro, non mancano al legislatore «margini di discrezionalità nell'attuazione della delega, sempre che, appunto, ne rispetti la *ratio* e che si inserisca in modo coerente nel relativo quadro normativo, con la conseguenza che rientra nei suoi poteri fare delle scelte fra i possibili modi di realizzare l'obiettivo indicato nella legge di delegazione, scelte di cui peraltro occorre verificare la ragionevolezza (sentenza n. 119 del 2012)».

### **6.1.2. La delega per l'attuazione di una direttiva comunitaria**

Nel caso poi di delega per l'attuazione di una direttiva comunitaria, i principi che quest'ultima esprime si aggiungono a quelli dettati dal legislatore nazionale e assumono valore di parametro interposto, potendo autonomamente giustificare l'intervento del legislatore delegato (sentenza n. 32 del 2005). Così la sentenza n. **134**.

### **6.1.3. La delega legislativa e la discrezionalità del legislatore delegato**

La sentenza n. **119** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 3, del d.lgs. n. 124 del 2004, impugnato, in riferimento agli artt. 76 e 77 Cost., nella parte in cui dispone, in caso di proposizione di ricorso amministrativo al Comitato regionale per i rapporti di lavoro, la sospensione, anziché l'interruzione, del termine previsto dall'art. 22 della legge n. 689 del 1981 per l'opposizione giurisdizionale avverso ordinanze ingiunzioni in materia di lavoro e previdenza sociale. Preliminarmente, i Giudici hanno rammentato che «la delega legislativa non esclude ogni discrezionalità del legislatore delegato, che può essere più o meno ampia in relazione al grado di specificità dei criteri fissati nella legge delega. Pertanto, per valutare se il legislatore abbia ecceduto tali (più o meno ampi) margini di discrezionalità, occorre considerare la *ratio* della delega, per verificare se la norma delegata sia con questa coerente (*ex plurimis*: sentenze n. 272 del 2012, n. 230 del 2010; n. 426 e n. 112 del 2008)». Nella specie, posto che la delega «è formulata in termini molto ampi», si è esclusa la sussistenza del denunciato eccesso di delega, osservando che «l'istituzione *ad hoc* del Comitato regionale per i rapporti di lavoro, quale organo collegiale, di natura tecnica, con il compito di decidere i ricorsi previsti dall'art. 17, nonché l'ampio ambito oggettivo di tali ricorsi, costituiscono chiari indici di applicazione dei criteri» dettati dalla legge n. 30 del 2003. La mera circostanza che «nella strutturazione attuativa del procedimento si siano creati punti critici» è stata considerata «non sufficiente a realizzare un eccesso di delega in un complesso normativo di legislazione delegata che amplia gli strumenti di tutela della parte, realizzando le finalità della delega».

“È riconosciuto, infatti, al legislatore delegato un margine di discrezionalità nell'emanazione di norme che rappresentino un coerente sviluppo, e, se del caso, un completamento delle scelte espresse dal legislatore delegante (sentenze n. 98 del 2008 e n. 426 del 2006), fino al punto che neppure il silenzio del delegante può impedire, a certe condizioni, l'adozione di norme da parte del delegato”. Così la sentenza n. **134**.

L'ordinanza n. **157**, nel richiamare l'ordinanza n. 73 del 2012, ha rammentato i «più o meno ampi margini di discrezionalità riconosciuti in via di principio al legislatore delegato (da ultimo, sentenza n. 230 del 2010 e, in precedenza, anche sentenze n. 199 del 2003 e n. 163 del 2000), al quale non è preclusa l'adozione di norme che rappresentino un ordinario sviluppo e, se del caso, un completamento delle scelte espresse dal legislatore delegante (ordinanze n. 213 del 2005 e n. 419 del 2000)».

“Deve, altresì, considerarsi che «la delega legislativa non esclude ogni discrezionalità del legislatore delegato» (sentenza n. 98 del 2003); questa può essere «più o meno ampia, in relazione al grado di specificità dei criteri fissati nella legge delega. Pertanto, per valutare se il legislatore abbia ecceduto tali margini di discrezionalità occorre individuare la *ratio* della delega per verificare se la norma delegata sia stata con questa coerente» (sentenza n. 98 del 2003)”. Così la sentenza n. **184**.

“..non mancano al legislatore «margini di discrezionalità nell'attuazione della delega, sempre

che, appunto, ne rispetti la *ratio* e che si inserisca in modo coerente nel relativo quadro normativo, con la conseguenza che rientra nei suoi poteri fare delle scelte fra i possibili modi di realizzare l'obiettivo indicato nella legge di delegazione, scelte di cui peraltro occorre verificare la ragionevolezza (sentenza n. 119 del 2012)». Così la sentenza n. **237**.

#### **6.1.4. La legislazione delegata e i mutamenti del quadro normativo**

La sentenza n. **219** esamina la censura sollevata da alcune Regioni, con riferimento all'art. 76 Cost., nei confronti dell'art. 2, comma 1, del decreto legislativo n. 149 del 2011 (recante disposizioni in tema di meccanismi premiali e sanzionatori nei confronti di Regioni ed enti locali, in attuazione della legge delega n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale). Secondo tale censura, la legge delega n. 42 del 2009 sarebbe stata parzialmente abrogata, e comunque modificata, proprio dalla legge n. 191 del 2009 (art. 2, commi 77 e seguenti), ovvero dal testo normativo cui la norma impugnata rinvia espressamente per definire il proprio campo applicativo. Inoltre, la legge n. 191 del 2009 avrebbe direttamente formulato previsioni sovrapponibili all'art. 2 del d.lgs. n. 149 del 2011, introducendo in tal modo una revoca parziale della delega originariamente conferita. La Corte condivide, in linea di principio, la premessa teorica su cui si basa il ragionamento delle ricorrenti, ovvero che il Parlamento, esclusivo titolare della funzione legislativa (art. 70 Cost.), ben possa precludere al Governo l'esercizio di una delega in precedenza conferita, attraverso l'abrogazione, espressa o tacita, della norma delegante. La legge di delega, per tale verso, non si sottrae agli ordinari criteri ermeneutici cui è soggetto qualsiasi atto di legge, e, di conseguenza, alla possibilità che l'interprete possa rilevarne l'abrogazione per incompatibilità da parte di una legge sopravvenuta. E, naturalmente, il Governo è, perlomeno in ordine di tempo, il primo soggetto chiamato a verificare se continuino a sussistere i presupposti costituzionali di esercizio legittimo della delega (sentenza n. 278 del 2010), indagando, prima di tutto, sulla persistenza della norma delegante nell'ordinamento. Tuttavia, la Corte non ritiene che ciò accada in concreto con riferimento alla questione in esame. L'art. 2, comma 77, della legge n. 191 del 2009, anziché porsi in linea di collisione con la legge delega e con la norma impugnata, definisce i presupposti di applicabilità di quest'ultima, perché stabilisce in quali casi la Regione sia tenuta ad elaborare un piano di rientro. Le previsioni contenute nei commi successivi, a propria volta, indicano a quali condizioni il Governo possa procedere a nominare il Presidente della Giunta commissario ad acta per l'attuazione del piano. Ed è a questo punto che la norma impugnata, anziché sovrapporsi o contrastare con simili disposizioni, ne recepisce il contenuto. Proprio la circostanza che l'art. 2 del d.lgs. n. 149 del 2011 operi un costante rinvio all'art. 2 della legge n. 191 del 2009, per quanto qui interessa, dimostra che tra i due assetti normativi vi è non conflitto, ma continuità. Un conto, infatti, è affermare che il legislatore delegato non può attuare la delega, quando essa è stata abrogata; tutt'altro conto è aggiungere che il Governo non possa e non debba tenere in considerazione i mutamenti del quadro normativo, entro cui viene a collocarsi la legislazione delegata. Del resto, eventuali problemi di coordinamento sono sempre possibili, specie a fronte di normative così complesse fin dai presupposti applicativi; ma certamente essi non generano illegittimità costituzionale, se non quando sia del tutto da escludere una possibile soluzione da parte degli interpreti. Nel caso di specie, la Corte, anche alla luce del rapporto di integrazione tra le norme in questione, e comunque della alterità dei piani su cui esse intervengono, esclude che si sia verificata quest'ultima eventualità. Le questioni sono, perciò, non fondate con riferimento alla violazione dell'art. 76 Cost.

#### **6.1.5. L'eccesso di delega**

La sentenza n. **219** dichiara non fondata la questione sollevata da alcune Regioni nei confronti dell'art. 2, commi 1, 2, 3 e 5, del decreto legislativo n. 149 del 2011, per violazione dell'art. 76 Cost., sotto il profilo dell'eccesso di delega, rispetto a quanto consentito dall'art. 17, lettera e), della legge n. 42 del 2009. Osserva la Corte che la delega consente l'introduzione di meccanismi automatici sanzionatori degli "organi di governo" delle Regioni: ciò è indiscutibile, posto che tali misure scattano «nel caso di mancato rispetto degli equilibri e degli obiettivi economico-finanziari assegnati alla regione», oltre che agli enti locali. L'art. 17 della legge n. 42 del 2009 aggiunge che «tra i casi di grave violazione di legge di cui all'art. 126, primo comma, della Costituzione, rientrano

le attività che abbiano causato un grave dissesto nelle finanze regionali». È da precisare che quest'ultima norma rientra, in base a quanto indicato dallo stesso art. 17, tra i "principi e criteri direttivi" posti a fondamento della delega. La Corte reputa del tutto evidente, perciò, che l'attuazione dell'art. 126 Cost. sia stata legittimamente ritenuta oggetto del potere legislativo delegato. Altrettanto chiaro è che il Governo ben poteva sviluppare la delega, senza limitarsi ad una mera scansione linguistica di essa, purché con riferimento ai soli casi di «grave dissesto nelle finanze regionali». Ora, l'eccesso di delega prospettato dalle ricorrenti avrebbe potuto palesarsi se la norma impugnata avesse travalicato tale limite, ma non certamente nel caso opposto, e in concreto realizzatosi. Il legislatore delegato ha infatti scelto di circoscrivere l'oggetto della rimozione e dello scioglimento sanzionatorio al caso del disavanzo nel solo settore sanitario, che a tutti gli effetti è parte costitutiva, e di grande rilievo, del complessivo dissesto delle finanze regionali, per cause imputabili in parte alle stesse Regioni (sentenza n. 98 del 2007). In secondo luogo, la fattispecie del "grave dissesto finanziario" disegnata dalla norma impugnata non nasce dal nulla, ma consegue proprio al compimento di un complesso di "attività", anche di carattere omissivo, poste in essere dal Consiglio regionale e dalla persona fisica del Presidente della Giunta, in qualità di commissario *ad acta*. In terzo luogo, tale fattispecie conduce alla rimozione e allo scioglimento degli organi di governo della Regione, in linea con quanto previsto dalla delega, attraverso il rinvio all'art. 126 Cost.

### **6.1.6. Il conferimento di delega con legge di conversione**

La sentenza n. 237 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 70, 72, commi primo e quarto, e 77, secondo comma, Cost., dell'art. 1, commi 2, 3, 4, 5 e 5-*bis*, della legge n. 148 del 2011, che delega il Governo ad adottare, entro dodici mesi dalla sua entrata in vigore, uno o più decreti legislativi per riorganizzare la distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari, al fine di realizzare risparmi di spesa e incremento di efficienza. I Giudici hanno innanzitutto richiamato la pregressa giurisprudenza costituzionale sul conferimento di delega con legge di conversione e sulla necessaria omogeneità di quest'ultima rispetto al decreto-legge. Già la sentenza n. 63 del 1998 aveva ritenuto che «disposizioni di delega inserite nella legge di conversione di un decreto-legge (...) "sono disposizioni del tutto autonome rispetto al decreto-legge e alla sua conversione"», siccome introdotte, «come norma aggiuntiva alla legge di conversione, nel corso dell'esame dello stesso disegno di legge», coerentemente con la necessità costituzionalmente imposta che «l'atto di conferimento al Governo di delega legislativa» avvenga «con legge». In tal caso, la legge «ha un duplice contenuto con diversa natura ed autonomia»: l'uno di «conversione del decreto-legge», adottato in base all'art. 77, terzo comma, Cost.; l'altro, di «legge di delega» ai sensi dell'art. 76 Cost. Pertanto, il Parlamento, nell'approvare la legge di conversione di un decreto-legge, può esercitare la propria potestà legislativa «anche introducendo, con disposizioni aggiuntive, contenuti normativi ulteriori, peraltro con il limite (...) dell'omogeneità complessiva dell'atto normativo rispetto all'oggetto o allo scopo (sentenza n. 22 del 2012). Si evidenzia in tal modo il diverso connotarsi della legge, quale ordinaria fonte di conversione del decreto-legge, da un lato, e, dall'altro, quale autonomo fondamento di disposizioni assunte dal Parlamento, distinte da quelle dell'originario decreto-legge anche quanto all'efficacia temporale. Dunque, la disposizione di delega introdotta nell'ordinamento con la legge di conversione, costituendo una statuizione distinta dal decreto-legge, deve essere ricondotta direttamente alla potestà legislativa del Parlamento». L'autonomia della norma di delega aggiunta in sede di conversione «comporta che non si possa richiedere che anche essa possieda i caratteri della necessità e dell'urgenza». Siffatta autonomia non esclude, peraltro, la rilevanza del «legame esistente fra decretazione d'urgenza e potere di conversione», evidenziata, per il «diverso caso dell'emendamento apportato nel corpo del decreto-legge», dalla sentenza n. 22 del 2012 secondo cui, «se tale legame viene interrotto, la violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., non deriva dalla mancanza dei presupposti di necessità e urgenza per le norme eterogenee aggiunte, che, proprio per essere estranee e inserite successivamente, non possono collegarsi a tali condizioni preliminari». La circostanza che la legge di conversione non osservi «l'omogeneità del decreto-legge, la cui interna coerenza va valutata in relazione all'apprezzamento politico operato dal



Governo e controllato dal Parlamento», determina piuttosto un «uso improprio, da parte del Parlamento, di un potere che la Costituzione gli attribuisce, con speciali modalità di procedura, allo scopo tipico di convertire, o non, in legge un decreto-legge». Tali principi, affermati per l'ipotesi di norme eterogenee modificative del decreto-legge, sono stati considerati pienamente applicabili al diverso caso in esame, sicché anche «l'introduzione, nella legge di conversione, di una disposizione di delega (...) deve essere coerente con la necessaria omogeneità della normativa di urgenza». In relazione alla delega *de qua*, si è sostenuto che essa «non altera l'omogeneità del decreto-legge oggetto di conversione», recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo, poiché, prevedendo «interventi sulle strutture giudiziarie», «è diretta a realizzare risparmi di spesa e incremento di efficienza» e «non può ritenersi disomogenea rispetto al contenuto del decreto-legge». Inoltre, sono «stati rispettati i vincoli posti per la legge di delega dal quarto comma dell'art. 72 Cost.» e «consistenti nella necessità di esame in sede referente e nella cosiddetta “riserva di Assemblea”». La Corte, richiamando le sentenze n. 9 del 1959 e n. 78 del 1984, ha preliminarmente confermato la propria competenza a giudicare «in ordine al rispetto delle norme costituzionali sul procedimento legislativo, ma non anche sulle previsioni dei Regolamenti della Camera e del Senato, poiché (...) la Costituzione garantisce l'autonomia normativa di entrambi i rami del Parlamento e la peculiarità e la dimensione di tale autonomia». Nel merito, ha osservato che «il rispetto da parte delle Camere della procedura desumibile dalla disciplina regolamentare relativa all'approvazione dei disegni di legge di conversione, conduce ad escludere che si sia configurata la lesione delle norme procedurali fissate nell'art. 72 Cost., poiché risultano salvaguardati sia l'esame in sede referente sia l'approvazione in aula, come richiesto per i disegni di legge di delegazione legislativa». Né si è ritenuto violato l'art. 72 Cost., «perché a seguito della questione di fiducia posta dal Governo sull'articolo unico della legge di conversione, la norma impugnata sarebbe stata approvata dalle Camere senza una specifica discussione e votazione “articolo per articolo”». Infatti, come chiarito dalla sentenza n. 391 del 1995, posta la fiducia, la procedura seguita, nel rispetto delle previsioni regolamentari, comporta che «la discussione e la votazione si vengano a concentrare (...) sull'articolo unico del disegno di conversione, soddisfacendo in tal modo il disposto della norma costituzionale».

### ***6.1.7. Il mancato o incompleto esercizio della delega***

L'ordinanza n. **283** ha ribadito il consolidato orientamento della Corte secondo cui «il mancato o incompleto esercizio della delega non comporta di per sé la violazione degli artt. 76 e 77 della Costituzione, salvo che ciò non determini uno stravolgimento della legge di delegazione (sentenza n. 149 del 2005 e ordinanza n. 257 del 2005; in precedenza, sentenze n. 218 del 1987, n. 8 del 1977 e n. 41 del 1975)».

## ***6.2. La decretazione d'urgenza***

### ***6.2.1. Le condizioni della legislazione emergenziale (il caso Ilva)***

La sentenza n. **85**, con specifico riguardo alla norma (art. 3 del d.l. n. 207/2012) che in via emergenziale qualifica l'impianto Ilva di Taranto quale «stabilimento di interesse strategico nazionale», espone le condizioni che, nel caso di specie, giustificano l'intervento legislativo in luogo dell'ordinario procedimento amministrativo, pur previsto in generale dallo stesso d.l. censurato. Osserva la Corte: «Con riferimento all'individuazione diretta dell'impianto siderurgico della società Ilva di Taranto come «stabilimento di interesse strategico nazionale», si deve osservare che a Taranto si è verificata una situazione grave ed eccezionale, che ha indotto il legislatore ad omettere, per ragioni di urgenza, il passaggio attraverso un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in vista della qualificazione di cui sopra. Sia la normativa generale (art. 1 del d.l. n. 207/2012) che quella particolare (art. 3 del d.l. n. 207/2012) si muovono quindi nell'ambito di una situazione di emergenza ambientale, dato il pregiudizio recato all'ambiente e alla salute degli abitanti del territorio circostante, e di emergenza occupazionale, considerato che l'eventuale chiusura dell'Ilva potrebbe determinare la perdita del posto di lavoro per molte migliaia di persone (tanto più numerose comprendendo il cosiddetto indotto). La temporaneità delle misure adottate risponde,

inoltre, ad una delle condizioni poste dalla giurisprudenza di questa Corte perché una legislazione speciale fondata sull'emergenza possa ritenersi costituzionalmente compatibile (sentenza n. 418 del 1992). Le brevi notazioni in fatto relative all'incidenza, sull'ambiente e sull'occupazione nel territorio di Taranto, dell'attività produttiva dell'Ilva consentono, nella fattispecie, di rinvenire la *ratio* dell'intervento legislativo «nel peculiare regime che connota le situazioni di emergenza» (sentenza n. 237 del 2007). Il legislatore ha ritenuto di dover scongiurare una gravissima crisi occupazionale, di peso ancor maggiore nell'attuale fase di recessione economica nazionale e internazionale, senza tuttavia sottovalutare la grave compromissione della salubrità dell'ambiente, e quindi della salute delle popolazioni presenti nelle zone limitrofe. Si deve notare, al proposito, che l'AIA riesaminata del 26 ottobre 2012, esplicitamente richiamata dall'art. 3 in esame, ha anticipato di quattro anni l'obbligo di adeguamento alle conclusioni delle migliori tecniche disponibili relative al settore siderurgico, di cui alla decisione della Commissione europea n. 2012/135/UE, già citata. Difatti, il considerando 8 di tale decisione, dopo aver richiamato l'art. 21 della direttiva n. 2010/75/UE, stabilisce che «entro quattro anni dalla data di pubblicazione delle decisioni sulle conclusioni sulle BAT [MTD], l'autorità competente riesamina e, se necessario, aggiorna tutte le condizioni di autorizzazione e garantisce che l'installazione sia conforme a tali condizioni di autorizzazione». Si deve pure sottolineare che l'art. 3 del d.l. n. 207 del 2012 non apporta alcuna deroga alla normativa generale contenuta nell'art. 1, ma si limita a dare alla stessa pedissequa esecuzione, per mezzo di un provvedimento con forza di legge, che è un atto del Governo, di cui fa parte il Presidente del Consiglio dei ministri, sottoposto al controllo del Parlamento in sede di conversione e della Corte costituzionale in sede di giudizio incidentale, come effettivamente avvenuto nel caso presente. Né può dirsi, come afferma il rimettente Giudice per le indagini preliminari, che la forma legislativa dell'individuazione dell'Ilva di Taranto come «stabilimento di interesse strategico nazionale» comprometta il diritto di tutela giurisdizionale, che sarebbe possibile invece esercitare in presenza di un atto amministrativo. Questa Corte ha infatti osservato che «in assenza nell'ordinamento attuale di una “riserva di amministrazione” opponibile al legislatore, non può ritenersi preclusa alla legge ordinaria la possibilità di attrarre nella propria sfera di disciplina oggetti o materie normalmente affidate all'azione amministrativa [...] con la conseguenza che il diritto di difesa [...] non risulterà annullato, ma verrà a connotarsi secondo il regime tipico dell'atto legislativo adottato, trasferendosi dall'ambito della giustizia amministrativa a quello proprio della giustizia costituzionale» (sentenza n. 62 del 1993). Non ha neppure fondamento l'affermazione, dello stesso rimettente, che vi sia stata una “legificazione” dell'AIA riesaminata, con la conseguenza che contro tale atto amministrativo, nel caso specifico dell'Ilva di Taranto, non sarebbero esperibili i normali rimedi giurisdizionali. È vero, al contrario, che l'AIA è pur sempre – come statuito in via generale dall'art. 1, non contraddetto dall'art. 3 – un presupposto per l'applicabilità dello speciale regime giuridico, che consente la continuazione dell'attività produttiva alle condizioni ivi previste. In quanto presupposto, essa rimane esterna all'atto legislativo, con tutte le conseguenze, in termini di controllo di legalità, da ciò derivanti. Il comma 2 dell'art. 3 richiama l'AIA del 26 ottobre 2012 allo scopo di ribadire lo stretto condizionamento della prosecuzione dell'attività all'osservanza delle nuove prescrizioni poste a tutela dell'ambiente e della salute, ferma restando naturalmente la natura dinamica del provvedimento, che può essere successivamente modificato e integrato, con relativa possibilità di puntuali controlli in sede giurisdizionale. In altri termini, sia la norma generale, sia quella che si riferisce in concreto all'Ilva di Taranto, si interpretano agevolmente nel senso che l'azienda interessata è vincolata al rispetto delle prescrizioni dell'AIA, quale è e quale sarà negli eventuali sviluppi successivi, e che l'entrata in vigore del d.l. n. 207 del 2012 non ha precluso né preclude tutti i rimedi giurisdizionali esperibili riguardo ad un atto amministrativo. La giurisprudenza di questa Corte ha riconosciuto l'esistenza di una presunzione di rinvio formale agli atti amministrativi, ove gli stessi siano richiamati in una disposizione legislativa, tranne che la natura recettizia del rinvio stesso emerga in modo univoco dal testo normativo (sentenza n. 311 del 1993); circostanza, questa, che non ricorre necessariamente neppure quando l'atto sia indicato in modo specifico dalla norma legislativa (sentenze n. 80 del 2013 e n. 536 del 1990). Come può chiaramente desumersi dal testo della disposizione censurata, l'intento del legislatore non è stato quello di incorporare l'AIA nella legge, ma solo di prevedere – come illustrato nel paragrafo 10 – un effetto combinato di atto amministrativo e legge, effetto che mantiene la sua peculiarità e la sua

efficienza rispetto al fine, a condizione che rimangano ferme la natura dell'uno e dell'altra».

### **6.2.2. I contenuti della decretazione d'urgenza (misure di immediata applicazione)**

Significativi spunti per un'utilizzazione costituzionalmente corretta della decretazione d'urgenza sono offerti dalla sentenza n. 220, ove si è affermato che i decreti-legge «traggono la loro legittimazione generale da casi straordinari e sono destinati ad operare immediatamente, allo scopo di dare risposte normative rapide a situazioni bisognose di essere regolate in modo adatto a fronteggiare le sopravvenute e urgenti necessità. Per questo motivo, il legislatore ordinario, con una norma di portata generale, ha previsto che il decreto-legge debba contenere “misure di immediata applicazione”» (art. 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988). Tale disposizione, «pur non avendo, sul piano formale, rango costituzionale, esprime ed esplicita ciò che deve ritenersi intrinseco alla natura stessa del decreto-legge (sentenza n. 22 del 2012), che entrerebbe in contraddizione con le sue stesse premesse, se contenesse disposizioni destinate ad avere effetti pratici differiti nel tempo». Nella specie le impugnate disposizioni dei d.l. n. 201 del 2011 e n. 95 del 2012, di riforma dell'ordinamento delle Province, «miravano alla costruzione di nuove strutture istituzionali, senza peraltro che i perseguiti risparmi di spesa» fossero, «allo stato, concretamente valutabili né quantificabili, seppur in via approssimativa». Più in generale, i Giudici, senza entrare «nel merito delle scelte compiute dal legislatore», ne hanno ritenuto l'illegittimità costituzionale non perché «sull'ordinamento degli enti locali si possa intervenire solo con legge costituzionale», ma, più limitatamente, perché non è «utilizzabile un atto normativo, come il decreto-legge, per introdurre nuovi assetti ordinamentali».

### **6.2.3. Il nesso di interrelazione funzionale tra decreto-legge e legge di conversione**

La recente giurisprudenza in tema di limiti all'emendabilità del decreto-legge in sede di conversione è stata ribadita dall'ordinanza n. 34, che – nel dichiarare la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 11-*quater*, comma 4, del d.l. n. 203 del 2005, sollevata in riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost. – ha escluso la denunciata eterogeneità dell'impugnata disposizione, introdotta dal Parlamento in sede di conversione, rispetto all'oggetto ed alle finalità del decreto governativo. I Giudici si sono richiamati all'orientamento espresso nella sentenza n. 22 del 2012, la quale «ha fissato i limiti alla emendabilità del decreto-legge in una prospettiva contenutistica ovvero finalistica», in coerenza con «le norme procedurali che riflettono la natura della legge di conversione come legge “funzionalizzata e specializzata”, che non può aprirsi a qualsiasi contenuto ulteriore». La tendenziale coincidenza «tra oggetto del decreto-legge e oggetto della legge di conversione implica che le Camere possono emendare il testo del decreto-legge nel rispetto del contenuto o della finalità del provvedimento governativo, in quanto “ciò che esorbita dalla sequenza tipica profilata dall'art. 77, secondo comma, Cost., è l'alterazione dell'omogeneità di fondo della normativa urgente, quale risulta dal testo originario, ove questo, a sua volta, possieda tale caratteristica” (...); (...) nel caso di provvedimenti governativi *ab origine* a contenuto eterogeneo, il limite all'introduzione di ulteriori disposizioni in sede di conversione è costituito dal rispetto della *ratio*». In applicazione dei riferiti principi, la decisione del 2012, come noto, «ha sanzionato l'inserimento, nel decreto-legge cosiddetto ‘mille proroghe’, di “un frammento, relativo ai rapporti finanziari, della disciplina generale e sistematica, tuttora mancante, del riparto delle funzioni e degli oneri tra Stato e Regioni in materia di protezione civile”, ritenendo che le relative disposizioni risultassero del tutto estranee alla *ratio* del provvedimento governativo, registrandosi in tal senso uno scostamento intollerabile della funzione legislativa dal parametro evocato». Pertanto, «secondo il paradigma tracciato dalla sentenza n. 22 del 2012, la verifica di compatibilità con l'art. 77, secondo comma, Cost. delle disposizioni introdotte dal Parlamento, in sede di conversione di un decreto-legge, impone di procedere all'individuazione, da un lato, della *ratio* del provvedimento governativo, e, dall'altro lato, del contenuto delle disposizioni aggiunte, per poi raffrontarli».

### **6.2.4. La decretazione d'urgenza e il contenimento della spesa pubblica**

La sentenza n. **310** dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 21, primo, secondo e terzo periodo - concernente il blocco per il triennio 2011-2013 dei meccanismi di adeguamento retributivo, degli automatismi stipendiali (classi e scatti) correlati all'anzianità di servizio, e di ogni effetto economico delle progressioni in carriera dei docenti universitari - sollevata in riferimento all'art. 77 Cost., per la asserita mancanza dei presupposti di «necessità» e di «urgenza», atteso che l'esigenza di controllo della finanza pubblica non sarebbe di per sé condizione necessaria e sufficiente a concretare tali requisiti. La Corte osserva che «in realtà il d.l. n. 78 del 2010, che reca l'intestazione «Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica», è stato adottato ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di emanare disposizioni per il contenimento della spesa pubblica e per il contrasto all'evasione fiscale ai fini della stabilizzazione finanziaria, nonché per il rilancio della competitività economica, esigenze che non sono concretamente contestate nelle ordinanze di rimessione. E d'altro canto l'art. 9, rubricato: «Contenimento delle spese in materia di impiego pubblico», e che si inserisce nel Capo III «Contenimento delle spese in materia di impiego pubblico, invalidità e previdenza», appare del tutto coerente con tali finalità di contenimento della spesa pubblica. In particolare, la protrazione nel tempo – anche se non senza limiti – delle misure previste non contraddice la sussistenza della necessità ed urgenza, attese le esigenze di programmazione pluriennale delle politiche di bilancio».

### **6.3. Le leggi-provvedimento**

La sentenza n. **85**, sul caso Ilva, offre l'occasione per alcune osservazioni sulla legge-provvedimento. Il censurato art. 3, comma 1, del d.l. n. 207 del 2012, infatti, individua direttamente nell'impianto siderurgico della società Ilva di Taranto uno stabilimento di interesse strategico nazionale, di cui all'art. 1, comma 1, del medesimo atto normativo. Osserva la Corte : «si tratta di legge in luogo di provvedimento, poiché sostituisce il proprio dettato al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri previsto dalla norma generale. Come è noto, la prevalente dottrina e la giurisprudenza di questa Corte non considerano la legge-provvedimento incompatibile, in sé e per sé, con l'assetto dei poteri stabilito dalla Costituzione. In particolare, si deve ribadire in questa sede che «nessuna disposizione costituzionale [...] comporta una riserva agli organi amministrativi o «esecutivi» degli atti a contenuto particolare e concreto» (*ex plurimis*, sentenza n. 143 del 1989). Le leggi provvedimento devono soggiacere tuttavia «ad un rigoroso scrutinio di legittimità costituzionale per il pericolo di disparità di trattamento insito in previsioni di tipo particolare e derogatorio» (*ex plurimis*, sentenza n. 2 del 1997; in senso conforme, sentenza n. 20 del 2012). Questa Corte ha inoltre precisato che la legittimità costituzionale di tale tipo di leggi va valutata in relazione al loro specifico contenuto, con la conseguenza che devono emergere i criteri che ispirano le scelte con esse realizzate, nonché le relative modalità di attuazione (*ex plurimis*, sentenze n. 137 del 2009, n. 267 del 2007 e n. 492 del 1995). Poiché gli atti legislativi normalmente non contengono motivazioni, «è sufficiente che detti criteri, gli interessi oggetto di tutela e la *ratio* della norma siano desumibili dalla norma stessa, anche in via interpretativa, in base agli ordinari strumenti ermeneutici» (sentenza n. 270 del 2010). Con riferimento alla funzione giurisdizionale, questa Corte ha stabilito altresì che non può essere consentito al legislatore di «risolvere, con la forma della legge, specifiche controversie e di vanificare gli effetti di una pronuncia giurisdizionale divenuta intangibile, violando i principi relativi ai rapporti tra potere legislativo e potere giurisdizionale e concernenti la tutela dei diritti e degli interessi legittimi» (sentenza n. 94 del 2009, conforme a sentenza n. 374 del 2000). La giurisprudenza della Corte EDU ha costantemente affermato che «il principio dello stato di diritto e la nozione di giusto processo custoditi nell'art. 6 precludono, tranne che per impellenti ragioni di interesse pubblico, l'interferenza dell'assemblea legislativa nell'amministrazione della giustizia al fine di influenzare la determinazione giudiziaria di una controversia» (Corte EDU, sez. II, sentenza 14 dicembre 2012, Arras contro Italia, in conformità alla giurisprudenza precedente). Dal canto suo, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha costantemente affermato che contro tutti gli atti, anche aventi natura legislativa, «gli Stati devono prevedere la possibilità di accesso a una procedura di ricorso dinanzi a un organo giurisdizionale o ad altro organo indipendente ed imparziale istituito dalla legge» (sentenza 16 febbraio 2012, in causa C-182/10, Solvay et al. vs. Région wallone, in conformità alla giurisprudenza precedente).

Con riferimento all'individuazione diretta dell'impianto siderurgico della società Ilva di Taranto come «stabilimento di interesse strategico nazionale», si deve osservare che a Taranto si è verificata una situazione grave ed eccezionale, che ha indotto il legislatore ad omettere, per ragioni di urgenza, il passaggio attraverso un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in vista della qualificazione di cui sopra. Sia la normativa generale che quella particolare si muovono quindi nell'ambito di una situazione di emergenza ambientale, dato il pregiudizio recato all'ambiente e alla salute degli abitanti del territorio circostante, e di emergenza occupazionale, considerato che l'eventuale chiusura dell'Ilva potrebbe determinare la perdita del posto di lavoro per molte migliaia di persone (tanto più numerose comprendendo il cosiddetto indotto). La temporaneità delle misure adottate risponde, inoltre, ad una delle condizioni poste dalla giurisprudenza di questa Corte perché una legislazione speciale fondata sull'emergenza possa ritenersi costituzionalmente compatibile (sentenza n. 418 del 1992). Le brevi notazioni in fatto relative all'incidenza, sull'ambiente e sull'occupazione nel territorio di Taranto, dell'attività produttiva dell'Ilva consentono, nella fattispecie, di rinvenire la *ratio* dell'intervento legislativo «nel peculiare regime che connota le situazioni di emergenza» (sentenza n. 237 del 2007). Il legislatore ha ritenuto di dover scongiurare una gravissima crisi occupazionale, di peso ancor maggiore nell'attuale fase di recessione economica nazionale e internazionale, senza tuttavia sottovalutare la grave compromissione della salubrità dell'ambiente, e quindi della salute delle popolazioni presenti nelle zone limitrofe. Si deve notare, al proposito, che l'AIA riesaminata del 26 ottobre 2012, esplicitamente richiamata dall'art. 3 in esame, ha anticipato di quattro anni l'obbligo di adeguamento alle conclusioni delle migliori tecniche disponibili relative al settore siderurgico, di cui alla decisione della Commissione europea n. 2012/135/UE, già citata. Difatti, il considerando 8 di tale decisione, dopo aver richiamato l'art. 21 della direttiva n. 2010/75/UE, stabilisce che «entro quattro anni dalla data di pubblicazione delle decisioni sulle conclusioni sulle BAT [MTD], l'autorità competente riesamina e, se necessario, aggiorna tutte le condizioni di autorizzazione e garantisce che l'installazione sia conforme a tali condizioni di autorizzazione». Si deve pure sottolineare che l'art. 3 del d.l. n. 207 del 2012 non apporta alcuna deroga alla normativa generale contenuta nell'art. 1, ma si limita a dare alla stessa pedissequa esecuzione, per mezzo di un provvedimento con forza di legge, che è un atto del Governo, di cui fa parte il Presidente del Consiglio dei ministri, sottoposto al controllo del Parlamento in sede di conversione e della Corte costituzionale in sede di giudizio incidentale, come effettivamente avvenuto nel caso presente. Né può dirsi, come afferma il rimettente Giudice per le indagini preliminari, che la forma legislativa dell'individuazione dell'Ilva di Taranto come «stabilimento di interesse strategico nazionale» comprometta il diritto di tutela giurisdizionale, che sarebbe possibile invece esercitare in presenza di un atto amministrativo. Questa Corte ha infatti osservato che «in assenza nell'ordinamento attuale di una "riserva di amministrazione" opponibile al legislatore, non può ritenersi preclusa alla legge ordinaria la possibilità di attrarre nella propria sfera di disciplina oggetti o materie normalmente affidate all'azione amministrativa [...] con la conseguenza che il diritto di difesa [...] non risulterà annullato, ma verrà a connotarsi secondo il regime tipico dell'atto legislativo adottato, trasferendosi dall'ambito della giustizia amministrativa a quello proprio della giustizia costituzionale» (sentenza n. 62 del 1993). Non ha neppure fondamento l'affermazione, dello stesso rimettente, che vi sia stata una "legificazione" dell'AIA riesaminata, con la conseguenza che contro tale atto amministrativo, nel caso specifico dell'Ilva di Taranto, non sarebbero esperibili i normali rimedi giurisdizionali. È vero, al contrario, che l'AIA è pur sempre – come statuito in via generale dall'art. 1, non contraddetto dall'art. 3 – un presupposto per l'applicabilità dello speciale regime giuridico, che consente la continuazione dell'attività produttiva alle condizioni ivi previste. In quanto presupposto, essa rimane esterna all'atto legislativo, con tutte le conseguenze, in termini di controllo di legalità, da ciò derivanti. Il comma 2 dell'art. 3 richiama l'AIA del 26 ottobre 2012 allo scopo di ribadire lo stretto condizionamento della prosecuzione dell'attività all'osservanza delle nuove prescrizioni poste a tutela dell'ambiente e della salute, ferma restando naturalmente la natura dinamica del provvedimento, che può essere successivamente modificato e integrato, con relativa possibilità di puntuali controlli in sede giurisdizionale. In altri termini, sia la norma generale, sia quella che si riferisce in concreto all'Ilva di Taranto, si interpretano agevolmente nel senso che l'azienda interessata è vincolata al rispetto delle prescrizioni dell'AIA, quale è e quale sarà negli eventuali sviluppi successivi, e che l'entrata in vigore del d.l. n.

207 del 2012 non ha precluso né preclude tutti i rimedi giurisdizionali esperibili riguardo ad un atto amministrativo. La giurisprudenza di questa Corte ha riconosciuto l'esistenza di una presunzione di rinvio formale agli atti amministrativi, ove gli stessi siano richiamati in una disposizione legislativa, tranne che la natura recettizia del rinvio stesso emerga in modo univoco dal testo normativo (sentenza n. 311 del 1993); circostanza, questa, che non ricorre necessariamente neppure quando l'atto sia indicato in modo specifico dalla norma legislativa (sentenze n. 80 del 2013 e n. 536 del 1990). Come può chiaramente desumersi dal testo della disposizione censurata, l'intento del legislatore non è stato quello di incorporare l'AIA nella legge, ma solo di prevedere – come illustrato nel paragrafo 10 – un effetto combinato di atto amministrativo e legge, effetto che mantiene la sua peculiarità e la sua efficienza rispetto al fine, a condizione che rimangano ferme la natura dell'uno e dell'altra”.

Secondo la giurisprudenza della Corte, la legittimità delle cosiddette leggi-provvedimento, che contengono disposizioni dirette a destinatari determinati, deve essere valutata in relazione al loro specifico contenuto (*ex plurimis*, sentenza n. 270 del 2010). Alla luce di questo principio, la sentenza n. 154, ha ritenuto non fondata la questione relativa all'art. 78, comma 6, primo periodo del d.l. n. 112 del 2008, e all'art. 4, comma 8-*bis*, del d.l. n. 2 del 2010, concernente la deroga alla disciplina generale del dissesto degli enti locali che, con l'introduzione di una doppia gestione (ordinaria e commissariale), ha mantenuto indenni dal peso di debiti pregressi le risorse destinate all'attività ordinaria del Comune di Roma Capitale, in considerazione del rilievo del tutto peculiare di quest'ultimo, sia in campo nazionale che internazionale.

Lo statuto costituzionale delle leggi-provvedimento, come delineato dalla giurisprudenza della Corte, è stato limpidamente riepilogato dalla sentenza n. 275 che ha accolto una questione avente ad oggetto la fissazione, per via legislativa e con effetto sui rapporti controversi, di un tetto alla riduzione delle somme dovute all'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato dalle società concessionarie per la raccolta di scommesse ippiche. I Giudici hanno, innanzitutto, rammentato la nozione di leggi-provvedimento, definite come «quelle che “contengono disposizioni dirette a destinatari determinati” (sentenze n. 154 del 2013, n. 137 del 2009 e n. 2 del 1997), ovvero “incidono su un numero determinato e limitato di destinatari” (sentenza n. 94 del 2009), che hanno “contenuto particolare e concreto” (sentenze n. 20 del 2012, n. 270 del 2010, n. 137 del 2009, n. 241 del 2008, n. 267 del 2007 e n. 2 del 1997), “anche in quanto ispirate da particolari esigenze” (sentenze n. 270 del 2010 e n. 429 del 2009), e che comportano l'attrazione alla sfera legislativa “della disciplina di oggetti o materie normalmente affidati all'autorità amministrativa” (sentenze n. 94 del 2009 e n. 241 del 2008)». La legge-provvedimento è pertanto compatibile «con l'assetto dei poteri stabilito dalla Costituzione, poiché nessuna disposizione costituzionale comporta una riserva agli organi amministrativi o esecutivi degli atti a contenuto particolare e concreto (sentenze n. 85 del 2013 e n. 143 del 1989)». Simili leggi devono osservare «i limiti tracciati dalla giurisprudenza costituzionale e, in primo luogo, quello della ragionevolezza e non arbitrarietà (sentenze n. 85 del 2013, n. 143 del 1989, n. 346 del 1991 e n. 429 del 1995)». Esse soggiacciono ad «un rigoroso scrutinio di legittimità costituzionale per il pericolo di disparità di trattamento insito in previsioni di tipo particolare e derogatorio (sentenze n. 85 del 2013; in senso conforme sentenze n. 20 del 2012 e n. 2 del 1997)» e «“tale sindacato deve essere tanto più rigoroso quanto più marcata sia [...] la natura provvedimentale dell'atto legislativo sottoposto a controllo (sentenza n. 153 del 1997)” (sentenza n. 137 del 2009; in senso conforme sentenze n. 241 del 2008 e n. 267 del 2007)». Infine, è stato ribadito che «la legittimità costituzionale delle leggi-provvedimento va valutata in relazione al loro specifico contenuto» e che «devono emergere i criteri che ispirano le scelte con esse realizzate, nonché le relative modalità di attuazione (sentenze n. 85 del 2013, n. 137 del 2009, n. 267 del 2007 e n. 492 del 1995), criteri e modalità che è sufficiente siano comunque desumibili dalla norma stessa in base agli ordinari strumenti ermeneutici (sentenze n. 85 del 2013 e n. 270 del 2010)».

#### **6.4. La legge retroattiva di interpretazione autentica**

Una disposizione di legge interpretativa deve ritenersi costituzionalmente ammissibile nell'ipotesi in cui «l'opzione ermeneutica prescelta dal legislatore non ha introdotto nella disposizione interpretata elementi ad essa estranei, ma le ha assegnato un significato riconoscibile come una delle possibili letture del testo originario (*ex multis*, sentenza n. 257 del 2011), cioè ha reso vincolante un dettato comunque ascrivibile al tenore letterale della disposizione interpretata» (ordinanza n. 32). I Giudici, confermando l'orientamento già espresso nella sentenza n. 15 del 2012, hanno ribadito che un legittimo intervento interpretativo del legislatore non viola le attribuzioni costituzionali dell'autorità giudiziaria: infatti, «non è configurabile a favore del giudice una esclusività dell'esercizio dell'attività ermeneutica che possa precludere quella spettante al legislatore, in quanto l'attribuzione per legge ad una norma di un determinato significato non lede la *potestas iudicandi*, ma definisce e delimita la fattispecie normativa» oggetto di tale *potestas*.

La sentenza n. 92 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 38, commi 2, 4, 6 e 10, del decreto-legge n. 269 del 2003, nella parte in cui riconosce al custode giudiziario di autoveicoli sottoposti al fermo amministrativo, con effetto retroattivo, compensi inferiori rispetto a quelli previsti, per violazione del principio di ragionevolezza. Infatti, pur se non può ritenersi interdetto al legislatore di emanare disposizioni modificative in senso sfavorevole, e anche se l'oggetto dei rapporti di durata sia costituito da diritti soggettivi "perfetti", nel caso di specie viene in risalto non soltanto un "generico" affidamento in un quadro normativo dal quale scaturiscano determinati diritti, ma uno "specifico" affidamento in un fascio di situazioni (giuridiche ed economiche) iscritte in un rapporto convenzionale regolato *iure privatorum* tra pubblica amministrazione e titolari di aziende di deposito di vetture, secondo una specifica disciplina in ossequio alla quale le parti (entrambe le parti) hanno raggiunto l'accordo e assunto le rispettive obbligazioni. L'affidamento appare qui, in altri termini, rivolto non tanto alle astratte norme regolative del rapporto, o alla relativa loro "sicurezza", quanto, piuttosto, al concreto contenuto dell'accordo e dei reciproci e specifici impegni assunti dalle parti al momento della stipula della convenzione di deposito: impegni sulla cui falsariga, come accade in ogni ordinaria dinamica contrattuale, si sono venuti a calibrare i rispettivi oneri di ordine anche economico, oltre che le corrispondenti aspettative. È del tutto evidente, infatti, che altro sono la natura e le dimensioni, anche finanziarie, delle attività che il custode deve espletare per prelevare e custodire i veicoli assoggettati a misure di fermo, sequestro o confisca (e rispetto alle quali ha informato dimensioni, investimenti e in genere l'organizzazione della propria impresa); altro è l'attività connessa all'automatico acquisto (per di più, a prezzo unilateralmente "imposto") dei veicoli ed alla relativa rivendita o rottamazione. Su basi come queste, la disciplina denunciata ha finito per generare una sorta di novazione, sotto più di un profilo, del rapporto intercorrente tra le parti: da un lato, il custode, o depositario, del veicolo è divenuto un acquirente *ex lege* del medesimo, con nuovi e diversi obblighi; dall'altro, l'originaria liquidazione delle somme dovute al custode, secondo le tariffe previste dall'art. 12 del d.P.R. n. 571 del 1982 (con rinvio anche agli usi locali), è stata sostituita con il riconoscimento di «un importo complessivo forfettario», determinato, espressamente «in deroga», secondo i criteri indicati. Il rapporto tra depositario e amministrazione è risultato, così, *in itinere*, stravolto in alcuni dei suoi elementi essenziali, al di fuori, peraltro, della previsione di qualsiasi meccanismo di concertazione o di accordo e, anzi, con l'imposizione di oneri non previsti né prevedibili, né all'origine né in costanza del rapporto medesimo; al punto da potersi escludere che, al di là delle reali intenzioni del legislatore, sia stato operato un effettivo e adeguato bilanciamento tra le esigenze contrapposte.

La sentenza n. 103 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale – per violazione dell'art. 3 Costituzione e in particolare per l'irragionevolezza della sua portata retroattiva – dell'art. 15, comma 1, lettera c), della legge n. 96 del 2010, sostitutivo dell'art. 11, comma 5, della legge n. 88 del 2009, secondo cui «In attesa dell'emanazione dei decreti legislativi di cui al comma 1, l'articolo 3, comma 1, lettera e), della legge 26 ottobre 1995, n. 447, si interpreta nel senso che la disciplina relativa ai requisiti acustici passivi degli edifici e dei loro componenti non trova applicazione nei rapporti tra privati e, in particolare, nei rapporti tra costruttori-venditori e acquirenti di alloggi, fermi gli effetti derivanti da pronunce giudiziali passate in giudicato e la corretta esecuzione dei lavori a regola

d'arte asseverata da un tecnico abilitato». La Corte ha ripetutamente affermato che il divieto di retroattività della legge, previsto dall'art. 11 delle disposizioni sulla legge in generale, pur costituendo valore fondamentale di civiltà giuridica, non riceve nell'ordinamento la tutela privilegiata di cui all'art. 25 Cost. (sentenze n. 78 e n. 15 del 2012, n. 236 del 2011, e n. 393 del 2006), e che «il legislatore – nel rispetto di tale previsione – può emanare norme retroattive, anche di interpretazione autentica, purché la retroattività trovi adeguata giustificazione nell'esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale, che costituiscono altrettanti «motivi imperativi di interesse generale», ai sensi della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU). La norma che deriva dalla legge di interpretazione autentica, quindi, non può dirsi costituzionalmente illegittima qualora si limiti ad assegnare alla disposizione interpretata un significato già in essa contenuto, riconoscibile come una delle possibili letture del testo originario (*ex plurimis*: sentenze n. 271 e n. 257 del 2011, n. 209 del 2010 e n. 24 del 2009). In tal caso, infatti, la legge interpretativa ha lo scopo di chiarire «situazioni di oggettiva incertezza del dato normativo», in ragione di «un dibattito giurisprudenziale irrisolto» (sentenza n. 311 del 2009), o di «ristabilire un'interpretazione più aderente alla originaria volontà del legislatore» (ancora sentenza n. 311 del 2009), a tutela della certezza del diritto e dell'eguaglianza dei cittadini, cioè di principi di preminente interesse costituzionale. Accanto a tale caratteristica, la Consulta ha individuato una serie di limiti generali all'efficacia retroattiva delle leggi, attinenti alla salvaguardia, oltre che dei principi costituzionali, di altri fondamentali valori di civiltà giuridica, posti a tutela dei destinatari della norma e dello stesso ordinamento, tra i quali vanno ricompresi il rispetto del principio generale di ragionevolezza, che si riflette nel divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento; la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto; la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico; il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario (sentenza n. 209 del 2010, citata, punto 5.1, del Considerato in diritto). Tutto ciò premesso, nel caso di specie, la Corte riconosce che norma impugnata travalica i limiti individuati dalla sua giurisprudenza. Innanzitutto, seppure formulata quale norma di interpretazione autentica, essa non interviene ad assegnare alla disposizione interpretata un significato già in questa contenuto, «riconoscibile come una delle possibili letture del testo originario», al fine di chiarire «situazioni di oggettiva incertezza del dato normativo» in ragione di «un dibattito giurisprudenziale irrisolto» o di «ristabilire un'interpretazione più aderente alla originaria volontà del legislatore» a tutela della certezza del diritto e degli altri principi costituzionali richiamati. In secondo luogo, la retroattività della disposizione impugnata non trova giustificazione nella tutela di «principi, diritti e beni di rilievo costituzionale, che costituiscono altrettanti “motivi imperativi di interesse generale”, ai sensi della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU)». Infine, la Corte ribadisce che «per quanto attiene alle norme che pretendono di avere natura meramente interpretativa, la palese erroneità di tale auto-qualificazione, ove queste non si limitino ad assegnare alla disposizione interpretata un significato già in essa contenuto e riconoscibile come una delle possibili letture del testo originario, potrà costituire un indice di manifesta irragionevolezza» (*ex plurimis*, sentenze n. 41 del 2011, n. 234 del 2007, n. 274 del 2006).

La sentenza n. **160** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 1-*ter*, del decreto-legge n. 125 del 2010, norma asseritamente di interpretazione autentica, in quanto la norma impugnata – qualificando come onorario l'incarico di durata triennale di componente esperto a tempo pieno, esterno ai ruoli della pubblica amministrazione, del Servizio Consultivo ed Ispettivo Tributario (SECIT), e disponendone di conseguenza retroattivamente la cessazione anticipata ad ogni effetto, sia giuridico sia economico – ha realizzato, con efficacia retroattiva, una sostanziale modifica della normativa precedente, così ledendo l'affidamento ingenerato dal trattamento riservato per circa trent'anni agli ispettori esterni del SECIT e quindi con conseguente violazione del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. La Corte ha più volte chiarito che il legislatore può adottare norme di interpretazione autentica non soltanto in presenza di incertezze sull'applicazione di una disposizione o di contrasti giurisprudenziali, ma anche quando la scelta imposta dalla legge rientri tra le possibili varianti di senso del testo originario, così rendendo vincolante un significato ascrivibile ad una norma anteriore (*ex plurimis*, sentenze n. 271 del 2011, n. 209 del 2010, n. 24 del



2009, n. 170 del 2008 e n. 234 del 2007). L'eventuale portata retroattiva della disposizione non è di per sé contraria a Costituzione, purché non collida con l'art. 25, secondo comma, Cost., non contrasti con altri valori e interessi costituzionalmente protetti e trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza (*ex plurimis*, sentenze n. 271 e 93 del 2011, n. 234 del 2007 e n. 374 del 2002). Quanto a tali limiti generali all'efficacia retroattiva delle leggi, attinenti alla salvaguardia di principi costituzionali, è utile ricordare il principio generale di ragionevolezza, che si riflette nel divieto d'introdurre ingiustificate disparità di trattamento; la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti interessati all'applicazione della norma; la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico; il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario (*ex plurimis*, sentenze n. 209 del 2010 e n. 397 del 1994). Nella fattispecie in esame la disposizione impugnata riqualifica, ora per allora, rapporti da lungo tempo instaurati, attribuendo loro una natura che in effetti non aveva mai trovato alcun riconoscimento giurisprudenziale nei quasi trent'anni di esistenza del SECIT. Dal senso letterale della disposizione interpretata e di quelle ad essa geneticamente collegate non si ricava, infatti, il significato attribuitole dalla disposizione impugnata, né esisteva contrasto giurisprudenziale circa la sua inascrivibilità al servizio onorario. Risulta lesa, dunque, l'affidamento degli ispettori esterni, legittimato da una serie di chiari elementi sintomatici di natura normativa.

Con riferimento al caso esaminato con la sentenza n. **170** – concernente l'ampliamento del novero dei crediti erariali assistiti dal privilegio nell'ambito delle procedure fallimentari, con effetti retroattivi fino ad influire sullo stato passivo esecutivo già divenuto definitivo, superando così anche il limite del giudicato "endo-fallimentare" - la Corte rileva che «il divieto di retroattività della legge (art. 11 delle disposizioni sulla legge in generale), pur costituendo valore fondamentale di civiltà giuridica, non riceve nell'ordinamento la tutela privilegiata di cui all'art. 25 Cost.», riservata alla materia penale, con la conseguenza che «il legislatore – nel rispetto di tale previsione – può emanare norme con efficacia retroattiva, anche di interpretazione autentica, purché la retroattività trovi adeguata giustificazione nell'esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale, che costituiscono altrettanti «motivi imperativi di interesse generale», ai sensi della CEDU (*ex plurimis* sentenza n. 78 del 2012). Tuttavia, occorre che la retroattività non contrasti con altri valori e interessi costituzionalmente protetti (*ex plurimis* sentenze nn. 93 e 41 del 2011) e, pertanto, la Corte ha individuato una serie di limiti generali all'efficacia retroattiva delle leggi attinenti alla salvaguardia di principi costituzionali e di altri valori di civiltà giuridica, tra i quali sono ricompresi «il rispetto del principio generale di ragionevolezza, che si riflette nel divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento; la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto; la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico; il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario» (*ex multis* sentenze n. 78 del 2012 e n. 209 del 2010). In particolare, in situazioni paragonabili al caso in esame, la Corte ha già avuto modo di precisare che la norma retroattiva non può tradire l'affidamento del privato, specie se maturato con il consolidamento di situazioni sostanziali, pur se la disposizione retroattiva sia dettata dalla necessità di contenere la spesa pubblica o di far fronte ad evenienze eccezionali (*ex plurimis*, sentenze n. 24 del 2009, n. 374 del 2002 e n. 419 del 2000). Del tutto affini sono i principi in tema di leggi retroattive sviluppati dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, in riferimento all'art. 6 della CEDU, i quali trovano applicazione anche nell'ambito delle procedure concorsuali, come è attestato da specifiche pronunce della Corte europea riguardanti l'Italia (pronunce 11 dicembre 2003, Bassani contro Italia; 15 novembre 1996, Ceteroni contro Italia). La Corte di Strasburgo, infatti, ha ripetutamente affermato, con specifico riguardo a leggi retroattive del nostro ordinamento, che in linea di principio non è vietato al potere legislativo di stabilire in materia civile una regolamentazione innovativa a portata retroattiva dei diritti derivanti da leggi in vigore, ma il principio della preminenza del diritto e la nozione di processo equo sanciti dall'art. 6 della CEDU, ostano, salvo che per motivi imperativi di interesse generale, all'ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia al fine di influenzare l'esito giudiziario di una controversia (pronunce 11 dicembre 2012, De Rosa contro Italia; 14 febbraio 2012, Arras contro Italia; 7 giugno 2011, Agrati contro Italia; 31 maggio 2011, Maggio contro Italia; 10 giugno 2008, Bortesi contro Italia; Grande Camera, 29 marzo 2006, Scordino contro Italia). La Corte di

Strasburgo ha altresì rimarcato che le circostanze addotte per giustificare misure retroattive devono essere intese in senso restrittivo (pronuncia 14 febbraio 2012, Arras contro Italia) e che il solo interesse finanziario dello Stato non consente di giustificare l'intervento retroattivo (pronunce 25 novembre 2010, Lilly France contro Francia; 21 giugno 2007, Scanner de l'Ouest Lyonnais contro Francia; 16 gennaio 2007, Chiesi S.A. contro Francia; 9 gennaio 2007, Arnolin contro Francia; 11 aprile 2006, Cabourdin contro Francia). Viceversa, lo stato del giudizio e il grado di consolidamento dell'accertamento, l'imprevedibilità dell'intervento legislativo e la circostanza che lo Stato sia parte in senso stretto della controversia, sono tutti elementi considerati dalla Corte europea per verificare se una legge retroattiva determini una violazione dell'art. 6 della CEDU: sentenze 27 maggio 2004, Ogis Institut Stanislas contro Francia; 26 ottobre 1997, Papageorgiou contro Grecia; 23 ottobre 1997, National & Provincial Building Society contro Regno Unito. Le sentenze da ultimo citate, pur non essendo direttamente rivolte all'Italia, contengono affermazioni generali, che la stessa Corte europea ritiene applicabili oltre il caso specifico e che questa Corte considera vincolanti anche per l'ordinamento italiano.

“Va ribadito il principio, affermato più volte da questa Corte, secondo il quale dalla disciplina costituzionale in vigore non è dato desumere, per i diritti di natura economica connessi a rapporti di durata, anche nel pubblico impiego, una specifica protezione contro l'eventualità di norme retroattive: di talché, su questo piano, il vero limite nei confronti di norme di tale natura non può essere ricercato altro che nell'esigenza del rispetto del principio generale di ragionevolezza comprensivo della tutela dell'affidamento (*ex plurimis*, sentenze n. 31 e n. 1 del 2011; n. 302 del 2010; n. 228 del 2010; n. 74 del 2008)”. Così la sentenza n. **304**.

Nella sentenza n. **308** la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione autonoma Sardegna n. 20 del 2012, attributivo alla sola Giunta regionale, senza alcun coinvolgimento (né preventivo, né successivo) dei competenti organi statali, del compito di interpretare unilateralmente l'art. 17, comma 3, lettera g), delle norme tecniche di attuazione del vigente Piano paesaggistico regionale (d'ora in poi: PPR), con riguardo al profilo di censura relativo alla violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 6 e 13 della CEDU, per avere il legislatore regionale, con norma sopravvenuta dotata di efficacia sostanzialmente retroattiva, inteso interferire nei giudizi in corso e, in particolare, inteso eliminare gli effetti di una decisione irrevocabile dell'autorità giudiziaria. La Corte ricorda che, con riferimento alle norme retroattive, la giurisprudenza costituzionale ha più volte affermato «il divieto di retroattività della legge [...], pur costituendo valore fondamentale di civiltà giuridica, non riceve dall'ordinamento la tutela privilegiata di cui all'art. 25 Cost., riservata alla materia penale» (sentenza n. 170 del 2013). Pertanto, il legislatore, «può [...] approvare sia disposizioni di interpretazione autentica, che chiariscono la portata precettiva della norma interpretata fissandola in un contenuto plausibilmente già espresso dalla stessa, sia norme innovative con efficacia retroattiva» (sentenza n. 41 del 2011), ma «quello che rileva è, in entrambi i casi, che la retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza, in una prospettiva di stretto controllo, da parte della Corte, di tale requisito, e non contrasti con valori ed interessi costituzionalmente protetti» (sentenza n. 41 del 2011). È necessario, cioè, che «la retroattività trovi adeguata giustificazione nell'esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale, che costituiscono altrettanti motivi imperativi di interesse generale ai sensi della CEDU (*ex plurimis* sentenza n. 78 del 2012)» (sentenza n. 170 del 2013). In relazione a questioni di legittimità costituzionale, inerenti a leggi retroattive o di interpretazione autentica prospettate in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in specie in connessione con l'art. 6 della CEDU, la Corte ha preliminarmente precisato che i profili di illegittimità costituzionale devono essere esaminati in modo che l'art. 6 CEDU, come applicato dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, sia letto in rapporto alle altre disposizioni costituzionali, secondo gli orientamenti seguiti dalla giurisprudenza costituzionale in tema di efficacia delle norme della CEDU, sin dalle sentenze n. 349 e n. 348 del 2007 (sentenza n. 170 del 2013). Nell'indicata prospettiva occorre ricordare che la Corte EDU ha ripetutamente affermato, con specifico riguardo a leggi retroattive del nostro ordinamento, che in linea di principio non è vietato al potere legislativo di stabilire una regolamentazione innovativa a portata retroattiva dei diritti derivanti da leggi in vigore, ma il principio della preminenza del diritto

e la nozione di «processo equo» sanciti dall'art. 6 della CEDU, ostano, salvo che per motivi imperativi di interesse generale, all'ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia al fine di influenzare l'esito giudiziario di una controversia (sentenze 11 dicembre 2012, De Rosa contro Italia; 14 febbraio 2012, Arras contro Italia; 7 giugno 2011, Agrati contro Italia; 31 maggio 2011, Maggio contro Italia; 10 giugno 2008, Bortesi contro Italia; Grande Camera, 29 marzo 2006, Scordino contro Italia) e ha ribadito che le circostanze addotte per giustificare misure retroattive devono essere intese in senso restrittivo (sentenza 14 febbraio 2012, Arras contro Italia). Quanto ai «motivi imperativi di interesse generale» tali da legittimare interventi retroattivi del legislatore, la Corte EDU li ha ravvisati al verificarsi di specifiche condizioni, fra le quali la sussistenza di «ragioni storiche epocali» o anche la necessità di porre rimedio ad una imperfezione tecnica della legge interpretata, ristabilendo un'interpretazione più aderente all'originaria volontà del legislatore (sentenza 23 ottobre 1997, National & Provincial Building Society ed altri contro Regno Unito), o di «riaffermare l'intento originale del Parlamento» (sentenza 27 maggio 2004, Ogis-Institu Stanislas e altri contro Francia). Analogamente, la Corte costituzionale ha escluso che la norma che deriva dalla legge di interpretazione autentica possa dirsi costituzionalmente illegittima, qualora la legge interpretativa abbia lo scopo di chiarire «situazioni di oggettiva incertezza del dato normativo», in ragione di «un dibattito giurisprudenziale irrisolto», o di «ristabilire un'interpretazione più aderente alla originaria volontà del legislatore [...] a tutela della certezza del diritto e dell'eguaglianza dei cittadini, cioè di principi di preminente interesse costituzionale» (sentenza n. 78 del 2012). Essa deve, tuttavia, anche rispettare una serie di limiti «attinenti alla salvaguardia, oltre che dei principi costituzionali, anche di altri fondamentali valori di civiltà giuridica, posti a tutela dei destinatari della norma e dello stesso ordinamento, tra i quali vanno ricompresi il rispetto del principio generale di ragionevolezza [...]; la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connotato allo Stato di diritto; la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico; il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario (sentenza n. 209 del 2010)» (sentenza n. 78 del 2012). Nel caso in esame, come riconosciuto dalla medesima Regione Sardegna, con la norma impugnata – che si autoqualifica di interpretazione autentica – è stato imposto alla Giunta di escludere il riferimento alla fascia di rispetto dei 300 metri dalla battigia con esclusivo riguardo alle zone umide, ai fini della determinazione del loro concreto ambito di tutela, separandole quindi dai laghi naturali e dagli invasi artificiali, facendo retroagire tale ridotta tutela al momento dell'entrata in vigore del PPR, e cioè al 2006, al preteso scopo di rimediare ad una imperfezione tecnica della norma impugnata ed alla necessità di fronteggiare «motivi imperativi di interesse generale». Con il successivo comma 2 l'efficacia retroattiva della norma viene, poi, ulteriormente specificata con l'imposizione ai Comuni ed agli altri enti competenti di «adottare i necessari atti conseguenti con riferimento ai titoli abilitativi rilasciati a decorrere dal 24 maggio 2006, data di entrata in vigore del Piano paesaggistico regionale», in conformità alla delibera di interpretazione autentica. Tale norma, dal contenuto sostanzialmente provvedimentale, è stata adottata pochi mesi dopo il deposito della sentenza con la quale il Consiglio di Stato (sentenza 16 aprile 2012, n. 2188) aveva applicato il predetto art. 17, comma 3, lettera g), delle norme tecniche di attuazione del Piano paesaggistico regionale, nel senso che anche alle zone umide si applica la cosiddetta fascia di rispetto di 300 metri dalla battigia, ed aveva su questa base annullato una concessione edilizia rilasciata in assenza della previa autorizzazione paesaggistica proprio in prossimità di una zona umida. Diversamente da quanto sostenuto dalla Regione, la norma regionale impugnata non è riconducibile tra le norme retroattive volte a rimediare ad «una imperfezione tecnica della legge interpretata, ristabilendo un'interpretazione più aderente all'originaria volontà del legislatore» (sentenza n. 78 del 2012). Infatti, nella specie, la volontà del legislatore deve ravvisarsi, alla luce di quanto statuito nella legge regionale n. 8 del 2004 e nelle relative norme del cosiddetto Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al d.lgs. n. 42 del 2004, nella volontà di assicurare un'adeguata tutela e valorizzazione del paesaggio, in primo luogo attraverso lo strumento del PPR (art. 1 della legge regionale n. 8 del 2004; art. 135 del Codice dei beni culturali e del paesaggio). L'effetto prodotto dalla norma regionale impugnata, all'opposto, risulta essere quello di una riduzione dell'ambito di protezione riferita ad una categoria di beni paesaggistici, le zone umide, senza che ciò sia imposto dal necessario soddisfacimento di preminenti interessi costituzionali. E ciò, peraltro, in violazione di

quei limiti che la giurisprudenza costituzionale ha ravvisato alla portata retroattiva delle leggi, con particolare riferimento al rispetto delle funzioni riservate al potere giudiziario.

“Va riconosciuto carattere interpretativo alle norme che hanno il fine obiettivo di chiarire il senso di norme preesistenti ovvero di escludere o di enucleare uno dei sensi fra quelli ritenuti ragionevolmente riconducibili alla norma interpretata, allo scopo di imporre a chi è tenuto ad applicare la disposizione considerata un determinato significato normativo (sentenza n. 424 del 1993). Il legislatore può adottare norme di interpretazione autentica non soltanto in presenza di incertezze sull’applicazione di una disposizione o di contrasti giurisprudenziali, ma anche quando la scelta imposta dalla legge rientri tra le possibili varianti di senso del testo originario, così rendendo vincolante un significato ascrivibile ad una norma anteriore (*ex plurimis*: sentenze n. 15 del 2012, n. 271 del 2011, n. 209 del 2010)”. E ancora, “le leggi interpretative «vanno definite tali in relazione al loro contenuto normativo, nel senso che la loro natura va desunta da un rapporto fra norme – e non fra disposizioni – 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» (sentenza n. 424 del 1993). In particolare, la norma interpretativa, isolando uno dei possibili significati già presenti nella disposizione interpretata ed escludendone gli altri (che avrebbero snaturato la sua essenza), non ne modifica il testo”. Così la sentenza n. **314**.

### **6.5. Il rinvio recettizio o materiale e la “legificazione” di norma regolamentare**

Nella sentenza n. **80**, la Corte fa alcune osservazioni in tema di rinvio ricettizio ed efficacia novatrice della fonte. Afferma: “Un tale effetto – che produce una forma di recezione o incorporazione della norma richiamata in quella richiamante – non può essere riconosciuto a qualsiasi forma di rimando, ma è ravvisabile soltanto quando la volontà del legislatore di recepire mediante rinvio sia espressa oppure sia desumibile da elementi univoci e concludenti. Non è sufficiente rilevare che una fonte ne richiama testualmente un’altra, per concludere che la prima abbia voluto incidere sulla condizione giuridica della seconda o dei suoi contenuti”. Nel caso in esame, la Corte rileva che non si è in presenza di un rinvio recettizio o materiale, ma piuttosto della sola indicazione della fonte destinata a disciplinare il settore nel periodo transitorio, senza alcun elemento idoneo a rivelare un intento del legislatore regionale diretto ad incorporare il testo regolamentare in quello legislativo; che si tratta piuttosto di una norma che si limita a disporre l’ultrattività del decreto del Presidente della Regione siciliana 9 marzo 2009 (Linee Guida regionali in materia di autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili), fino all’adozione del nuovo regolamento.

### **6.6. Le norme derogatorie**

«Per costante giurisprudenza di questa Corte, non è fonte di illegittimità costituzionale il limite alla estensione di norme che, come quella ora in esame, costituiscono deroghe a principi generali (*ex multis*: sentenza n. 131 del 2009)». Così l’ordinanza n. **47** in materia di sanzioni per omesso versamento di contributi previdenziali, laddove si prevede che siano esonerate dal pagamento di somme aggiuntive e di maggiorazioni - in caso di mancato o ritardato pagamento di contributi o premi previdenziali - esclusivamente le amministrazioni dello Stato, centrali e periferiche, e gli enti locali e non anche le Aziende sanitarie locali.

Per costante giurisprudenza della Corte, non è fonte di illegittimità costituzionale il limite alla estensione di norme che costituiscono deroghe a principi generali (*ex multis*, ordinanza n. 49 del 2013, sentenza n. 131 del 2009). Così l’ordinanza n. **112**.

### **6.7. Il divieto di ripristino di normativa abrogata con referendum**

A seguito dell’esito positivo della consultazione referendaria ammessa con sentenza n. 24 del 2011, in tema di affidamento in house si deve ritenere applicabile la normativa e la giurisprudenza comunitarie in materia, senza alcun riferimento a leggi interne. Infatti, secondo la ricostruzione effettuata con la sent. n. **50** “l’art. 15 del decreto-legge 25 settembre 2009, n. 135 (Disposizioni

urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 20 novembre 2009, n. 166, novellando l'art. 23-bis del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133, stabiliva: «Tutte le forme di affidamento del servizio idrico integrato, di cui all'articolo 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008 [...] devono avvenire nel rispetto dei principi di autonomia gestionale del soggetto gestore [...]». A seguito dell'esito positivo della consultazione referendaria ammessa con sentenza n. 24 del 2011 di questa Corte, l'art. 23-bis del d.l. n. 112 è stato abrogato, mentre l'art. 4 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 14 settembre 2011, n. 148, sostanzialmente riproduttivo della norma abrogata, è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo con la sentenza n. 199 del 2012, per violazione del divieto di ripristino di normativa abrogata a seguito di referendum, e quindi dell'art. 75 Cost. La conseguenza delle vicende legislative e referendarie brevemente richiamate è dunque quella sopra ricordata, ossia che, attualmente, si deve ritenere applicabile la normativa e la giurisprudenza comunitarie in materia, senza alcun riferimento a leggi interne».

### **6.8. La riviviscenza delle norme abrogate**

Secondo la sentenza n. **70** «Il fenomeno della riviviscenza di norme abrogate, quand'anche si manifesti nell'ambito delle "ipotesi tipiche e molto limitate" che l'ordinamento costituzionale tollera, rientra in linea generale» nella fattispecie della normativa «foriera di incertezza», «perché può generare "conseguenze imprevedibili" (sentenza n. 13 del 2012), valutabili anche con riguardo all'obbligo del legislatore di assicurare il buon andamento della pubblica amministrazione».

### **6.9. Normativa di principio e normativa di dettaglio**

«La Corte ha già chiarito, in più pronunce, l'ampiezza e l'area di operatività dei "principi fondamentali" riservati alla legislazione statale nelle materie di potestà concorrente, affermando, tra l'altro, che «il rapporto tra normativa di principio e normativa di dettaglio [...] deve essere inteso nel senso che l'una è volta a prescrivere criteri ed obiettivi, mentre all'altra spetta l'individuazione degli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi» (sentenza n. 237 del 2009, nonché sentenze n. 200 del 2009, n. 336 e n. 50 del 2005). Né può ritenersi che la specificità delle prescrizioni di per sé possa escludere il carattere di principio di una norma, «qualora essa risulti legata al principio stesso da un evidente rapporto di coesistenzialità e di necessaria integrazione» (sentenze n. 237 del 2009 e n. 430 del 2007; nonché n. 211 e n. 139 del 2012, n. 182 del 2011, n. 326 del 2010 e n. 297 del 2009)». Così la sentenza n. **272**.

La sentenza n. **287** dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 30, della legge della Regione Molise n. 2 del 2011, che prevedeva la facoltà di nuove assunzioni a tempo indeterminato senza il rispetto del principio statale fondamentale di coordinamento della finanza pubblica - che pone limiti alle assunzioni di personale, in vista del contenimento dei costi ai fini dell'attuazione del patto di stabilità interna - espresso dall'art. 14, comma 9, d.l. n. 78 del 2010. In tale contesto, la Corte così argomenta in ordine alla natura di principio fondamentale della norma interposta: «La norma è ispirata all'esigenza di contenere i costi per il personale ai fini dell'attuazione del patto di stabilità interna. La rilevante entità di tale importante aggregato della spesa di parte corrente esclude che la disposizione possa considerarsi relativa ad una minuta voce di dettaglio».

«la spesa per il personale, per la sua importanza strategica ai fini dell'attuazione del patto di stabilità interna (data la sua rilevante entità), costituisce non già una minuta voce di dettaglio, ma un importante aggregato della spesa di parte corrente, con la conseguenza che le disposizioni relative al suo contenimento assurgono a principio fondamentale della legislazione statale» (sentenza n. 69 del 2011, che richiama la sentenza n. 169 del 2007). Così la sentenza n. **289**.

### 6.10. La copertura finanziaria delle leggi di spesa

La «copertura di nuove spese “deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri” (sentenza n. 213 del 2008)»: è quanto ha ribadito la sentenza n. 18, ove si è altresì affermato che «“La mancanza o l’esistenza di un onere si desume dall’oggetto della legge e dal contenuto di essa” (sentenza n. 115 del 2012)». La decisione ha ritenuto costituzionalmente illegittimo, per violazione dell’art. 81, quarto comma, Cost., l’art. 32 della legge della Regione Calabria n. 47 del 2011 che incrementa da una a tre le “sezioni tecniche” dell’Autorità regionale denominata “Stazione Unica Appaltante”, per l’acquisizione di beni e servizi nell’ambito sanitario regionale, e prevede la corrispondente assunzione di tre dirigenti. A giudizio della Corte, il legislatore calabrese ha omesso di indicare i «mezzi per far fronte alle maggiori spese» derivanti da tale incremento dell’organico regionale; inoltre, la previsione dell’assenza di oneri aggiuntivi a carico del bilancio regionale «costituisce una mera clausola di stile, priva di sostanza, in quanto né il testo della disposizione né la difesa regionale forniscono alcuna spiegazione del modo in cui si potranno affrontare le inevitabili spese derivanti da un aumento di organico, senza incidere sul bilancio».

La sentenza n. 26 - avente ad oggetto una questione sollevata in via principale nei confronti dell’art. 4, comma 2, della legge della regione Sardegna n. 27 del 2011 in riferimento all’art. 81, quarto comma, Cost. - ha ribadito che il principio dell’equilibrio di bilancio di cui all’art. 81, quarto comma, Cost., opera direttamente, a prescindere dall’esistenza di norme interposte. Con riguardo al caso di specie, il carattere precettivo generale dell’art. 81, quarto comma, Cost. è in grado di vincolare la disciplina delle fonti di spesa di carattere pluriennale, aventi componenti variabili e complesse (sentenze n. 70 del 2012, n. 25 del 1993, n. 384 del 1991, n. 19 del 1970). Con riguardo in particolare a detta categoria di spese, spiega la Corte che può farsi riferimento agli artt. 17 e 19 della legge n. 196 del 2009, che costituiscono una mera specificazione del principio in questione: l’art. 17 inerisce alle modalità di copertura finanziaria delle leggi statali; l’art. 19 le estende a tutte le Regioni e alle Province autonome di Trento e Bolzano. In sostanza le due disposizioni non comportano un’innovazione al principio della copertura, bensì una semplice puntualizzazione tecnica (come confermato, tra l’altro, dall’incipit dell’art. 17: «in attuazione dell’articolo 81, quarto comma, della Costituzione ...») ispirata dalla crescente complessità della finanza pubblica. La Corte ha pertanto ribadito che: a) le leggi istitutive di nuove spese debbono contenere una «esplicita indicazione» del relativo mezzo di copertura (*ex plurimis*, sentenze n. 386 e n. 213 del 2008, n. 359 del 2007 e n. 9 del 1958); b) che a tale obbligo non sfuggono le norme regionali (*ex plurimis*, sentenze n. 213 del 2008 e n. 16 del 1961); c) che solo per le spese continuative e ricorrenti è consentita l’individuazione dei relativi mezzi di copertura al momento della redazione e dell’approvazione del bilancio annuale, in coerenza con quanto previsto – tra l’altro – dall’art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 76 del 2000 (sentenze n. 446 del 1994, n. 26 del 1991 e n. 331 del 1988). La fattispecie esaminata dalla Corte non è ascrivibile alla categoria delle spese continuative e ricorrenti, le quali sono caratterizzate da una costante incidenza su una pluralità indefinita di esercizi finanziari. Al contrario, essa deve essere catalogata tra le spese pluriennali aventi una consistenza variabile e circoscritta nel tempo, secondo il concreto fabbisogno che le esigenze di riequilibrio del fondo pensionistico comportano. Per questo motivo la disposizione in questione, come ciascuna legge che produce nuovi o maggiori oneri, avrebbe dovuto indicare espressamente, per ciascun esercizio coinvolto, il limite di spesa e la specifica clausola di salvaguardia finalizzata a compensare gli effetti eccedenti le previsioni iniziali. In situazioni nelle quali la quantificazione degli oneri non può prescindere da stime economiche presuntive basate su calcoli matematici e statistici, il legislatore prevede (art. 17 della legge n. 196 del 2009) l’obbligo di una relazione tecnica giustificativa degli stanziamenti di bilancio ed illustrativa delle modalità dinamiche attraverso le quali qualsiasi sopravvenienza possa essere gestita in ossequio al principio dell’equilibrio del bilancio. Dunque, gli adempimenti previsti per la copertura di detta tipologia di spesa non sono stati rispettati visto che il tipo di spesa in esame appartiene alla categoria degli oneri pluriennali con carattere non uniforme e temporalmente circoscrivibile e per questo motivo esso non può essere assentito attraverso una stima apodittica dei conseguenti oneri. La Corte ha dichiarato inoltre, in via consequenziale, anche l’illegittimità dell’art. 16, comma 2, della legge della Regione autonoma Sardegna n. 27 del 2011, il

quale prevede che agli oneri di riequilibrio di cui all'impugnato art. 4, comma 2, si provveda con successiva legge finanziaria. La questione era stata posta in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost., sotto il profilo del rinvio dell'individuazione dei mezzi di finanziamento della spesa ad una legge successiva a quella che le ha dato origine.

La sentenza n. **28** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost., degli artt. 22, 37 e 50 della legge della Regione Campania n. 1 del 2012 in quanto le spese complessivamente previste dalle tre disposizioni impugnate risultavano prive di copertura finanziaria che, per costante giurisprudenza della Corte, deve essere «indicata in maniera “credibile” (*ex multis*, sentenze n. 214 e 115 del 2012)». Le medesime disposizioni impugnate, facendo gravare le relative spese su una UPB che conteneva un fondo di riserva per le spese imprevedute per l'anno 2012, contrastavano ulteriormente con l'art. 81, comma 4, Cost. anche perché è contrario alle regole di contabilità «stabilire che determinate spese, inserite nel bilancio di previsione – e per ciò stesso “previste” – siano fatte gravare su un fondo per spese “imprevedute”, che è invece destinato ad evenienze non preventivabili». La medesima sentenza ha anche dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 81, comma 4, Cost., dell'art. 24, comma 3, della legge della Regione Campania n. 1 del 2012 che autorizzava l'Agenzia regionale per la protezione ambientale della Campania a procedere ad assunzioni di nuovo personale, attingendo a graduatorie esistenti, «senza tuttavia quantificare gli oneri che ne derivano e senza neppure individuare le necessarie coperture finanziarie».

«Spetta (...) alla legge di spesa, e non agli eventuali provvedimenti che vi diano attuazione (sentenza n. 141 del 2010; sentenza n. 9 del 1958), determinare la misura, e la copertura, dell'impegno finanziario richiesto perché essa possa produrre effetto, atteso che, in tal modo, viene altresì definito, in una sua componente essenziale, “il contenuto stesso della decisione politica assunta tramite l'adozione, con effetti immediatamente vincolanti, della disposizione” che sia fonte di spesa (sentenza n. 386 del 2008)” (sentenza n. 214 del 2012) »; è quanto ribadito dalla sentenza n. **51** con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 81, comma 4, Cost., della delibera legislativa della Assemblea regionale siciliana, relativa al disegno di legge n. 483, approvata il 30 luglio 2012, che prevedeva interventi in materia sanitaria non contemplati nel piano di rientro dal disavanzo sanitario e non individuava risorse aggiuntive utilizzabili per tale finalità, contrastando col divieto, contenuto nella disciplina dei piani di rientro, di estendere il finanziamento a servizi non espressamente previsti dal piano stesso.

Con la sentenza n. **181**, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 5, commi 1 – nel testo in vigore prima della sostituzione operata dall'art. 1, comma 2, lettera b), della legge della Regione Molise n. 1 del 2013, e in quello sostituito – e 2, della legge della Regione Molise n. 19 del 2012, per violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost., in quanto l'intera citata legge della Regione Molise disciplina interventi consistenti in contributi alle associazioni combattentistiche che comportano tutti oneri a carico del bilancio per la loro attuazione. Orbene, dall'esame delle disposizioni impugnate si evince con chiarezza che sia l'originaria versione del comma 1 dell'art. 5, sia il comma 2 del medesimo non contengono alcuna quantificazione della spesa derivante dall'applicazione della legge della Regione Molise n. 19 del 2012; e ciò in violazione dell'art. 19, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, inserito nel Titolo V della stessa legge (La copertura finanziaria delle leggi) il quale dispone, in relazione agli oneri a carico dei bilanci degli enti del settore pubblico, che: «Le leggi e i provvedimenti che comportano oneri, anche sotto forma di minori entrate, a carico dei bilanci delle amministrazioni pubbliche devono contenere la previsione dell'onere stesso e l'indicazione della copertura finanziaria riferita ai relativi bilanci, annuali e pluriennali». Detta disposizione, specificativa del precetto di cui all'art. 81, quarto comma, Cost., prescrive quale presupposto della copertura finanziaria la previa quantificazione della spesa o dell'onere, per l'evidente motivo che non può essere assoggettata a copertura un'entità indefinita. Di qui il vizio che ha determinato la caducazione delle disposizioni censurate.

Con la sentenza n. **212**, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 5, della legge della Regione Abruzzo n. 44 del 2012, (Norme per la diffusione di metodologie alternative alla sperimentazione animale). La Corte ha ritenuto che nonostante il successivo art. 4

della medesima legge regionale preveda che dalle disposizioni dell'atto normativo in esame non debbano derivare nuovi e maggiori oneri per la finanza pubblica, la norma impugnata stabilisce, contraddicendo la suddetta previsione d'invarianza finanziaria, che i costi dell'attività di programmazione e coordinamento dei corsi di formazione facenti capo all'ORSA e all'Istituto zooprofilattico dell'Abruzzo e del Molise siano sostenuti da quest'ultimo. Le spese relative ai corsi da programmare, tuttavia, non sono quantificate, né viene indicato ove debbano essere reperite le risorse necessarie per sostenerle, come esige invece l'art. 81, quarto comma, Cost. Sicché, ha concluso la Corte, vengono a mancare i requisiti essenziali che, secondo la sua giurisprudenza, debbono essere rispettati da tutte le leggi di spesa, ossia l'indicazione della «misura, e la copertura, dell'impegno finanziario richiesto» affinché le disposizioni possano trovare attuazione (in senso analogo, v. anche sentenza n. 214/2012).

Rilevanti insegnamenti giurisprudenziali sul principio dell'obbligo di copertura delle spese sono stati richiamati nella sentenza n. **237**, ove si è ribadito che «la copertura deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri (sentenze n. 213 del 2008 e n. 1 del 1966); che essa è aleatoria se non tiene conto che ogni anticipazione di entrate ha un suo costo (sentenza n. 54 del 1983); che l'obbligo di copertura deve essere osservato con puntualità rigorosa nei confronti delle spese che incidono su un esercizio in corso e deve valutarsi il tendenziale equilibrio tra entrate ed uscite nel lungo periodo, considerando gli oneri già gravanti sugli esercizi futuri (sentenza n. 384 del 1991)». Nell'occasione, i Giudici hanno escluso l'asserito contrasto tra l'art. 81 Cost. e la normativa di riorganizzazione della distribuzione territoriale degli uffici giudiziari stabilita dalla legge delega n. 148 del 2011 e dai decreti delegati n. 155 e n. 156 del 2012. Infatti, tutti i censurati atti legislativi hanno espressamente previsto che «dall'attuazione delle relative disposizioni non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica». I decreti hanno altresì specificato che alla loro attuazione «si provvede nell'ambito delle risorse umane strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente»; inoltre, le relazioni ad essi allegate hanno dato conto dei risparmi di spesa connessi alla «riduzione del numero degli uffici ed alla maggiore efficienza degli stessi». Pertanto, «la presenza della clausola di invarianza» e «la credibilità dei prospettati risparmi di spesa, coerenti con la *ratio* della delega legislativa», sono stati ritenuti elementi significativi della compatibilità costituzionale delle denunciate disposizioni.

Con la sentenza n. **241**, la Corte ha dichiarato la illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 4, della legge della Regione Abruzzo n. 2 del 2013 (Legge finanziaria regionale 2013). L'art. 7, comma 4, destina al finanziamento delle spese relative al servizio di trasporto pubblico gli importi iscritti in bilancio per il rimborso dell'anticipazione di liquidità finalizzata al pagamento dei debiti sanitari di cui all'art. 2, comma 98, della legge n. 191 del 2009 (legge finanziaria 2010), utilizzando un'economia di stanziamento, proveniente dall'esercizio 2012, nel successivo esercizio 2013. La Corte ha anzitutto ricordato che, proprio nei confronti della Regione Abruzzo, ebbe ad affermare che «il principio di tutela degli equilibri di bilancio contenuto nell'art. 81, quarto comma, Cost. impedisce di estrapolare dalle risultanze degli esercizi precedenti singole partite ai fini della loro applicazione al bilancio successivo» (sentenza n. 192 del 2012). In quella sede venne precisato che questa regola è «posta a presidio della sana gestione finanziaria, dal momento che la sottrazione di componenti attive [quali le economie di spesa] dall'aggregato complessivo il quale determina il risultato di amministrazione» rende incerto e mutevole il risultato stesso, con ciò pregiudicando intrinsecamente la stabilità del bilancio. Orbene, tanto premesso, la Corte ha rimarcato che non può essere condivisa la tesi secondo cui la norma contestata disporrebbe «una legittima riprogrammazione di una propria economia di bilancio». Difatti, è proprio la riprogrammazione in esame ad essere lesiva del precetto costituzionale invocato, poiché l'economia di bilancio relativo ad esercizi precedenti, ed in particolare quella di stanziamento, è intrinsecamente incompatibile con il concetto di riprogrammazione. Inoltre, la Corte ha sottolineato che la disposizione censurata entra in collisione anche con un principio desumibile dall'art. 81, quarto comma, Cost., quello dell'unità di bilancio, esplicitato dall'art. 24, comma 1, della legge n. 196 del 2009 (Legge di contabilità e finanza pubblica), il quale prescrive che il bilancio non può essere articolato in maniera tale da destinare alcune fonti di entrata a copertura di determinate e specifiche spese, salvi i casi di espresso



vincolo disposti dalla legge per alcune tipologie di entrate (tributi di scopo, mutui destinati all'investimento, fondi strutturali di provenienza comunitaria, etc.). Orbene, se tale principio risulta indefettibile nell'ambito del singolo esercizio di competenza, a maggior ragione esso preclude che economie di spesa di esercizi precedenti possano essere trasferite a quello successivo attraverso una sorta di vincolo postumo, privo di qualsiasi fondamento normativo. In ordine poi al concetto di economia di spesa la Corte ha rilevato come lo stesso «collida intrinsecamente con quello di programmazione» e come lo stesso costituisca «sopravvenienza attiva vera e propria, che si riversa [deve riversarsi] – quale componente positiva – nella aggregazione complessiva degli elementi che determinano il risultato di amministrazione» (sentenza n. 192 del 2012). Analoga pronuncia di illegittimità costituzionale ha riguardato gli artt. 16, 27 e 28 della medesima legge reg. Abruzzo n. 2 del 2013 in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost. L'art. 16, prevede un contributo di euro 26.400,00 a favore del Consorzio di ricerca applicata alle biotecnologie (CRAB), ponendo il relativo onere a carico del capitolo 101584, U.P.B. 07.01.004, del bilancio regionale 2013; detta posta risulta priva di stanziamento. L'art. 27, determina nella misura di euro 45.000,00 un contributo in favore dell'Associazione On The Road Onlus di Pescara, senza indicare il capitolo di bilancio su cui l'onere dovrebbe gravare. L'art. 28 quantifica in euro 50.000,00 un contributo straordinario per la certificazione della gestione forestale sostenibile, ponendolo a carico del capitolo 111416, U.P.B. 07.01.002, del bilancio regionale 2013, il quale è privo di stanziamento. La Corte ha rilevato l'incontrovertibilità del carattere oneroso delle disposizioni impugnate, la cui esistenza «si desume dall'oggetto della legge e dal contenuto di essa» (sentenze n. 115 del 2012 e n. 30 del 1959). Orbene, la Corte nel ricordare che la violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost. può essere compiuta sia attraverso disposizioni di copertura della spesa (sentenze n. 115 del 2012 e n. 272 del 2011), sia attraverso norme fonte di spesa (sentenze n. 26 del 2013, n. 214 del 2012 e n. 212 del 2012), ha affermato che, anche ove il vizio investa la componente finanziaria della legge, esso è estensibile alle disposizioni sostanziali generatrici della spesa (sentenze n. 51 del 2013 e n. 214 del 2012). La Corte ha concluso che il combinato delle disposizioni impugnate con i pertinenti stanziamenti di bilancio, assenti o incapienti, determina il difetto di copertura finanziaria e la conseguente illegittimità delle stesse per contrasto con l'art. 81, quarto comma, Cost.

Con la sentenza n. **250**, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli articoli 13, comma 1, e 14, comma 1, della legge della Regione Abruzzo n. 3 del 2013 (Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 – Bilancio pluriennale 2013-2015) nella parte in cui prevedono l'utilizzo di quota parte del "saldo finanziario presunto" alla chiusura dell'esercizio 2012 a copertura di stanziamenti di spese non vincolate per violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost. Quanto alla prima censura – consistente nella ritenuta indebita utilizzazione dell'avanzo di amministrazione presunto per fronteggiare le obbligazioni perfezionate negli esercizi precedenti e scadute o in scadenza nell'esercizio 2013 – la Corte ritiene, da un lato, che la copertura della spesa sia viziata per effetto della non consentita imputazione all'avanzo di amministrazione presunto, entità giuridicamente ed economicamente inesistente (sentenza n. 70 del 2012), e, dall'altro, che il principio di unità, prescrivendo «che il bilancio non può essere articolato in maniera tale da destinare alcune fonti di entrata a copertura di determinate e specifiche spese, salvi i casi di espresso vincolo disposti dalla legge per alcune tipologie di entrate (tributi di scopo, mutui destinati all'investimento, fondi strutturali di provenienza comunitaria, etc.)» (sentenza n. 241 del 2013), non consenta la correlazione vincolata tra la posta di entrata e la spesa, dal momento che nella fattispecie in esame non esiste alcuna specifica disposizione legittimante tale deroga. Quanto alla seconda censura – riguardante la contestata creazione di uno squilibrio nel bilancio dovuto all'allargamento delle autorizzazioni di spesa della Regione a seguito della predetta operazione – la Corte ritiene che le descritte violazioni dei principi della copertura e dell'unità concorrono a rendere il bilancio dell'esercizio 2013 privo di equilibrio nel suo complesso, poiché determinano il sovradimensionamento della spesa rispetto alle risorse effettivamente disponibili. Difatti – ha affermato la Consulta – il descritto schema elusivo del parametro costituzionale consente di dedicare risorse effettivamente disponibili a spese discrezionali ancora da assumere e comunque non pervenute alla fase del perfezionamento, anziché impiegarle in via prioritaria per l'adempimento delle obbligazioni scadute o in scadenza, con conseguente lesione del principio dell'equilibrio del

bilancio. Inoltre – ha proseguito la Corte –, nella fattispecie in esame viene a mancare la necessaria «contestualità [...] dei presupposti che giustificano le previsioni di spesa» con «quelli posti a fondamento delle previsioni di entrata necessarie per la copertura finanziaria delle prime» (sentenza n. 213 del 2008). Infatti, mentre il pagamento dei debiti pregressi è legittimo e doveroso e non può essere condizionato a determinati eventi, la correlata risorsa dell'avanzo presunto di amministrazione risulta inconsistente ed inutilizzabile per la copertura di detta spesa. In proposito la Corte ha avuto occasione di rammentare che in relazione all'art. 81, quarto comma, Cost., il principio dell'equilibrio tendenziale del bilancio, già individuato dalla Corte medesima come precetto dinamico della gestione finanziaria (*ex plurimis*, sentenze n. 213 del 2008, n. 384 del 1991 e n. 1 del 1966), consiste nella continua ricerca di un armonico e simmetrico bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche. Detto principio impone all'amministrazione un impegno non circoscritto al solo momento dell'approvazione del bilancio, ma esteso a tutte le situazioni in cui tale equilibrio venga a mancare per eventi sopravvenuti o per difetto genetico conseguente all'impostazione della stessa legge di bilancio: quest'ultima condizione è riscontrabile nel caso esaminato, dato che è possibile riscontrare il pregiudizio del principio del pareggio per l'impropria utilizzazione dell'avanzo di amministrazione presunto, anche considerando che la Regione Abruzzo non può omettere il doveroso adempimento delle obbligazioni relative agli esercizi precedenti. D'altro canto – ha soggiunto la Corte – il principio dell'equilibrio del bilancio ha contenuti di natura sostanziale: esso non può essere limitato al pareggio formale della spesa e dell'entrata (sentenza n. 1 del 1966), ma deve estendersi – attraverso un'ordinata programmazione delle transazioni finanziarie – alla prevenzione dei rischi di squilibrio, che derivano inevitabilmente dal progressivo sviluppo di situazioni debitorie generate dall'inerzia o dai ritardi dell'amministrazione. Peraltro, la Corte ha anche ricordato (sentenza n. 70 del 2012) che «Nell'ordinamento finanziario delle amministrazioni pubbliche i principi del pareggio e dell'equilibrio tendenziale fissati nell'art. 81, quarto comma, Cost. si realizzano attraverso due regole, una statica e l'altra dinamica: la prima consiste nella parificazione delle previsioni di entrata e spesa»; la seconda nel continuo perseguimento di una situazione di equilibrio tra partite attive e passive che compongono il bilancio, attraverso un'interazione delle loro dinamiche in modo tale che il saldo sia tendenzialmente nullo. Ciò determina nell'amministrazione pubblica l'esigenza di un costante controllo di coerenza tra la struttura delle singole partite attive e passive che compongono il bilancio stesso. In conclusione, secondo la giurisprudenza della Corte, l'avanzo di amministrazione presunto costituisce entità giuridicamente e contabilmente inesistente in forza del principio per cui «nessuna spesa può essere accesa in poste di bilancio correlate ad un avanzo presunto, se non quella finanziata da fondi vincolati e regolarmente stanziati nell'esercizio precedente» (sentenze n. 309 e n. 70 del 2012).

La Corte, con la sentenza n. **266**, ha dichiarato, in relazione all'art. 81, quarto comma, Cost., 1) l'illegittimità costituzionale dell'articolo 6 della legge della Regione Molise n. 5 del 2013, nella parte in cui determina il finanziamento della U.P.B. 922 inerente alla copertura degli artt. 11, 12 e 13 attraverso l'impiego dell'avanzo di amministrazione presunto relativo all'esercizio 2012; 2) l'illegittimità costituzionale degli artt. 11, 12 e 13 della legge reg. Molise n. 5 del 2013, nella parte inerente all'imputazione della spesa alla U.P.B. 922 del bilancio di previsione 2013; 3), in via consequenziale, l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Molise n. 5 del 2013, nella parte in cui contabilizza, nell'entrata del bilancio di competenza e di cassa dell'esercizio 2013, l'avanzo di amministrazione presunto dell'esercizio 2012; 4), in via consequenziale, l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge reg. Molise n. 5 del 2013, nella parte in cui contabilizza, nella spesa del bilancio di competenza e di cassa dell'esercizio 2013, l'avanzo di amministrazione presunto dell'esercizio 2012; 5) in via consequenziale, l'illegittimità costituzionale dell'art. 8 della legge reg. Molise n. 5 del 2013, nella parte in cui applica al bilancio di previsione 2013 l'avanzo di amministrazione. Con riguardo all'impiego di risorse provenienti da esercizi precedenti, la Corte ha ribadito che esso è consentito solamente in presenza di particolari requisiti quali: a) l'effettiva riscossione di una risorsa finalizzata negli esercizi anteriori; b) la sua mancata utilizzazione in detti esercizi; c) la persistenza di un vincolo legislativo per le originarie specifiche finalità (sentenze n. 241 del 2013 e n. 192 del 2012). Per quel che riguarda in particolare l'avanzo di amministrazione

presunto, esso costituisce «entità giuridicamente ed economicamente inesistente», in quanto tale inidonea ad assicurare copertura di spese (sentenze n. 250 del 2013 e n. 70 del 2012). Peraltro, nel caso di specie la presunzione di avanzo utilizzata dal legislatore regionale non è neppure supportata dai caratteri della precisione, della concordanza e della prudenza poiché le risultanze dell'ultimo conto consuntivo approvato dalla Regione Molise con la legge n. 23 del 2012, conducono a modalità di apprezzamento di opposto contenuto. Infatti, l'art. 7 di detta legge è stato già dichiarato costituzionalmente illegittimo per ciò che concerne l'irregolare contabilizzazione di residui attivi (sentenza n. 138 del 2013); sicché, per effetto della richiamata declaratoria, il risultato di amministrazione di quell'esercizio, originariamente quantificato in un avanzo di amministrazione (art. 4 della medesima legge reg. Molise n. 23 del 2012), deve intendersi di segno negativo in conseguenza della cancellazione di tali residui dalle componenti attive del saldo finale. La Corte ha anche affermato che i fondi di riserva per le spese obbligatorie e per quelle imprevidite, di cui agli artt. 11 e 12 della legge reg. Molise n. 5 del 2013, sono due poste di spesa di natura necessaria, così configurate dalla stessa normativa quadro di contabilità regionale (art. 13 del decreto legislativo n. 76 del 2000, recante «Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle regioni, in attuazione dell'articolo 1, comma 4, della legge 25 giugno 1999, n. 208»), e finalizzate ad assicurare l'equilibrio del bilancio in una prospettiva dinamica. Esse infatti costituiscono un accantonamento di risorse destinate rispettivamente a fronteggiare, nel corso dell'esercizio di competenza, eventuali eccedenze di spese obbligatorie rispetto alla previsione annuale oppure nuove o maggiori spese necessarie, ma imprevedibili al momento dell'approvazione del bilancio. Anche il fondo di cui al successivo art. 13 appartiene alla categoria delle spese obbligatorie, essendo destinato all'adempimento di obbligazioni «scadute o in scadenza nell'esercizio di competenza» (sentenza n. 250 del 2013). Le considerazioni che precedono consentono di affermare che l'allocazione nella parte spesa di bilancio delle tre poste contestate costituisce un obbligo indefettibile per la Regione Molise, ma che essa «deve avvenire secondo i canoni della sana gestione finanziaria, nel rispetto dei precetti discendenti dall'art. 81, quarto comma, Cost., attraverso le forme di copertura consentite dall'ordinamento» (sentenza n. 250 del 2013). Nel caso di specie, al contrario, esse non sono conformi né ai parametri costituzionali di imputazione della spesa, né al principio dell'unità di bilancio, desumibile dall'art. 24, comma 1, della legge n.196 del 2009 (sentenza n. 241 del 2013). Sotto il primo profilo, infatti, la risorsa impiegata per la copertura è «giuridicamente inesistente» (sentenze n. 250 del 2013 e n. 318 e n. 70 del 2012 ); sotto il secondo, vincola indebitamente a spese della competenza una posta proveniente da esercizio precedente. In sostanza, secondo la Corte, è il collegamento teleologico di dette poste contabili a rendere il bilancio dell'esercizio 2013 privo di equilibrio nel suo complesso, poiché determina «il sovradimensionamento della spesa rispetto alle risorse effettivamente disponibili» attraverso la loro destinazione «a spese discrezionali ancora da assumere, e comunque non pervenute alla fase del perfezionamento, anziché impiegarle in via prioritaria» per far fronte a spese obbligatorie e ad obbligazioni in scadenza o scadute (sentenza n. 250 del 2013). Sulla base delle predette considerazioni la Corte ha poi precisato i profili di illegittimità delle singole norme in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost. L'art. 6 della legge reg. Molise n. 5 del 2013 è illegittimo nella parte in cui collega l'avanzo di amministrazione presunto relativo all'esercizio 2012 all'U.P.B. 922 della parte spesa, alla quale sono imputati il Fondo di riserva per le spese obbligatorie, il Fondo di riserva per le spese imprevidite e le risorse per finanziare la reinscrizione delle partite debitorie afferenti alle obbligazioni scadute o in scadenza nel richiamato esercizio e già oggetto di perenzione amministrativa. Gli artt. 11, 12 e 13 della legge regionale impugnata sono illegittimi nella parte in cui imputano spese obbligatorie alla U.P.B. 922 della spesa, utilizzando una risorsa aleatoria sotto il profilo economico ed inesistente sotto quello giuridico (*ex plurimis*, sentenze n. 318 e n. 70 del 2012). In considerazione della inscindibile connessione esistente con le norme impuginate, l'illegittimità costituzionale delle prime è stata estesa in via consequenziale agli artt. 1 e 2 della legge reg. Molise n. 5 del 2013, nella parte in cui contabilizzano, rispettivamente nell'entrata e nella spesa del bilancio di competenza e di cassa dell'esercizio 2013, l'avanzo di amministrazione presunto dell'esercizio 2012, pari alla sommatoria degli importi destinati dagli articoli 11, 12 e 13 al finanziamento del Fondo di riserva per spese obbligatorie, al Fondo di riserva per spese imprevidite ed alla riassegnazione dei residui passivi perenti. Dette disposizioni, infatti,

consentono l'indebito allargamento delle autorizzazioni di spesa ed il conseguente squilibrio del bilancio di previsione 2013. Analoga statuizione è stata adottata nei confronti dell'art. 8 della legge reg. Molise n. 5 del 2013, nella parte in cui applica al bilancio di previsione 2013 l'avanzo di amministrazione presunto dell'esercizio 2012.

Con la sentenza n. **307**, la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 16, comma 2, della legge della Regione Puglia n. 25 del 2012 che, nell'istituire l'archivio delle imprese che, in ambito regionale, esercitano impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti di energia rinnovabili, omette di indicare i mezzi per far fronte alla spesa correlata. La Corte, richiamando i propri precedenti in tema di chiarezza e solidità del bilancio cui l'art. 81 Cost. si ispira (sentenze n. 131 del 2012, n. 272 e n. 106 del 2011, n. 141 e n. 100 del 2010, n. 386 del 2008 e n. 359 del 2007) e di copertura di nuove spese (sentenze n.131 del 2012, n. 100 del 2010 e n. 213 del 2008), ha rimarcato che, dato lo stretto collegamento tra la legge, la nuova e maggior spesa che essa comporta e la relativa copertura finanziaria, quest'ultima non può essere ricercata in altre disposizioni, ma deve essere indicata nella legge medesima, al fine di evitare che gli effetti di essa (eventualmente in deroga alle altre disposizioni) possano realizzare stanziamenti privi della corrispondente copertura (sentenza n. 106 del 2011).

## ***6.11. Le dichiarazioni di illegittimità costituzionale***

### ***6.11.1. Il giudicato costituzionale***

Un «contrasto con il sistema dell'efficacia delle decisioni caducatorie» è stato rilevato dalla sentenza n. **72** che ha colto nell'art. 19 della legge della Regione Basilicata n. 26 del 2011, teso a finanziare la stabilizzazione di lavoratori precari in assenza di adeguate procedure concorsuali, la «volontà legislativa di mantenere in piedi o di ripristinare, sia pure indirettamente [...] gli effetti» della precedente normativa regionale dichiarata incostituzionale dalla sentenza n. 67 del 2011, per violazione dell'art. 97 Cost., che «impone il concorso quale modalità di reclutamento del personale delle pubbliche amministrazioni e consente deroghe a tale principio solo qualora ricorrano esigenze particolari e sia adeguatamente garantita la professionalità dei prescelti». In particolare, la citata decisione non ritenne sufficiente la previsione di «generiche e non meglio precisate procedure selettive», consistenti «in accertamenti relativi alle capacità professionali dei soli appartenenti alle categorie di “stabilizzandi”». Inoltre, la Corte si è determinata nel senso della violazione dell'art. 136 Cost., sottolineando come «il contenuto o il carattere meramente finanziario di una disposizione, quale quella impugnata, non possa ragionevolmente implicare una sua completa autonomia rispetto all'oggetto o all'obiettivo cui il (nel caso, rinnovato) finanziamento si riferisce».

La sentenza n. **73** ha confermato che «il giudicato costituzionale è violato non solo quando il legislatore emana una norma che costituisce una mera riproduzione di quella già ritenuta lesiva della Costituzione, ma anche laddove la nuova disciplina miri a perseguire e raggiungere, “anche se indirettamente”, esiti corrispondenti”» (sentenze n. 245 del 2012, n. 223 del 1983, n. 88 del 1966 e n. 73 del 1963). Nell'occasione i Giudici hanno sottolineato che la legge della Regione Puglia n. 11 del 2012 «pur non riproducendo formalmente la procedura di stabilizzazione già dichiarata illegittima, ne utilizza gli esiti in spregio ai principi enunciati da questa Corte».

Nella sentenza n. **187** – che ha deciso questioni aventi ad oggetto taluni aspetti della legislazione provinciale di Trento in materia di lavori pubblici – i Giudici hanno espressamente escluso la formazione di un giudicato costituzionale «comportante la preclusione per lo Stato ad impugnare leggi provinciali» relative al suddetto ambito materiale, dopo che la sentenza n. 401 del 2007 ha dichiarato il difetto di interesse della Provincia autonoma ad impugnare il Codice degli appalti. Infatti, per confortare tale conclusione, la Corte si era limitata a richiamare la clausola di salvaguardia contenuta nell'art. 4, comma 5, del d.lgs. n. 163 del 2006, che impegna le Regioni a statuto speciale e le Province autonome ad adeguare la propria legislazione secondo le disposizioni contenute negli statuti e nelle relative norme di attuazione, confermando invece i limiti opponibili al legislatore provinciale dotato di autonomia speciale (sentenza n. 45 del 2010).

### ***6.11.2. L'intervento del legislatore a seguito di una pronuncia additiva di principio***

Una declaratoria di incostituzionalità che colpisca una disciplina volta a bilanciare diritti fondamentali in rapporto di reciproca integrazione può limitarsi a sanzionare il *vulnus* ai principi costituzionali e demandare al legislatore l'individuazione di un nuovo punto di equilibrio costituzionalmente corretto, anche in ossequio alle indicazioni contenute in motivazione. E' quanto accaduto nel caso della sentenza n. **278** che ha rilevato l'incompatibilità costituzionale dell'irreversibilità del segreto connesso all'opzione della madre naturale per l'anonimato, perché eccessivamente e rigidamente collidente con il contrapposto interesse del figlio adottivo e non riconosciuto alla nascita di conoscere le proprie origini. I Giudici, dopo aver ripristinato la legalità costituzionale, hanno infatti affidato al legislatore il compito di «introdurre apposite disposizioni volte a consentire la verifica della perdurante attualità della scelta della madre naturale di non voler essere nominata e, nello stesso tempo, a cautelare in termini rigorosi il suo diritto all'anonimato, secondo scelte procedurali che circoscrivano adeguatamente le modalità di accesso, anche da parte degli uffici competenti, ai dati di tipo identificativo».

### ***6.11.3. L'intervento del legislatore anticipatorio di un'eventuale sentenza di accoglimento***

L'art. 134 Cost. «disciplina le competenze della Corte costituzionale, che non sono in alcun modo pregiudicate dall'esercizio della funzione legislativa da parte del Consiglio regionale»: così l'ordinanza n. **31** in relazione ad una censura erariale (giudicata manifestamente infondata), poggiante sull'asserita preclusione per le Regioni di legiferare in senso anticipatorio dei contenuti di un'eventuale sentenza di accoglimento sollecitata alla Corte con un ricorso in via principale.

## ***7. Il potere esecutivo e la pubblica amministrazione***

### ***7.1. Il principio di separazione tra politica e amministrazione***

La separazione tra funzioni di indirizzo politico-amministrativo e funzioni di gestione amministrativa costituisce un principio di carattere generale, che trova il suo fondamento nell'art. 97 Cost. L'individuazione dell'esatta linea di demarcazione tra gli atti da ricondurre alle funzioni dell'organo politico e quelli di competenza della dirigenza amministrativa, però, spetta al legislatore. A sua volta, tale potere incontra un limite nello stesso art. 97 Cost.: nell'identificare gli atti di indirizzo politico amministrativo e quelli a carattere gestionale, il legislatore non può compiere scelte che, contrastando in modo irragionevole con il principio di separazione tra politica e amministrazione, ledano l'imparzialità della pubblica amministrazione. Il principio di separazione tra funzioni di indirizzo politico-amministrativo, spettanti agli organi di governo, e funzioni di gestione amministrativa, proprie dei dirigenti, introdotto dal d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, è stato poi «accentuato» dal legislatore, «proprio per porre i dirigenti (generali) “in condizione di svolgere le loro funzioni nel rispetto dei principî d'imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione”» (sentenza n. 104 del 2007). Tale rafforzamento si è realizzato, dapprima, con il d.lgs. 31 marzo 1998, n. 80 e, poi, con il d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165. Con riferimento alla dirigenza amministrativa, la giurisprudenza costituzionale ha affermato più volte che una «netta e chiara separazione tra attività di indirizzo politico-amministrativo e funzioni gestorie» (sentenza n. 161 del 2008) costituisce una condizione «necessaria per garantire il rispetto dei principi di buon andamento e di imparzialità dell'azione amministrativa» (sentenza n. 304 del 2010; nello stesso senso, sentenze n. 390 del 2008, n. 104 e n. 103 del 2007). Al principio di imparzialità sancito dall'art. 97 Cost. si accompagna, come «natural[e] corollari[o]», la separazione «tra politica e amministrazione, tra l'azione del “governo” – che, nelle democrazie parlamentari, è normalmente legata agli interessi di una parte politica, espressione delle forze di maggioranza – e l'azione dell'“amministrazione” – che, nell'attuazione dell'indirizzo politico della maggioranza, è vincolata invece ad agire senza distinzione di parti politiche, al fine del perseguimento delle finalità pubbliche obbiettivate dall'ordinamento» (sentenza n. 453 del 1990). Ciò posto, la sent. n. **81** dichiara non fondata la questione avente ad oggetto l'art. 48, comma 3, della legge della Regione Sardegna n. 9

del 2006, con la quale il legislatore regionale aveva attribuito alla Giunta il potere di decidere sulla valutazione di impatto ambientale di interesse provinciale o regionale; tuttavia, tale potere decisionale doveva tener conto, per espressa previsione legislativa, dell'attività istruttoria svolta dai dirigenti regionali. Afferma la Corte che la scelta realizzata dal legislatore regionale determina una divisione di competenze tra la Giunta e i dirigenti regionali che non appare irragionevole, anche in considerazione della particolare complessità della VIA. In quest'ultimo atto, infatti, a verifiche di natura tecnica circa la compatibilità ambientale del progetto, che rientrano nell'attività di gestione in senso stretto e che vengono realizzate nell'ambito della fase istruttoria, possono affiancarsi e intrecciarsi complesse valutazioni che – nel bilanciare fra loro una pluralità di interessi pubblici quali la tutela dell'ambiente, il governo del territorio e lo sviluppo economico – assumono indubbiamente un particolare rilievo politico. In ragione di ciò, il riparto di competenze previsto dalla disposizione censurata, in un ambito caratterizzato da un intreccio di attività a carattere gestionale e di valutazioni di tipo politico, non viola l'art. 97 Cost.

### *7.2. L'efficienza e il buon andamento della pubblica amministrazione*

Contrasta con l'art. 97 Cost. una disposizione normativa che precluda a professori e ricercatori universitari la facoltà, riconosciuta agli altri dipendenti civili dello Stato e degli enti pubblici non economici, di permanere in servizio per un periodo massimo di un biennio oltre i limiti di età per il collocamento a riposo per essi previsto, previa valutazione favorevole dell'amministrazione di appartenenza; infatti, pur rientrando nella discrezionalità del legislatore l'obiettivo di favorire il ricambio generazionale nell'ambito dell'istruzione universitaria, «il perseguimento di questo obiettivo deve essere bilanciato con l'esigenza, a sua volta riconducibile al buon andamento dell'amministrazione e perciò nello schema del citato art. 97 Cost., di mantenere in servizio – peraltro per un arco di tempo limitato – docenti in grado di dare un positivo contributo per la particolare esperienza professionale acquisita in determinati o specifici settori ed in funzione dell'efficiente andamento dei servizi». In tal senso la sentenza n. **83**.

L'ordinanza n. **100** ha confermato il consolidato insegnamento secondo cui «la violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione non può essere invocata se non per l'arbitrarietà e la manifesta irragionevolezza della disciplina denunciata, combinandosi, sotto questo profilo, con il riferimento all'art. 3 Cost. ed implicando lo svolgimento di un giudizio di ragionevolezza sulla legge censurata (sentenze n. 243 del 2005, n. 63 e n. 306 del 1995; n. 250 del 1993)». Nel caso di specie, l'ordinanza ha dichiarato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 42-*sexies*, primo comma, lett. a), del r.d. n. 12 del 1941, impugnato, in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., in quanto prevede per i giudici onorari di tribunale la cessazione dal servizio al compimento del settantaduesimo, anziché del settantacinquesimo, anno di età. Con specifico riferimento alla censura ex art. 97 Cost., la Corte ha affermato che «la diversa determinazione dell'età pensionabile» non è «in grado di incidere» sul principio di buon andamento, poiché «l'avvicinarsi del personale per il raggiungimento di limiti di età costituisce un evento fisiologico nella dinamica organizzativa della pubblica amministrazione».

La sent. **105** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 97, Cost., dell'articolo 1 della legge della Regione Abruzzo n. 16 del 2012 nella parte in cui introduceva una nuova disciplina in materia di conferimento di incarichi di dirigente di servizio. La normativa regionale, prevedendo il ricorso al conferimento di incarichi dirigenziali in misura addirittura doppia rispetto alla disciplina stabilita dalla normativa statale di cui all'art. 19, comma 6, del d.lgs. 165 del 2001, contrasta col principio del buon andamento della Pubblica Amministrazione.

La Corte, in relazione alla questione decisa con la sentenza n. **152** – concernente la nomina dei direttori generali delle ASL e degli Istituti del servizio sanitario regionale – elenca alcuni enunciati sul principio di buon andamento della pubblica amministrazione. «[I]l rapporto di lavoro instaurato con l'amministrazione che attribuisce l'incarico deve essere [...] connotato da specifiche garanzie, le quali presuppongono che esso sia regolato in modo da assicurare la tendenziale continuità dell'azione amministrativa» (sentenza n. 124 del 2011). Viola i principi di efficienza e di efficacia dell'azione amministrativa il carattere automatico della decadenza dall'incarico, che esclude una

valutazione oggettiva dell'operato del funzionario (sentenze n. 34 e n. 224 del 2010). Viola il principio di imparzialità dell'azione amministrativa, la cessazione anticipata e automatica dall'incarico del direttore generale dipendente da un atto dell'organo politico (sentenze n. 228 del 2011 e n. 224 del 2010). Viola il principio del giusto procedimento la mancata previsione del « diritto del funzionario di intervenire nel corso del procedimento che conduce alla sua rimozione e di conoscere la motivazione di tale decisione» (sentenze n. 34 del 2010 e n. 390 del 2008).

La sent. n. **310** dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 21, primo, secondo e terzo periodo - concernente il blocco per il triennio 2011-2013 dei meccanismi di adeguamento retributivo, degli automatismi stipendiali (classi e scatti) correlati all'anzianità di servizio, e di ogni effetto economico delle progressioni in carriera dei docenti universitari - sollevata in riferimento alla lesione dell'art. 97 Cost. per le ricadute delle norme impugnate sulla riforma introdotta dalla legge n. 240 del 2010. Osserva la Corte che «come già ritenuto dai rimettenti nell'affermare la rilevanza delle questioni, la valutazione delle attività didattiche, di ricerca e gestionali svolte, prevista nel nuovo sistema di progressione economica, non esclude la sussistenza di quella cadenza temporale predeterminata per la progressione, che rende coerente l'applicazione del blocco anche in presenza della novella, come previsto dall'art. 8, comma 1, della legge n. 240 del 2010. Né il prospettato differimento del sistema di valutazione, può incidere sul buon andamento delle università degli studi. Si può ricordare, infatti, che la previsione di un vero e proprio sistema di valutazione applicabile alle università italiane, può essere ricondotto alla legge 24 dicembre 1993, n. 537 (Interventi correttivi di finanza pubblica), e che con il decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262 (Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 novembre 2006, n. 286, il sistema è stato ulteriormente disciplinato con l'istituzione dell'Agenzia nazionale per la valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR). Il meccanismo di valutazione si inserisce, dunque, in un contesto già orientato a garantire la qualità dell'offerta universitaria, nell'ambito del più ampio panorama europeo. Il buon andamento dell'amministrazione universitaria, anche in riferimento all'art. 9 Cost., non è, dunque, connesso al solo sistema di avanzamento in carriera dei docenti e ricercatori universitari, come delineato dagli artt. 6 ed 8 della legge n. 240 del 2010, e pertanto non risulta compromesso».

### ***7.3. L'inesistenza della riserva di funzione amministrativa***

In occasione dell'esame del caso Ilva di Taranto, la sentenza n. **85** espone alcuni consolidati principi sulle interferenze possibili tra la legislazione e l'attività amministrativa. Così si esprime la Corte: «Come è noto, la prevalente dottrina e la giurisprudenza di questa Corte non considerano la legge-provvedimento incompatibile, in sé e per sé, con l'assetto dei poteri stabilito dalla Costituzione. In particolare, si deve ribadire in questa sede che «nessuna disposizione costituzionale [...] comporta una riserva agli organi amministrativi o "esecutivi" degli atti a contenuto particolare e concreto» (*ex plurimis*, sentenza n. 143 del 1989). Le leggi provvedimento devono soggiacere tuttavia «ad un rigoroso scrutinio di legittimità costituzionale per il pericolo di disparità di trattamento insito in previsioni di tipo particolare e derogatorio» (*ex plurimis*, sentenza n. 2 del 1997; in senso conforme, sentenza n. 20 del 2012). Questa Corte ha inoltre precisato che la legittimità costituzionale di tale tipo di leggi va valutata in relazione al loro specifico contenuto, con la conseguenza che devono emergere i criteri che ispirano le scelte con esse realizzate, nonché le relative modalità di attuazione (*ex plurimis*, sentenze n. 137 del 2009, n. 267 del 2007 e n. 492 del 1995). Poiché gli atti legislativi normalmente non contengono motivazioni, «è sufficiente che detti criteri, gli interessi oggetto di tutela e la *ratio* della norma siano desumibili dalla norma stessa, anche in via interpretativa, in base agli ordinari strumenti ermeneutici» (sentenza n. 270 del 2010).

La Corte è costante nell'affermare la compatibilità della legge-provvedimento con l'assetto dei poteri stabilito dalla Costituzione, poiché nessuna disposizione costituzionale comporta una riserva agli organi amministrativi o esecutivi degli atti a contenuto particolare e concreto (sentenze n. 85 del 2013 e n. 143 del 1989). Così la sentenza n. **275**.

### ***7.4. Funzione amministrativa e giurisdizione (il caso Ilva)***

In occasione dell'esame del caso Ilva di Taranto, la sentenza n. **85** espone alcune considerazioni sulle interferenze possibili tra legislazione e attività amministrativa, da un lato, e funzione giurisdizionale, dall'altro. Osserva la Corte: "Lo schema generale della norma censurata prevede quindi la combinazione tra un atto amministrativo – che tale rimane, come si vedrà più avanti, anche secondo la disciplina dettata per l'Ilva di Taranto – ed una previsione legislativa, che assume come punto di partenza il nuovo equilibrio tra produzione e ambiente delineato nell'AIA riesaminata. L'individuazione del bilanciamento, che dà vita alla nuova AIA, è, come si è visto, il risultato di apporti plurimi, tecnici e amministrativi, che può essere contestato davanti al giudice competente, nel caso si lamentino vizi di legittimità dell'atto da parte di cittadini che si ritengano lesi nei loro diritti e interessi legittimi. Lo stesso atto, peraltro, non può essere contestato nel merito delle scelte compiute dalle amministrazioni competenti, che non possono essere sostituite da altre nella valutazione discrezionale delle misure idonee a tutelare l'ambiente ed a prevenire futuri inquinamenti, quando l'esercizio di tale discrezionalità non trasmodi in un vizio denunciabile nelle sedi giurisdizionali competenti. Il punto di equilibrio contenuto nell'AIA non è necessariamente il migliore in assoluto – essendo ben possibile nutrire altre opinioni sui mezzi più efficaci per conseguire i risultati voluti – ma deve presumersi ragionevole, avuto riguardo alle garanzie predisposte dall'ordinamento quanto all'intervento di organi tecnici e del personale competente; all'individuazione delle migliori tecnologie disponibili; alla partecipazione di enti e soggetti diversi nel procedimento preparatorio e alla pubblicità dell'iter formativo, che mette cittadini e comunità nelle condizioni di far valere, con mezzi comunicativi, politici ed anche giudiziari, nelle ipotesi di illegittimità, i loro punti di vista. È appena il caso di aggiungere che non rientra nelle attribuzioni del giudice una sorta di "riesame del riesame" circa il merito dell'AIA, sul presupposto – come sembra emergere dalle considerazioni del rimettente, di cui si dirà più avanti, prendendo in esame le norme relative allo stabilimento Ilva di Taranto – che le prescrizioni dettate dall'autorità competente siano insufficienti e sicuramente inefficaci nel futuro. In altre parole, le opinioni del giudice, anche se fondate su particolari interpretazioni dei dati tecnici a sua disposizione, non possono sostituirsi alle valutazioni dell'amministrazione sulla tutela dell'ambiente, rispetto alla futura attività di un'azienda, attribuendo in partenza una qualificazione negativa alle condizioni poste per l'esercizio dell'attività stessa, e neppure ancora verificate nella loro concreta efficacia".

## ***7.5. L'impiego presso le amministrazioni pubbliche***

### ***7.5.1. L'accesso ai pubblici uffici***

Con la sentenza n. **3** la Corte ha dichiarato fondata la questione relativa all'art. 13, comma 52, della legge regionale n. 18 del 2011 del Friuli Venezia Giulia. L'impugnato art. 13, comma 52, prevede che il personale non dirigenziale in servizio presso le Province, alla data di entrata in vigore della legge, con un rapporto di lavoro a tempo determinato, possa essere stabilizzato, se abbia già maturato, alla medesima data, almeno diciotto mesi di esperienza lavorativa nel settore delle politiche del lavoro, e sia stato assunto mediante procedure selettive di natura concorsuale. La Corte accogliendo l'avviso del Governo ricorrente, ritiene che tale stabilizzazione si pone in contrasto con l'art. 17, comma 10, del d.l. n. 78 del 2009, in quanto la disposizione regionale non rispetta il limite quantitativo indicato dalla legislazione statale, che consente una riserva di posti entro una soglia massima del 40 per cento, rispetto a quelli messi a concorso, ed è lesiva - oltre che della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica – anche dell'art. 97 Cost. che, a garanzia dell'uguaglianza dei cittadini e dell'imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione, esige il pieno rispetto del principio del pubblico concorso, specie per la definizione di posizioni a tempo indeterminato (*ex plurimis*, sentenze n. 235 del 2010, nn. 252 e 293 del 2009). La medesima sentenza ha dichiarato fondata anche la questione relativa all'art. 15, comma 4, della legge Regione Friuli-Venezia Giulia n. 18 del 2011. La disposizione impugnata prevede che «Per le finalità di cui al comma 18 dell'articolo 13 della legge regionale 24/2009, la disciplina di cui all'articolo 12, comma 19, della legge regionale 14 agosto 2008, n. 9, trova applicazione anche con riferimento al personale regionale in servizio con contratto il lavoro a tempo determinato alla data del 31 dicembre 2006». In altri termini, la norma censurata



estende, dal punto di vista temporale, la possibilità per la Regione di continuare ad avvalersi del personale, in servizio al 31 dicembre 2007, nonché alla data di entrata in vigore della presente legge, con contratto di lavoro a tempo determinato, assunto mediante utilizzo di graduatorie di concorsi pubblici per l'accesso all'impiego regionale, anche in deroga alla scadenza delle graduatorie stesse, mediante proroghe dei rispettivi contratti, al fine di definire un piano di assunzioni a tempo indeterminato. La norma impugnata delinea, dunque, un processo di stabilizzazione di personale già in servizio con contratto di lavoro a tempo determinato, prorogando indefinitamente contratti a termine già scaduti e più volte rinnovati ai sensi della normativa regionale previgente, con chiara elusione del principio del pubblico concorso – previsto dall'art. 97 Cost. a garanzia dell'eguaglianza, dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione (analogamente la Corte aveva già deciso con riferimento ad altra norma della regione Friuli Venezia Giulia con la sentenza n. 217 del 2012).

La sentenza n. **28** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3 e 97, Cost., dell'art. 24, comma 2, della legge della Regione Campania n. 1 del 2012 che prevedeva il transito nei ruoli dell'ARPAC, mediante selezione pubblica, del personale in posizione di comando da almeno ventiquattro mesi alla data di entrata in vigore della legge impugnata e in servizio presso la suddetta Agenzia. Ad avviso della Corte, la norma censurata «viola l'obbligo del pubblico concorso quale strumento di selezione del personale da assumere, in linea con il principio di uguaglianza e i canoni di imparzialità e di buon andamento della pubblica amministrazione» in quanto prevede che la stabilizzazione del personale comandato avvenga tramite “selezione pubblica”, che «è requisito troppo generico per autorizzare una successiva stabilizzazione senza concorso, perché tale previsione non garantisce che la previa selezione abbia natura concorsuale e sia riferita alla tipologia e al livello delle funzioni che il personale successivamente stabilizzato è chiamato a svolgere (sentenza n. 127 del 2011)».

L'art. 97 Cost. «impone di reclutare il personale delle pubbliche amministrazioni attraverso pubblico concorso, consentendosi deroghe solo qualora ricorrano esigenze particolari e sia adeguatamente garantita la professionalità dei prescelti»: così la sentenza n. **72** che ha censurato una norma della Regione Basilicata volta a finanziare la stabilizzazione di lavoratori precari in assenza di adeguate procedure concorsuali, peraltro già richieste dalla sentenza n. 67 del 2011 resa sulla connessa disciplina sostanziale.

«Contrasta (...) con l'art. 97 Cost. l'utilizzazione delle graduatorie formatesi all'esito di procedure non rispondenti al principio del pubblico concorso, sia quando il fine è quello di assumere personale a tempo indeterminato, sia quando l'intendimento è, come nel presente giudizio, quello di instaurare o prorogare contratti a tempo determinato». Così la sentenza **73**.

La sentenza n. **137** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3 e 97, Cost., dell'art. 46, commi 2, 3 e 4, della legge della Regione Piemonte n. 5 del 2012 che prevedeva, di fatto, una forma di assunzione riservata a personale interno della Regione stessa. La Corte, infatti, in coerenza con il proprio consolidato orientamento, ha ritenuto la suddetta normativa illegittima perché contrastante con i principi di uguaglianza, imparzialità e buon andamento della Pubblica amministrazione, nonché col principio del pubblico concorso (*ex plurimis*, sent. n. 169 del 2010, sent. nn. 51 e 99 del 2012); tale ultimo principio, in particolare, può ammettere delle deroghe solo laddove «siano funzionali esse stesse al buon andamento dell'amministrazione e ove ricorrano peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico idonee a giustificarle» (sent. n. 52 del 2011)», esigenze che non sono ravvisabili nel caso concreto preso in esame.

Con la sentenza n. **167** la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 4, della legge della Regione Lombardia n. 12 del 2012, come sostituito dall'art. 1 della legge regionale n. 21 del 2012. Le disposizioni censurate, finalizzate alla razionalizzazione della spesa pubblica, attraverso la riorganizzazione delle società partecipate dalla Regione hanno disposto il trasferimento delle funzioni di due società *in house* della Regione Lombardia (la Lombardia Informatica s.p.a. e la Cestec s.p.a.) a strutture organizzative regionali. In tale prospettiva, per attuare tale trasferimento di funzioni, esse hanno previsto anche l'inquadramento del personale in servizio a tempo

indeterminato delle due società partecipate in altrettanti ruoli speciali ad esaurimento presso due articolazioni della Regione stessa. Nelle more del giudizio la norma censurata è stata modificata nel senso che l'originario inquadramento è stato sostituito dall'espletamento di una prova attitudinale e dalla effettiva disponibilità, da parte della Regione, delle risorse finanziarie per l'aggiunta in pianta organica dei nuovi posti da coprire. Tuttavia, la nuova disciplina regionale non è risultata soddisfacente rispetto alle doglianze del ricorrente, consistenti nella mancanza di una procedura selettiva aperta al pubblico e, pertanto, la Corte ha disposto, in linea con la sua giurisprudenza (sentenza n. 198 del 2012), il trasferimento della questione sulla nuova norma, l'art. 1 della legge della Regione Lombardia n. 21 del 2012. Nel merito la questione è fondata, in quanto per effetto della normativa in oggetto si determina l'assunzione a tempo indeterminato da parte della Regione di tutto il personale precedentemente in servizio presso le società controllate, in mancanza di una procedura selettiva aperta al pubblico e, dunque, in violazione dei canoni di ragionevolezza e del principio del pubblico concorso, di cui agli artt. 3 e 97 della Costituzione, come interpretati costantemente dalla giurisprudenza della Corte, senza che ricorrano le condizioni che possono eccezionalmente consentire di derogare al principio del pubblico concorso, al fine di valorizzare pregresse esperienze professionali dei lavoratori assunti, peraltro sempre entro determinati limiti percentuali, per non precludere in modo assoluto la possibilità di accesso della generalità dei cittadini a detti posti pubblici (sentenza n. 108 del 2011). Tali condizioni, infatti, sono rappresentate dalla preventiva previsione per legge delle condizioni per l'assunzione, con subordinazione della costituzione del rapporto a tempo indeterminato all'accertamento di specifiche necessità funzionali dell'amministrazione e con fissazione di procedure di verifica dell'attività svolta, necessariamente all'interno della pubblica amministrazione, e non alle dipendenze di datori di lavoro esterni (sentenza n. 215 del 2009). La legge regionale impugnata, in contrasto con i predetti principi, individua soltanto in modo generico le ragioni giustificatrici della deroga sul piano della funzionalità e non prevede meccanismi di verifica dell'attività professionale svolta, né limiti percentuali all'assunzione senza concorso. Né va omissis di rilevare che, con riferimento ad una normativa regionale analoga a quella attualmente impugnata, la Corte ha già avuto modo di sottolineare che il trasferimento da una società partecipata alla Regione o ad altro soggetto pubblico regionale, senza il previo espletamento di alcuna procedura selettiva di tipo concorsuale, si risolve in un privilegio indebito per i soggetti che possono beneficiare della norma impugnata, in violazione dell'art. 97 Cost. (sent. n. 62 del 2012), senza che assuma alcun valore in contrario il fatto che, in base a quanto prescritto dall'art. 18 del decreto-legge n. 112 del 2008, il personale delle società di cui si tratta sia stato, a sua volta, individuato e reclutato sulla base di criteri e modi rispettosi dei principi di pubblicità, di trasparenza, di pari opportunità e di decentramento di cui al comma 3 dell'articolo 35 del d.lgs. n. 165 del 2001, visto che comunque ciò non assicura che la selezione degli stessi sia avvenuta mediante procedure selettive aperte al pubblico, come richiesto dall'art. 97 Cost., e con garanzia di imparzialità di reclutamento. La Corte inoltre considera che alla fattispecie del trasferimento di funzioni da una società partecipata ad un ente pubblico – quale prevista dalla legge regionale censurata – non solo non si applica l'art. 2112 cod. civ., che garantisce il posto di lavoro ai lavoratori subordinati del settore privato in caso di trasferimento di azienda, ma non si applica neppure l'art. 31 del d.lgs. n. 165 del 2001, che dispone esplicitamente l'applicazione di tale garanzia, nel settore del lavoro pubblico, al passaggio di funzioni e dipendenti da enti pubblici ad altri soggetti (pubblici o privati), senza richiamare la predetta garanzia per le ipotesi in cui il passaggio di funzioni avvenga da soggetti privati ad enti pubblici, visto che in tali ipotesi l'automatico trasferimento dei lavoratori presuppone un passaggio di *status* – da dipendenti privati a dipendenti pubblici (ancorché in regime di lavoro privatizzato) – che, si ripete, non può avvenire in assenza di una prova concorsuale aperta al pubblico (in tal senso, sent. n. 226 del 2012).

La sentenza n. **227** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 54 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 16 del 2012 che, nel prevedere il trasferimento del personale di una società partecipata dalla Regione nei ruoli della Regione stessa, lo subordinava allo svolgimento solo eventuale di una prova preselettiva. In coerenza col proprio consolidato orientamento (sentenze n. 62 del 2012, n. 310 e n. 299 del 2011, nonché sentenza n. 267 del 2010), la Corte ribadisce l'indefettibilità del concorso pubblico per poter accedere nei ruoli della Pubblica amministrazione,

in conformità ai principi di uguaglianza, imparzialità e buon andamento (*ex plurimis*, sentenza n. 28 del 2013), e ricorda che già in altre occasioni è stata esclusa «la legittimità costituzionale di “procedure selettive riservate, che escludano o riducano irragionevolmente la possibilità di accesso dall’esterno”», in quanto lesive del «carattere pubblico del concorso» (in tal senso, sentenze n. 293 del 2009 e nn. 100 e 225 del 2010). Sarebbe possibile, in astratto, un transito di dipendenti di una società *in house* nei ruoli della Pubblica Amministrazione, ma solo in caso di scioglimento della società stessa e di riacquisto da parte dell’ente territoriale delle funzioni in precedenza esternalizzate e sempre che tali lavoratori siano stati selezionati in origine a seguito di una procedura concorsuale. Tale ultimo requisito non appare dimostrato nel caso di specie e, ad ogni modo, affinché possa dirsi rispettato il requisito del concorso pubblico non è sufficiente «il previo superamento di una qualsiasi “selezione pubblica”, presso qualsiasi “ente pubblico”» in quanto «“requisito troppo generico per autorizzare una successiva stabilizzazione senza concorso”(sentenza n. 225 del 2010, che richiama le sentenze n. 293 del 2009 e n. 100 del 2010)»; in aggiunta, la garanzia del concorso pubblico deve operare anche nell’ipotesi «di mera trasformazione di un rapporto contrattuale a tempo indeterminato in rapporto di ruolo, allorché [...] l’accesso al suddetto rapporto non di ruolo non sia a sua volta avvenuto mediante una procedura concorsuale” (sentenze n. 215 del 2009 e n. 203 del 2004)». Ricorda, infine, la Corte che deroghe alla garanzia del concorso pubblico sono ammissibili solo in ipotesi eccezionali quali i casi in cui la relativa procedura risulti maggiormente «funzionale al buon andamento dell’amministrazione e ricorrano straordinarie esigenze d’interesse pubblico (sentenza n. 52 del 2011)», oppure nei casi in cui i soggetti da assumere «abbiano maturato tale esperienza all’interno della pubblica amministrazione e non alle dipendenze di datori di lavoro esterni (sentenza n. 215 del 2009)», sempre che tali deroghe siano contenute «entro determinati limiti percentuali, in modo da non precludere del tutto la possibilità di accesso della generalità dei cittadini ai suddetti posti pubblici (sentenza n. 108 del 2011)». Tutte ipotesi che non ricorrono nel caso sottoposto al vaglio della Corte in quanto la disposizione censurata si limita a prevedere «una indiscriminata e non previamente verificata immissione in ruolo di personale esterno attinto da bacini predeterminati», subordinandola ad una prova selettiva solo eventuale.

Con la sentenza n. **277**, la Corte, in riferimento agli artt. 3, 51 e 97 Cost., ha dichiarato la illegittimità costituzionale art. 2 della legge Regione Sardegna n. 13 del 2012. La Corte ha ritenuto che se l’art. 36, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 2 del 2007, con alcune esclusioni, disponeva la stabilizzazione del personale con trenta mesi di lavoro precario all’attivo, sempreché fosse stato assunto con procedure selettive concorsuali pubbliche, l’impugnato art. 2 della legge reg. n. 13 del 2012 integra le categorie di personale destinatarie d’inquadramento a domanda con ulteriori figure professionali, identificandole con quelle reclutate mediante selezioni (analoghe a quelle specifiche già introdotte dall’art. 4 della legge reg. n. 12 del 2012 nella sua formulazione originaria) precedentemente non comprese e non rigorosamente rispondenti ai caratteri di stretta concorsualità pubblica previsti dalla normativa di riferimento del 2007; donde la violazione degli anzidetti parametri evocati, atteso che la Corte ha ripetutamente dichiarato l’illegittimità di norme che disponevano stabilizzazioni di personale precario delle pubbliche amministrazioni senza prevedere la necessità del superamento di un concorso pubblico (*ex plurimis*, sentenze n. 51 del 2012, n. 7 del 2011, n. 235 del 2010), ed ha più volte ritenuto eccessivamente generico, al fine di autorizzare una successiva stabilizzazione senza concorso, il requisito del previo superamento di una qualsiasi selezione, ancorché pubblica, «perché tale previsione non garantisce che la previa selezione abbia natura concorsuale e sia riferita alla tipologia e al livello delle funzioni che il personale successivamente stabilizzato è chiamato a svolgere» (sentenza n. 127 del 2011, che richiama le sentenze n. 235 del 2010 e n. 293 del 2009). La Corte ha poi ritenuto la fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell’art. 2, comma 3, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2012, sollevata per contrasto con gli artt. 3, 51 e 97 Cost., sotto il profilo della lesione dei principi di uguaglianza e di buon andamento dell’amministrazione. Infatti, con la norma impugnata il legislatore regionale ha parificato ai periodi di lavoro utile ai fini della stabilizzazione regolata dall’art. 36, comma 2, della legge reg. n. 2 del 2007, svolti secondo quanto da esso previsto in forza di contratto di lavoro a termine, o di forme contrattuali flessibili o atipiche, presso l’amministrazione regionale, gli enti o le agenzie regionali rientranti nel comparto di contrattazione regionale di cui alla legge della Regione

Sardegna n. 31 del 1998, i periodi lavorativi di tirocinio formativo retribuito e le pregresse attività lavorative presso gli enti locali territoriali e le altre pubbliche amministrazioni. Gli uni e gli altri, però, non sono omogenei rispetto al lavoro precario prestato presso l'amministrazione regionale. I periodi di lavoro in tirocinio, perché non sono equivalenti a quelli di lavoro reso, ancorché in posizione precaria, a beneficio della suddetta amministrazione, presentando una significativa componente formativa che è nell'esclusivo interesse del lavoratore tirocinante. I periodi di lavoro presso gli enti locali territoriali e le altre pubbliche amministrazioni, perché non vi è alcuna garanzia che siano utilmente spendibili nel preconizzato svolgimento in pianta stabile di funzioni di competenza regionale. Sul punto la Corte ha concluso che in entrambi i casi si tratta di esperienze non assimilabili per qualità e pregnanza a quelle direttamente maturate presso l'amministrazione regionale sarda, la cui equiparazione risulta, pertanto, lesiva dei principi di parità di trattamento e di buon andamento dell'attività regionale desumibili agli artt. 3 e 97 Cost.

#### ***7.5.2. L'automatica cessazione del rapporto di impiego in seguito a condanna penale***

La più recente evoluzione normativa in materia di reati contro la pubblica amministrazione, disposta a partire dalla legge n. 97 del 2001 (Norme sul rapporto tra procedimento penale e procedimento disciplinare ed effetti del giudicato penale nei confronti dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche), e negli anni più recenti, l'inasprimento delle pene per tale tipo di reati e le più severe sanzioni accessorie relative all'interdizione dai pubblici uffici, incidono nel senso di un maggior rigore sulle conseguenze relative al rapporto di lavoro con la pubblica amministrazione, anche attraverso la previsione di ipotesi di estinzione automatica a seguito di condanna in sede penale, come risulta dal nuovo testo dell'art. 32-*quinquies* del codice penale. Alla luce di questa evoluzione normativa, non costituisce motivazione sufficiente – al fine della prospettazione di una questione di legittimità costituzionale – il mero richiamo alla giurisprudenza costituzionale maturata nella vigenza della legge n. 19 del 1990, che mostrava disfavore per le disposizioni di legge che comportano l'automatica cessazione del rapporto di pubblico impiego in seguito a condanna penale. Così la sentenza n. 276, che ha dichiarato l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale riferita all'art. 866, comma 1, del d.lgs. n. 66 del 2010 (Codice dell'ordinamento militare), per carenza di motivazione.

#### ***7.5.3. La reintegrazione in servizio e le esigenze organizzative dell'ente datore di lavoro***

Non è costituzionalmente tutelato un indiscriminato ed incondizionato diritto alla reintegrazione in servizio, senza alcuna considerazione delle esigenze organizzative dell'ente datore di lavoro, e neppure un diritto a conferma nel medesimo incarico dirigenziale ricoperto dall'interessato all'atto della cessazione del servizio laddove, ad esempio, venissero a mancare i requisiti oppure il posto di funzione non fosse più disponibile. Anzi, nell'ambito della pubblica amministrazione e dei servizi pubblici i principi di buon andamento e di ragionevolezza di cui agli artt. 97 e 3 Cost. si realizzano di regola proprio attraverso la previsione di appropriati requisiti per l'accesso alle diverse funzioni dirigenziali, la coerenza tra dotazioni organiche ed assunzioni, il ragionevole bilanciamento tra tipi di funzioni attribuiti alle diverse figure professionali ed età-limite per il loro svolgimento. Così la sentenza n. 33.

#### ***7.5.4. Il blocco del trattamento economico dei docenti universitari***

La sent. n. 310 dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 21, primo, secondo e terzo periodo del decreto legge n. 78 del 2010, concernente il blocco per il triennio 2011-2013 dei meccanismi di adeguamento retributivo, degli automatismi stipendiali (classi e scatti) correlati all'anzianità di servizio, e di ogni effetto economico delle progressioni in carriera dei docenti universitari. La Corte – con specifico riferimento alle censure di irragionevolezza – così argomenta: “Viene in proposito più volte richiamata la sentenza n. 223 del 2012 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 22, relativo al blocco dei meccanismi di adeguamento retributivo per il personale di magistratura. La pronuncia evidenzia in particolare le

peculiari modalità di attribuzione dell'adeguamento, mediante acconti e conguagli, «per il solo personale della magistratura», ed ha riaffermato che attraverso tale meccanismo, la legge, sulla base dei principi costituzionali, ha messo al riparo la magistratura da qualsiasi forma di interferenza, che potesse, sia pure potenzialmente, menomarne l'autonomia e l'indipendenza, sottraendola alla dialettica negoziale. È su queste basi che essa ha quindi concluso che il relativo blocco eccede l'obiettivo di realizzare un «raffreddamento» della dinamica retributiva ed ha, invece, comportato una vera e propria irragionevole riduzione di quanto già riconosciuto sulla base delle norme che disciplinano l'adeguamento. La dichiarazione di illegittimità costituzionale del comma 22, anche nella parte in cui non esclude che a detto personale sia applicato il primo periodo del comma 21, va quindi ricondotta alle specificità dell'ordinamento della magistratura, specificità non sussistenti nella fattispecie in esame. Le censure di irragionevolezza, cui si connette, nella prospettiva dei rimettenti, la violazione degli ulteriori parametri costituzionali sopra richiamati, sia per effetto del blocco dell'adeguamento, che del blocco della progressione economica per classi e scatti, devono essere esaminate alla luce della giurisprudenza costituzionale che ha enunciato le condizioni di legittimità di tali meccanismi di risparmio della spesa pubblica. Questa Corte, in generale, ha ravvisato nel carattere eccezionale, transeunte, non arbitrario, consentaneo allo scopo prefissato, nonché temporalmente limitato, dei sacrifici richiesti, e nella sussistenza di esigenze di contenimento della spesa pubblica, le condizioni per escludere la irragionevolezza delle misure in questione (sentenze n. 245 del 1997 e n. 299 del 1999, come richiamate anche nella sentenza n. 223 del 2012). Nella specie, quanto all'adeguamento, il blocco è stato previsto per la durata di tre anni (poi prorogato sino al 31 dicembre 2014), con l'espressa esclusione di successivi recuperi. In proposito, va ricordato che, come in passato (art. 7 del decreto-legge 19 settembre 1992, n. 384, recante «Misure urgenti in materia di previdenza, di sanità e di pubblico impiego, nonché disposizioni fiscali», convertito, con modificazioni, dalla legge 14 novembre 1992, n. 438), la scelta del legislatore è stata quella di realizzare una economia di spesa e non un semplice rinvio della stessa, come si verificherebbe se i tagli fossero recuperabili. Ed al riguardo è opportuno ricordare che l'esclusione della possibilità di recupero è stata prevista anche per il blocco delle procedure previste per il personale contrattualizzato, stabilito dal comma 17 del medesimo art. 9 del d.l. n. 78 del 2010. Peraltro il quarto periodo del comma 21 stabilisce che «Per il personale contrattualizzato le progressioni di carriera comunque denominate ed i passaggi tra le aree eventualmente disposte negli anni 2011, 2012 e 2013 hanno effetto, per i predetti anni, ai fini esclusivamente giuridici». Rileva, quindi, anche nel caso in esame, quanto affermato dalla Corte con la sentenza n. 189 del 2012, laddove si è individuata la *ratio legis* dell'art. 9, comma 17, nella necessità di evitare che il risparmio della spesa pubblica derivante dal temporaneo divieto di contrattazione possa essere vanificato da una successiva procedura contrattuale o negoziale che abbia ad oggetto il trattamento economico relativo proprio a quello stesso triennio 2010-2012, trasformandosi così in un mero rinvio della spesa. A maggior ragione valgono tali considerazioni, circa la razionalità del sistema, per la misura incidente sulle classi e sugli scatti, poiché le disposizioni censurate non modificano il meccanismo di progressione economica che continua a decorrere, sia pure articolato, di fatto, in un arco temporale maggiore, a seguito dell'esclusione del periodo in cui è previsto il blocco. Con particolare riferimento poi alla ragionevolezza dello sviluppo temporale delle misure, non ci si può esimere dal considerare l'evoluzione che è intervenuta nel complessivo quadro, giuridico-economico, nazionale ed europeo. La recente riforma dell'art. 81 Cost., a cui ha dato attuazione la legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione), con l'introduzione, tra l'altro, di regole sulla spesa, e dell'art. 97, primo comma, Cost., rispettivamente ad opera degli artt. 1 e 2 della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), ma ancor prima il nuovo primo comma dell'art. 119 Cost., pongono l'accento sul rispetto dell'equilibrio dei bilanci da parte delle pubbliche amministrazioni, anche in ragione del più ampio contesto economico europeo. Non è senza significato che la direttiva 8 novembre 2011, n. 2011/85/UE (Direttiva del Consiglio relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri), evidenzia come «la maggior parte delle misure finanziarie hanno implicazioni sul bilancio che vanno oltre il ciclo di bilancio annuale» e che «Una prospettiva annuale non costituisce pertanto una base adeguata per politiche di bilancio solide» (20° Considerando), tenuto conto che, come prospettato

anche dalla difesa dello Stato, vi è l'esigenza che misure strutturali di risparmio di spesa non prescindano dalle politiche economiche europee. Ebbene, il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, attraverso cui può attuarsi una politica di riequilibrio del bilancio, implicano sacrifici gravosi, quali quelli in esame, che trovano giustificazione nella situazione di crisi economica. In particolare, in ragione delle necessarie attuali prospettive pluriennali del ciclo di bilancio, tali sacrifici non possono non interessare periodi, certo definiti, ma più lunghi rispetto a quelli presi in considerazione dalle richiamate sentenze di questa Corte, pronunciate con riguardo alla manovra economica del 1992. Le norme impugnate, dunque, superano il vaglio di ragionevolezza, in quanto mirate ad un risparmio di spesa che opera riguardo a tutto il comparto del pubblico impiego, in una dimensione solidaristica – sia pure con le differenziazioni rese necessarie dai diversi statuti professionali delle categorie che vi appartengono – e per un periodo di tempo limitato, che comprende più anni in considerazione della programmazione pluriennale delle politiche di bilancio”.

#### ***7.5.5. Soppressione di una struttura pubblica e riflessi sul prestatore di lavoro***

La sentenza n. **160**, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale, per lesione dell'art. 3, primo comma Cost., dell'articolo 2, comma 1-ter, del decreto-legge n. 125 del 2010 – che qualificava come onorario l'incarico di durata triennale di componente esperto a tempo pieno, esterno ai ruoli della pubblica amministrazione, del Servizio Consultivo ed Ispettivo Tributario (SECIT), disponendone di conseguenza retroattivamente la cessazione anticipata ad ogni effetto, sia giuridico sia economico – ha affermato che la norma dichiarata illegittima, asseritamente di interpretazione autentica, sopprimendo il SECIT, ha prodotto un effetto assolutamente innovativo, in pregiudizio a posizioni già maturate ed ha influenzato situazioni processuali altrimenti indirizzate in modo diverso. La soppressione del SECIT per *factum principis* costituisce infatti un evento che incide sul contesto organizzativo presso il quale era svolto il servizio: pur non essendo imputabile la causa soppressiva all'amministrazione, nondimeno sotto il profilo contrattuale la risoluzione del rapporto non potrebbe conseguire senz'altro a tale evento, se esso non comportasse l'impossibilità di ogni proficuo riutilizzo dell'ispettore. In effetti, l'istituto dell'impossibilità sopravvenuta, di cui all'art. 1463 cod. civ., sarebbe applicabile alla fattispecie di cessazione anticipata del contratto di lavoro a tempo determinato solo nel caso in cui l'evento generatore della cessazione rendesse assolutamente impossibile la prestazione lavorativa. Nel caso dei contratti a prestazioni corrispettive è infatti da escludere che il *factum principis* costituisca, di per sé, elemento sufficiente a configurare l'impossibilità sopravvenuta della prestazione lavorativa, dal momento che ad esso si deve accompagnare la dimostrazione, da parte del datore di lavoro o del dante causa, dell'impossibilità di continuare a ricevere la prestazione (*ex plurimis* Cass. civ. n. 3276 del 2009, n. 14871 del 2004 e n. 4437 del 1995). Ove, al contrario, fosse possibile adibire il lavoratore a mansioni analoghe nella organizzazione aziendale “sopravvissuta” agli effetti del *factum principis*, la mancata utilizzazione dello stesso renderebbe fondate le ragioni del prestatore.

#### ***7.5.6. Il personale della carriera diplomatica***

La sentenza n. **304** ha dichiarato non fondate talune questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 21, terzo periodo, del d.l. n. 78 del 2010, impugnato, in riferimento agli artt. 2, 3, 36, 53 e 97 Cost., nella parte in cui dispone che, per il personale della carriera diplomatica, le progressioni di carriera comunque denominate eventualmente disposte negli anni 2011, 2012 e 2013 hanno effetto, per il predetto triennio, ai fini esclusivamente giuridici. In relazione alla dedotta violazione del principio di uguaglianza, i Giudici hanno sostenuto che l'«uniformità del trattamento retributivo (...) in relazione al grado o alle funzioni ricoperte» e la «necessaria corrispondenza tra le funzioni esercitate e il grado ricoperto», ipotizzate dal rimettente, non trovano alcuna conferma nella disciplina positiva, poiché il trattamento economico e funzionale del personale diplomatico «non è eguale per tutti i dipendenti posizionati nel medesimo grado». Al riguardo, si è sottolineato «sia che la voce retributiva oggetto della presente questione è solo una delle voci che costituiscono il trattamento complessivo dei funzionari della carriera diplomatica, sia che nell'ordinamento di tale personale non è prevista l'obbligatoria corrispondenza tra grado e funzioni e, conseguentemente, tra

grado e trattamento economico collegato all'esercizio delle funzioni». In particolare, ai sensi dell'art. 3 del d.P.R. n. 206 del 2010, lo stipendio tabellare convive, per il periodo in cui detti funzionari prestano la loro attività in Italia, con la retribuzione di posizione e quella di risultato, mentre per il personale che svolge le sue funzioni all'estero è prevista la corresponsione di specifiche indennità e misure di favore, estranee alla denunciata cristallizzazione stipendiale. Né si può trascurare che «per il personale della carriera diplomatica lo svolgimento del servizio all'estero non costituisce un dato occasionale, ma un normale adempimento delle funzioni». Inoltre, talune disposizioni del d.P.R. n. 18 del 1967 «escludono l'obbligatoria corrispondenza tra grado e svolgimento delle funzioni». La Corte ha per di più evidenziato come, «pur in presenza di un principio di carattere generale di tendenziale allineamento stipendiale, per evitare, tra gli appartenenti alla medesima qualifica o al medesimo grado, disparità di trattamento», nel caso di specie manchi «uno degli elementi cui è connessa l'esigenza dell'identico trattamento retributivo, vale a dire il possesso della medesima anzianità di servizio». Infatti, coloro che hanno maturato il diverso trattamento connesso alla progressione in carriera avvenuta prima del 2011 hanno comunque una maggiore anzianità di servizio, la quale già di per sé può giustificare un diverso trattamento retributivo. Peraltro, la giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 6 del 1994) ha già ammesso, in relazione alla dirigenza pubblica, «una disomogeneità delle retribuzioni anche a parità di qualifica e di anzianità nelle ipotesi di conservazione di elementi retributivi derivanti da posizioni personali di stato, ovvero spettanti per effetto di incarichi o funzioni non aventi carattere di generalità, ovvero derivanti dal mantenimento di più favorevoli trattamenti economici comunque conseguiti in settori diversi dell'amministrazione». Per quanto riguarda gli artt. 36 e 97 Cost., la Corte ha confermato che «“la proporzionalità e sufficienza della retribuzione devono essere valutate considerando la retribuzione nel suo complesso, non in relazione ai singoli elementi che compongono il trattamento economico (ordinanza n. 368 del 1999; sentenza n. 15 del 1995), mentre il principio di buon andamento dell'amministrazione non può essere richiamato per conseguire miglioramenti retributivi (ordinanza n. 205 del 1998; sentenza n. 273 del 1997)” (ordinanza n. 263 del 2002)». Con riferimento ai restanti parametri, i Giudici hanno osservato che la misura dettata dalla norma impugnata «è giustificata dall'esigenza di assicurare la coerente attuazione della finalità di temporanea “cristallizzazione” del trattamento economico dei dipendenti pubblici per inderogabili esigenze di contenimento della spesa pubblica, realizzata con modalità per certi versi simili a quelle già giudicate (...) non irrazionali ed arbitrarie (sentenze n. 496 e n. 296 del 1993; ordinanza n. 263 del 2002), anche in considerazione della limitazione temporale del sacrificio imposto ai dipendenti (ordinanza n. 299 del 1999)». Del resto, è un principio ormai consolidato quello secondo cui «dalla disciplina costituzionale in vigore non è dato desumere, per i diritti di natura economica connessi a rapporti di durata, anche nel pubblico impiego, una specifica protezione contro l'eventualità di norme retroattive: di talché, su questo piano, il vero limite nei confronti di norme di tale natura non può essere ricercato altro che nell'esigenza del rispetto del principio generale di ragionevolezza comprensivo della tutela dell'affidamento (*ex plurimis*, sentenze n. 31 e n. 1 del 2011; n. 302 del 2010; n. 228 del 2010; n. 74 del 2008). In assenza di un'esigenza costituzionale di parità di trattamento ed a fronte di una situazione di fatto in cui lo stesso verificarsi della “progressione di carriera” rappresenta un'eventualità di non sicura attuazione, (...) la norma censurata non può dirsi irragionevole viste le sue finalità di contenimento della spesa pubblica per far fronte alla grave crisi economica. Spetta infatti al legislatore, nell'equilibrato esercizio della sua discrezionalità e tenendo conto anche delle esigenze fondamentali di politica economica (sentenze n. 477 e n. 226 del 1993), bilanciare tutti i fattori costituzionalmente rilevanti». Infine, in merito all'asserita lesione degli artt. 2, 3 e 53 Cost., la Corte ha ribadito la propria costante giurisprudenza relativa ai tre «elementi indefettibili della fattispecie tributaria (...): la disciplina legale deve essere diretta, in via prevalente, a procurare una (definitiva) decurtazione patrimoniale a carico del soggetto passivo; la decurtazione non deve integrare una modifica di un rapporto sinallagmatico; le risorse, connesse ad un presupposto economicamente rilevante e derivanti dalla suddetta decurtazione, debbono essere destinate a sovvenire pubbliche spese. Un tributo consiste in 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” (sentenza n. 102 del 2008); indice che deve esprimere l'idoneità di tale soggetto all'obbligazione tributaria (sentenze n.

91 del 1972, n. 97 del 1968, n. 89 del 1966, n. 16 del 1965, n. 45 del 1964)». Si è così coerentemente concluso che la norma *de qua* «non ha natura tributaria in quanto non prevede una decurtazione o un prelievo a carico del dipendente pubblico. Pertanto, in assenza di una decurtazione patrimoniale o di un prelievo della stessa natura a carico del soggetto passivo, viene meno in radice il presupposto per affermare la natura tributaria della disposizione. Inoltre, viene a mancare anche il requisito relativo all'acquisizione delle risorse al bilancio dello Stato, in quanto la disposizione non realizza un'acquisizione che, anche in via indiretta, venga a fornire copertura a pubbliche spese, ma determina un risparmio di spesa».

#### **7.5.7. Il personale dell'università**

In materia di organizzazione delle università e di reclutamento del personale accademico, la sentenza n. **78** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 10, della legge n. 230 del 2005 - norma successivamente abrogata dall'art. 29, comma 11, lettera c), della legge n. 240 del 2010,) – in quanto, nell'ambito delle diverse categorie dei dipendenti delle università, introduce un divieto di conferimento di incarichi di insegnamento esclusivamente per una particolare categoria di dipendenti pubblici (il personale tecnico amministrativo) e non già nei confronti di una categoria generale. Siffatta evidente diversità della disciplina di medesime categorie di dipendenti pubblici, sottoposti, tra l'altro, ai fini dell'eventuale svolgimento dell'incarico di insegnamento, all'ordinario regime autorizzatorio previsto dall'art. 53 del decreto legislativo n. 165 del 2001, non appare riconducibile ad alcuna ragionevole *ratio* giustificatrice, ed anzi risulta manifestamente irragionevole. La Corte ha costantemente censurato norme discriminatrici di determinate categorie di dipendenti pubblici o privati per effetto di trattamento irragionevolmente differenziato (*ex plurimis*, sentenze n. 321 del 2011, n. 296 del 2010). Con specifico riferimento alle diverse categorie di dipendenti pubblici delle università, la Corte, pur ribadendo, sotto molteplici profili, l'«essenziale differenziazione» tra personale docente e personale non docente (tra le altre, la sentenza n. 191 del 2008; nonché le ordinanze n. 160 del 2003 e n. 262 del 2002), ha più volte dichiarato, per contrasto con il principio di ragionevolezza, l'illegittimità di norme ritenute discriminatrici, in presenza di trattamenti differenziati privi di razionale giustificazione (oltre alla già richiamata sentenza n. 191 del 2008, tra le altre, le sentenze n. 305 del 1995 e n. 39 del 1989).

#### **7.5.8. Il personale volontario del Corpo dei Vigili del fuoco**

Con sentenza n. **267** è stata dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 11 e 12, della legge n. 183 del 2011, sollevata in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. e alla clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, allegato alla direttiva 28 giugno 1999, n. 1999/70/CE, in quanto basata sull'erroneo presupposto che tra i volontari del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e la pubblica amministrazione vi sia un rapporto di lavoro a tempo determinato. La normativa censurata prevede che tale personale volontario possa essere richiamato in servizio «in caso di necessità delle strutture centrali e periferiche del Corpo nazionale motivate dall'autorità competente che opera il richiamo» e che i suddetti richiami non costituiscono rapporti di impiego con l'Amministrazione, escludendosi che possa trovare applicazione il d.lgs. n. 368 del 2001 in tema di lavoro a tempo determinato. In termini generali, va ricordato che la disciplina riguardante i volontari dei Vigili del fuoco – introdotta in pieno periodo bellico dalla legge n. 1570 del 1941 – costituisce «un sottosistema peculiare, ma non isolato» in quanto il legislatore ha previsto anche in altri casi che i privati cittadini possano partecipare come «volontari» allo svolgimento di funzioni pubbliche, quali la difesa militare e la protezione civile. È stato, inoltre, previsto (art. 9, comma 1, del d.lgs. n. 139 del 2006) che i volontari possono essere richiamati innanzitutto «in occasione di calamità naturali o catastrofi», con durata massima di centosessanta giorni all'anno, a rotazione e con adeguata motivazione dall'autorità che opera il richiamo, per ragioni strettamente collegate alla funzione principale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco (calamità naturali, catastrofi, soccorso pubblico, altre emergenze). Infine, è opportuno ricordare che tale personale, al contrario di quello permanente del Corpo dei Vigili del fuoco, non è scelto a seguito di pubblico concorso, ma su domanda presentata dai diretti interessati e dopo un periodo di



addestramento, potendo avere un rapporto di lavoro con altro soggetto, anche privato. Nel caso in esame, la disposizione impugnata – nel prevedere che «i richiami in servizio» dei volontari «non costituiscono rapporti di impiego con l'Amministrazione» - conferma quanto già stabilito per la medesima categoria di soggetti dall'art. 6 del d.lgs. n. 139 del 2006 («Il personale volontario non è legato da un rapporto d'impiego all'Amministrazione») e dall'art. 1, comma 3, del d.P.R. n. 76 del 2004 («Il personale volontario non è vincolato da rapporto di impiego con l'Amministrazione»). Alla luce di quanto ricordato, la questione non è fondata in quanto «il rapporto tra la pubblica amministrazione e il personale volontario del Corpo dei vigili del fuoco, per l'esercizio di funzioni straordinarie e collegate ad eventi di natura eccezionale e di durata ed entità non prevedibili, consiste in una dipendenza di carattere esclusivamente funzionale. I volontari dei vigili del fuoco non ricadono quindi nell'ambito di applicazione dell'accordo quadro allegato alla direttiva n. 1999/70/CE, perché tale accordo si applica «ai lavoratori a tempo determinato con un contratto di assunzione o un rapporto di lavoro disciplinato dalla legge» (clausola 2); nel caso in esame, non vi è un rapporto di lavoro, ma di servizio».

### ***7.6. Il cattivo esercizio delle funzioni amministrative imputabile a disciplina foriera di incertezza***

Una disciplina «foriera di incertezza» può determinare un «cattivo esercizio delle funzioni affidate alla cura della pubblica amministrazione»: così la sentenza n. **70** che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 97 Cost., dell'art. 5, comma 2, della legge della Regione Campania n. 13 del 2012, in quanto differiva dal 29 febbraio al 30 giugno 2012 l'abrogazione dell'art. 1, comma 2, della legge regionale n. 11 del 2011 recante il divieto di realizzare aereogeneratori ad una distanza inferiore a 800 metri da altri analoghi impianti. Il legislatore campano ha esercitato la propria discrezionalità in modo «manifestamente irrazionale» perché, «dopo avere dettato una regola di azione per l'amministrazione regionale, l'ha prima abrogata; poi l'ha fatta rivivere, ma solo per un periodo di tempo limitato e attraverso la tecnica, di per sé dagli esiti incerti, del differimento di un termine abrogativo già interamente maturato; infine l'ha nuovamente abrogata» con la legge regionale n. 26 del 2012. Pertanto, i relativi procedimenti amministrativi «sono stati assoggettati ad una normativa difficilmente ricostruibile da parte dell'amministrazione, continuamente mutevole, e, soprattutto, non sorretta da alcun interesse di rilievo regionale degno di giustificare una legislazione così ondivaga. Se, infatti, il legislatore campano avesse ritenuto prioritario imporre il divieto in questione, non si vede perché avrebbe deciso di farlo rivivere solo fino al 30 giugno 2012, né si capisce che cosa ne avrebbe determinato la successiva, nuova abrogazione (...), peraltro posteriore all'esaurimento dell'efficacia di tale divieto. La frammentarietà del quadro normativo in tal modo originato non è perciò giustificabile alla luce di alcun interesse, desumibile dalla legislazione regionale, ad orientare in modo non univoco l'esercizio della discrezionalità legislativa, così da accordarla a necessità imposte dallo scorrere del tempo».

### ***7.7. Gli automatismi procedurali***

Gli automatismi procedurali - basati nel caso di specie su una presunzione assoluta di pericolosità - devono ritenersi arbitrari e perciò costituzionalmente illegittimi, se non rispondono a dati di esperienza generalizzati, quando cioè sia agevole formulare ipotesi di accadimenti reali contrari alla generalizzazione posta alla base della presunzione stessa (sentenze n. 57 del 2013, n. 172 e n. 110 del 2012, n. 231 del 2011, n. 265, n. 164 e n. 139 del 2010). Così la sentenza n. **202**, che dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 5, del decreto legislativo n. 286 del 1998, il quale in relazione all'automatismo ostativo al rilascio e al rinnovo del permesso di soggiorno allo straniero extracomunitario in ipotesi di condanna per determinati reati, non consente che l'eccezione all'automatismo medesimo, prevista per chi abbia esercitato il diritto al ricongiungimento familiare, non sia estesa a tutti i casi in cui lo straniero abbia nello Stato legami familiari.

### ***7.8. La semplificazione amministrativa***

Secondo la sentenza n. **62** le norme di semplificazione amministrativa devono essere ricondotte «alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, in quanto “anche l’attività amministrativa, [...] può assurgere alla qualifica di ‘prestazione’ (quindi, anche i procedimenti amministrativi in genere), della quale lo Stato è competente a fissare un ‘livello essenziale’ a fronte di una specifica pretesa di individui, imprese, operatori economici ed, in generale, di soggetti privati” (sentenze n. 207 e n. 203 del 2012)». In particolare, i Giudici hanno osservato che la disciplina posta dal d.l. n. 5 del 2012, relativamente all’attività temporanea di somministrazione di alimenti e bevande in occasione di eventi locali straordinari, «è diretta ad impedire che le funzioni amministrative risultino inutilmente gravose per i soggetti amministrati ed è volta a semplificare le procedure in un’ottica di bilanciamento tra l’interesse generale e l’interesse particolare all’esplicazione dell’attività di somministrazione di alimenti e bevande».

### ***7.9. L’esonero dal pagamento di interessi legali in favore delle amministrazioni statali e locali***

L’ordinanza **49** ha dichiarato manifestamente infondata la questione incidentale di legittimità costituzionale dell’articolo 1, comma 219, della legge n. 662 del 1996, sollevata in riferimento agli artt. 3 e 97 della Cost., nella parte in cui prevede l’esonero dal pagamento delle somme aggiuntive, delle maggiorazioni e degli interessi legali, previsti dal comma 217 del medesimo articolo 1 - nel caso di omesso versamento di contributi previdenziali - esclusivamente in favore delle amministrazioni dello Stato, centrali e periferiche, e degli enti locali e non anche in favore delle Aziende sanitarie locali. Infatti, pur trattandosi di soggetti appartenenti al più ampio genere della soggettività pubblica, essi presentano numerosi indici di diversità tali da escluderne la loro sovrapponibilità, con la conseguenza che non è «riscontrabile un vizio di costituzionalità nel fatto che il legislatore, facendo uso dei propri poteri, abbia inteso applicare solo a taluno di essi un regime più favorevole di quello generalmente applicato».

### ***7.10. L’allocazione all’esterno della P.A. di funzioni di natura pubblica***

La sentenza n. **94** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 40, co. 3, del d.lgs. n. 163 del 2006, sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 41 Cost., nella parte in cui, stabilendo il principio di esclusività dell’oggetto sociale della SOA (Società organismo attestazione), «ha il duplice corollario di vietare ad un medesimo soggetto di svolgere contemporaneamente attività di organismo di certificazione e di SOA e di vietare ad un organismo di certificazione di avere partecipazioni azionarie in una SOA». Il sistema di qualificazione dei soggetti esecutori di lavori pubblici è caratterizzato da un lato, dall’attività svolta dagli organismi di certificazione, ai quali spetta rilasciare la certificazione di qualità aziendale; dall’altro, dall’attività espletata dalle SOA, alle quali compete qualificare i soggetti esecutori di lavori pubblici, attestando il possesso da parte degli stessi della certificazione di sistema di qualità, nonché dei requisiti di ordine generale e di quelli tecnico-organizzativi ed economico-finanziari conformi alle disposizioni comunitarie in materia di qualificazione (art. 40, comma 3, lettere a e b, del Codice dei contratti pubblici). In considerazione della finalità del compito ad esse attribuito, le SOA, benché abbiano personalità giuridica di diritto privato ed esercitino il controllo in base ad un contratto di diritto privato con l’impresa allo stesso assoggettata (peraltro, caratterizzato da alcuni elementi predeterminati), «svolgono funzioni di natura pubblicistica» (art. 40, comma 3, d.lgs. n. 163 del 2006) e rilasciano attestazioni a contenuto vincolato, aventi rilievo pubblicistico. Tale carattere dell’attività svolta comporta, in primo luogo, che, in caso di false attestazioni, sono applicabili gli articoli 476 e 479 del codice penale (art. 40, comma 3) e spetta all’Autorità il potere di «annullare [...] le attestazioni rilasciate in difetto dei presupposti stabiliti dalle norme vigenti, nonché sospendere, in via cautelare, dette attestazioni» (art. 6, comma 7, lettera m, del Codice dei contratti pubblici). In secondo luogo, determina l’assoggettamento delle SOA agli «stessi vincoli che caratterizzano l’azione della P.A., primo fra tutti il dovere di imparzialità che, in questo caso, viene a specificarsi come neutralità, stante la natura tecnica delle funzioni, finalizzate ad assicurare l’idoneità tecnico-economica dei soggetti che svolgono attività nel settore dei lavori pubblici»

(Consiglio di Stato, sez. VI, 9 settembre 2008, n. 4299), nonché la previsione di meccanismi di controllo preordinati a garantire il principio costituzionale di buon andamento dell'amministrazione, precisamente perché esse costituiscono soggetti privati che, tuttavia, esercitano una pubblica funzione (Consiglio di Stato, Adunanza generale, 24 febbraio 2011, n. 852/2011). Una volta scelta la soluzione di allocare all'esterno della P.A. i controlli per qualificare gli esecutori di lavori pubblici, articolandoli in due fasi distinte di differente ambito ed oggetto, e attribuite a soggetti diversi, il divieto del congiunto esercizio delle attività di certificazione e di attestazione da parte di uno stesso soggetto e le limitazioni alla partecipazione al capitale sociale delle SOA per gli organismi di certificazione sono del tutto coerenti con quella scelta e giustificati in particolare dall'esigenza di garantire il trasparente, imparziale ed indipendente esercizio di una funzione di natura pubblica. I divieti sono, infatti, strumentali rispetto allo scopo di assicurare la partecipazione alle gare d'appalto in materia di lavori pubblici soltanto a quanti possiedono i requisiti prescritti, scongiurando situazioni che, nonostante il formale rispetto del principio della diversità dei soggetti che esercitano le due fasi del controllo, possono comportarne la sostanziale elusione. La rilevanza dell'insieme di interessi pubblici sottesi allo svolgimento dei controlli e l'esigenza di garantire l'effetto utile della norma censurata e, quindi, la tutela di detti interessi concorre, poi, a rendere anzitutto non ingiustificato il rilievo attribuito a situazioni di conflitto anche meramente potenziali che possano determinare comportamenti non imparziali o discriminatori. Inoltre, fa sì che sia ragionevole la valorizzazione delle stesse in relazione alla SOA come soggetto dotato di propria personalità giuridica ed in riferimento ai suoi azionisti, con riguardo a quelle partecipazioni al capitale sociale che, presuntivamente, possano compromettere i requisiti di indipendenza e neutralità.

### ***7.11. L'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori***

La sentenza n. 187 - relativa a questioni in tema di appalti pubblici - offre un quadro generale sul ruolo dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori. L'art. 64, comma 4-bis, del decreto legislativo n. 163 del 2006 attribuisce all'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture il compito di approvare i "bandi-tipo", previo parere del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e sentite le categorie professionali interessate. Il bando-tipo rappresenta pertanto lo schema di riferimento e detta criteri univoci ai fini della redazione del bando di gara. In sintesi, il bando-tipo approvato dall'Autorità costituisce parametro specificativo della determinazione dei requisiti richiesti a vario titolo dal Codice degli appalti per: la partecipazione alle gare; la presentazione e la valutazione delle offerte, con particolare riferimento ai criteri di valutazione circa la carenza di elementi essenziali e di incertezza sul contenuto e sulla provenienza dell'offerta; le cause di esclusione; la partecipazione dei raggruppamenti temporanei, dei consorzi ordinari e dei consorzi stabili; la garanzia della qualità e dell'ambiente. Esso assume caratteri assai articolati e puntuali ai fini dell'individuazione dei criteri di disciplina delle diverse fasi della procedura di scelta del contraente, configurandosi come modello cui sono tenute ad uniformarsi le stazioni appaltanti "nella base", pur mantenendo queste ultime una limitata discrezionalità nel grado di dettaglio dei bandi e delle convenzioni da inserire nei capitolati delle gare. Ne consegue la preclusione per il legislatore regionale/provinciale, ancorché dotato di autonomia speciale, ad intervenire in tale ambito materiale riconducibile alla «tutela della concorrenza», di derivazione comunitaria (*ex plurimis*, le già richiamate sentenze n. 328 e n. 114 del 2011; n. 221 e n. 45 del 2010). In questa prospettiva, il rapporto tra le funzioni dell'Autorità di vigilanza nell'approvazione dei bandi-tipo e l'obbligo di adeguamento delle stazioni appaltanti risponde ad esigenze unitarie, che non tollerano alcun margine di discrezionalità "intermedio". Quanto al rapporto tra il riparto di competenze legislative tra Stato ed enti territoriali e le funzioni svolte dalle Autorità di regolazione, la Corte ha ribadito, in più pronunce, che queste ultime sono funzionali a garantire la tutela e la promozione della concorrenza e la realizzazione di mercati concorrenziali (da ultimo, sentenza n. 41 del 2013). In tale contesto, in specifico riferimento ai bandi-tipo approvati dalle Autorità, la Corte ha affermato che, fermo restando il residuo margine di discrezionalità delle amministrazioni nell'elaborazione in dettaglio dei bandi delle gare - dunque coesistono il complesso dei puntuali e articolati criteri previsti nei bandi-tipo adottati dall'Autorità e la facoltà delle stazioni appaltanti,

nella delibera a contrarre, di motivare espressamente in ordine ad eventuali deroghe, pur sempre ammissibili tanto per le stazioni appaltanti delle amministrazioni statali, quanto per quelle regionali e per quelle degli enti territoriali dotati di autonomia speciale, sorrette dalle peculiari condizioni dello statuto di autonomia - le Autorità stesse sono competenti a stabilirne i criteri fondamentali di redazione, senza che l'esercizio delle loro funzioni possa produrre alcun tipo di alterazione dei criteri costituzionali di riparto delle competenze legislative e amministrative tra Stato, Regioni ed enti locali, costituendone anzi presupposto e supporto (sentenze n. 41 del 2013 e n. 88 del 2009). In questa prospettiva.

### ***7.12. I ricorsi amministrativi al prefetto***

L'ordinanza n. **283** ha dichiarato manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 15 del d.lgs. n. 9 del 2002, impugnato, in riferimento all'art. 76 Cost., in quanto attribuisce al prefetto, anziché al presidente della giunta regionale, il potere di decidere i ricorsi amministrativi in materia di violazione delle norme sulla circolazione stradale. I Giudici, nell'escludere il dedotto «stravolgimento della legge delega», hanno ritenuto che la norma censurata sia «conforme al criterio direttivo» concernente «l'attribuzione al presidente della giunta regionale o delle province autonome delle funzioni ordinarie demandate ai prefetti, fatte salve le esigenze di ordine e sicurezza pubblica» [art. 2, comma 1, lett. *d*), della legge n. 85 del 2001 di delega al Governo per la revisione del nuovo codice della strada]. Infatti, il potere del prefetto di decidere sui predetti ricorsi «non rientra tra le funzioni ordinarie» contemplate dalla legge delega, poiché il ricorso al prefetto «si colloca sistematicamente nell'ambito dei rimedi di giustizia amministrativa e, in particolare, presenta la natura di ricorso gerarchico improprio, in quanto rivolto ad un organo che non è posto in un rapporto di superiorità gerarchica immediata e diretta rispetto all'organo emanante il provvedimento oggetto del ricorso, ma, comunque, abilitato dalla legge a provvedere». Inoltre, la Corte ha riconosciuto la sussistenza di quelle «esigenze di ordine pubblico e sicurezza che (...) consentivano al legislatore di derogare rispetto al trasferimento delle funzioni ordinarie dai prefetti ai presidenti delle giunte regionali». In proposito, si è rilevato che «la prevenzione e l'accertamento delle violazioni in materia di circolazione stradale costituiscono», ai sensi dell'art. 11, comma 1, lett. *a*), cod. strada, «attività di polizia stradale ai cui “servizi” (...) provvede il Ministero dell'interno, salve le attribuzioni dei Comuni per quanto concerne i centri abitati». Conseguentemente, «l'attività amministrativa diretta alla prevenzione e all'accertamento» di queste violazioni «è certamente riconducibile ad esigenze di ordine pubblico e sicurezza» ed «alle medesime esigenze deve essere ricondotta l'attività decisoria del prefetto in ordine ai ricorsi amministrativi avverso tali provvedimenti». Infine, si è osservato che «i soggetti legittimati all'accertamento delle violazioni (...) e all'applicazione delle relative sanzioni pecuniarie sono per lo più appartenenti all'amministrazione dello Stato». L'art. 12 cod. strada affida l'espletamento dei servizi di polizia stradale alla Polizia di Stato, all'Arma dei carabinieri, al Corpo della Guardia di finanza, ai Corpi e ai servizi di polizia provinciale, ai Corpi e ai servizi di polizia municipale, a funzionari del Ministero dell'interno, al Corpo di Polizia penitenziaria e al Corpo forestale dello Stato. Pertanto, «l'attribuzione ai prefetti del potere di decisione in ordine ai ricorsi amministrativi avverso tali atti di accertamento non è irragionevole, risultando armonico al riparto delle competenze amministrative previsto dalla Costituzione», e «non può ipotizzarsi (...) che tale potere “decisorio” di archiviazione o di riconferma rispetto a provvedimenti amministrativi sanzionatori emessi da soggetti appartenenti all'amministrazione dello Stato (...) sia trasferito ai presidenti delle giunte regionali».

### ***7.13. Verifiche sulla gestione amministrativo-contabile delle amministrazioni pubbliche anche regionali***

La sent. n. **219** dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 del d.lgs. n. 149 del 2011 (Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, a norma degli articoli 2, 17 e 26 della legge delega n. 42 del 2009), nella parte in cui si applica alle Regioni a statuto ordinario e a statuto speciale e alle Province autonome. La disposizione attribuisce al Governo un potere di verifica nei confronti delle Regioni ordinarie e delle autonomie speciali, ove emergano «indicatori» di squilibrio finanziario, al fine della immediata comunicazione dei dati acquisiti alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti competente per territorio. Lo Stato, ed in particolare il Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento della Ragioneria generale, con tale disposizione non si è limitato all'acquisizione per via telematica dei dati rilevanti, "anche" attraverso il Sistema informativo di cui all'art. 28 della legge n. 289 del 2002, ma si dota di un ben più penetrante potere generale di accesso agli uffici regionali. Così la Corte motiva la dichiarazione di illegittimità costituzionale: "È pacifico che entro una nozione così larga, e così attenta a rimarcare in particolar modo l'impatto dell'attività amministrativa sulle finanze pubbliche, debba rientrare non solo il controllo sulla gestione amministrativa, ma anche quello sulla gestione finanziaria. In seguito, tale profilo è stato ribadito dall'art. 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), per il quale «la Corte dei conti, ai fini del coordinamento della finanza pubblica, verifica il rispetto degli equilibri di bilancio da parte di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, in relazione al patto di stabilità interno ed ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea». Questa Corte ha ripetutamente riconosciuto la legittimità di leggi statali intese ad acquisire dalle Regioni dati utili, anche nella prospettiva del coordinamento della finanza pubblica (sentenza n. 376 del 2003; in seguito, sentenze n. 36 del 2004; n. 35 del 2005), ed in particolare in rapporto alle attribuzioni della Corte dei conti (sentenze n. 57 del 2010; n. 417 del 2005; n. 64 del 2005). La disposizione impugnata eccede tali confini, circoscritti alla trasmissione da parte degli uffici regionali delle notizie ritenute sensibili, per attribuire non al giudice contabile, ma direttamente al Governo un potere di verifica sull'intero spettro delle attività amministrative e finanziarie della Regione, nel caso di squilibrio finanziario, per mezzo dei propri servizi ispettivi. Il grado e la rilevanza costituzionale dell'autonomia politica della Regione si misura anche sul terreno della sottrazione dei propri organi e dei propri uffici ad un generale potere di sorveglianza da parte del Governo, analogo a quello che spetta invece nei confronti degli enti appartenenti al plesso organizzativo statale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost. Naturalmente, non possono escludersi casi specifici in cui gli interessi costituzionali sollecitati dalla fattispecie si coagulano intorno ad un nucleo di competenze, la cui titolarità spetta esclusivamente allo Stato. Per tali ipotesi, non è contestabile la legittimità costituzionale di una disciplina che protegga simili interessi, attribuendo poteri ispettivi e di vigilanza ad organi statali (sentenze n. 159 del 2008; n. 97 del 2001; n. 452 del 1989; n. 29 del 1995; n. 219 del 1984), né è contestabile l'esercizio di tali poteri al fine di far valere uno specifico obbligo gravante sul sistema regionale, in particolare nella prospettiva di riferirne alla competente Procura contabile (sentenza n. 370 del 2010). Ben diverso, però, è il caso in cui a finire sotto osservazione è l'attività amministrativa tutta delle Regioni e delle Province autonome, sia pure in presenza di indici di squilibrio nella gestione finanziaria. L'ampiezza e l'incisività di un tale potere di verifica cela in definitiva un corrispondente potere di vigilanza, attivabile per mezzo dei servizi ispettivi dello Stato, volto a rilevare la cattiva gestione degli uffici da parte della Regione, cui spetta organizzarli ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost. Né vale in senso contrario porre in rilievo che la disposizione impugnata è finalizzata a rafforzare l'intervento della Corte dei conti. Allo scopo di contemperare l'autonomia costituzionale del sistema regionale con l'interesse unitario alla sana gestione amministrativa e finanziaria, e a soli fini collaborativi, l'art. 3 della legge n. 20 del 1994 ha individuato nella Corte dei conti l'organo al quale riservare il potere di «effettuare e disporre ispezioni e accertamenti diretti», anche nei confronti delle Regioni e delle Province autonome. E questa Corte, chiamata a giudicare della legittimità costituzionale della normativa che introduceva in tal modo il controllo di gestione, ha stimato che

tale attribuzione non costituisca un aspetto secondario dell'intervento in questione, ma ne fosse piuttosto un fondamento. Difatti, tale organo agisce «quale garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico», «di modo che l'imputazione alla Corte dei conti del controllo sulla gestione esercitabile anche nei confronti delle amministrazioni regionali non può essere considerata come l'attribuzione di un potere che si contrappone alle autonomie delle regioni» (sentenza n. 29 del 1995). Ora, la norma impugnata supera il punto di sintesi che si era in tal modo raggiunto a tutela dell'autonomia regionale, affidando al Governo l'esercizio di un potere di verifica che, pur restando strumentale rispetto ai compiti del giudice contabile, ugualmente si divarica dal procedimento attivabile e gestibile da quest'ultimo, ed in definitiva si duplica in danno delle Regioni e delle Province autonome. Tale assetto normativo eccede i limiti propri dei principi di coordinamento della finanza pubblica, e si ripercuote sulla competenza legislativa regionale in materia di organizzazione degli uffici, per entrambi questi aspetti. Anzitutto, poiché riserva all'apparato ministeriale un compito fino ad oggi consacrato all'imparziale apprezzamento della Corte dei conti (sentenze n. 198 del 2012, n. 179 del 2007, n. 267 del 2006 e n. 29 del 1995). Inoltre, poiché ciò accade in difetto di proporzionalità tra il mezzo impiegato ed il fine perseguito, non essendovi ragione di supporre l'inidoneità degli ampi poteri ispettivi di quest'ultima a conseguire i medesimi risultati, secondo modalità maggiormente compatibili con l'autonomia regionale”.

#### ***7.14. La corretta redazione del rendiconto finanziario***

“Il principio della previa dimostrazione analitica dei crediti e delle somme da riscuotere, iscrivibili nelle partite dei residui attivi e computabili ai fini dell'avanzo d'amministrazione, è, nel nostro ordinamento, principio risalente, in ragione della sua stretta inerenza ai concetti di certezza e attendibilità che devono caratterizzare le risultanze della gestione economica e finanziaria. Alla luce di tale principio, la definizione dei residui attivi – contenuta nell'art. 21, comma 1, del d.lgs. n. 76 del 2000 – come «somme accertate e non riscosse» ha un implicito valore deontologico cogente, nel senso che il legislatore ha voluto che del conto consuntivo possano entrare a far parte solo somme accertate e non presunte (...) È opportuno sottolineare come la prevenzione di pratiche contabili – ancorché formalizzate in atti di natura legislativa – suscettibili di alterare la consistenza dei risultati economico finanziari degli enti territoriali sia un obiettivo prioritario al centro dell'evoluzione legislativa determinatasi in materia. A far data dall'esercizio 2014 – ai sensi del combinato disposto degli artt. 36 e 38, comma 1, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), e dell'art. 7, allegato 2, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 28 dicembre 2011 (Sperimentazione della disciplina concernente i sistemi contabili e gli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro enti ed organismi, di cui all'articolo 36 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118) – l'accertamento delle partite attive provenienti da esercizi precedenti dovrà essere ancora più limitato e rigoroso di quanto previsto dall'art. 21 della legge quadro sulla finanza regionale n. 76 del 2000, per effetto dell'obbligatoria istituzione di una posta correttiva in diminuzione, cosiddetto “fondo svalutazione crediti”, proporzionale «alla dimensione degli stanziamenti relativi ai crediti, [...] [a]lla loro natura e [a]ll'andamento del fenomeno negli ultimi cinque esercizi precedenti (la media del rapporto tra incassi e accertamenti per ciascuna tipologia di entrata)» (art. 7, comma 1, allegato 2, punto 3.3). In sostanza la parte attiva del bilancio, inerente ai residui attivi, già soggetta ad accertamento secondo quanto in precedenza specificato, dovrebbe essere compensata da una ulteriore decurtazione, secondo un coefficiente proporzionale alla capacità media di realizzazione dei crediti del quinquennio precedente”. Così la sentenza n. **138**

#### ***7.15. La finanza pubblica allargata***

“Il coordinamento della finanza pubblica attiene soprattutto al rispetto delle regole di convergenza e di stabilità dei conti pubblici, regole provenienti sia dall'ordinamento comunitario che da quello nazionale. In particolare, il patto di stabilità interno (art. 24 della legge 28 dicembre 2001, n. 448, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2002» e successive modifiche) stabilisce, tra l'altro, che, ai fini del concorso

degli enti territoriali al rispetto degli obblighi comunitari della Repubblica ed alla conseguente realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, il disavanzo di ciascun ente territoriale non può superare determinati limiti, fissati dalle leggi finanziarie e di stabilità che si sono succedute a partire dal 2002 (ex multis sentenza, di questa Corte, n. 36 del 2004). Gli obiettivi finanziari in questione vengono pertanto accertati attraverso il consolidamento delle risultanze dei conti pubblici in quella prospettiva che è stata definita di “finanza pubblica allargata” (sentenze n. 267 del 2006 e n. 425 del 2004). Gli eventuali disavanzi di ciascun ente, i quali costituiscono la componente analitica dell’aggregato finanziario complessivo preso come punto di riferimento per il rispetto degli obblighi comunitari e nazionali, si accertano – per quel che riguarda la gestione annuale – attraverso il risultato di amministrazione, che costituisce l’epilogo del rendiconto finanziario. Le norme finanziarie contenute nei rendiconti, le quali risultano idonee a violare il rispetto dei limiti derivanti dall’ordinamento comunitario e dalla pertinente legislazione nazionale in materia oppure a non consentirne la verifica, possono risultare in contrasto con principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica.” Così la sentenza n. **138**

### ***7.16. Il contenimento della spesa pubblica***

Nell’ambito della sentenza n. **2**, in tema di accesso degli stranieri alle prestazioni di assistenza sociale, la Corte afferma che i requisiti richiesti dalla legge della Provincia di Bolzano n. 12 del 2011 (residenza o «dimora stabile» protratta per un predeterminato e significativo periodo minimo di tempo, nella specie, quinquennale) non possano trovare giustificazione nel fatto che si tratta di prestazioni di natura economica eccedenti quelle essenziali e che si tratta di scelte operate per contenere la spesa pubblica, in quanto le scelte connesse alla individuazione dei beneficiari — necessariamente da circoscrivere in ragione della limitatezza delle risorse disponibili — debbono essere operate sempre e comunque in ossequio al principio di ragionevolezza (sentenze n. 40 del 2011 e n. 432 del 2005).

«(...) questa Corte ha già affermato che “l’autonomia legislativa concorrente delle Regioni nel settore della tutela della salute ed in particolare nell’ambito della gestione del servizio sanitario può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa. [...] Pertanto, il legislatore statale può legittimamente imporre alle Regioni vincoli alla spesa corrente per assicurare l’equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari” (sentenze n. 91 del 2012, n. 163 del 2011 e n. 52 del 2010) ». Così la sentenza n. **51**.

La sentenza n. **170** – nel dichiarare l’illegittimità costituzionale di una normativa che ampliava con efficacia retroattiva il novero dei crediti erariali assistiti dal privilegio nell’ambito delle procedure fallimentari – sottolinea che l’interesse economico dello Stato, in questo caso, non assume a interesse di rango costituzionale che possa giustificare la retroattività della norma, ed è inidoneo di per sé a legittimare un intervento normativo che determina una disparità di trattamento, a scapito dei creditori concorrenti con lo Stato, i quali vedono ingiustamente frustrate le aspettative di riparto del credito che essi avevano legittimamente maturato.

“Spetta al legislatore, nell’equilibrato esercizio della sua discrezionalità e tenendo conto anche delle esigenze fondamentali di politica economica (sentenze n. 477 e n. 226 del 1993), bilanciare tutti i fattori costituzionalmente rilevanti”. Così la sentenza n. **304**, che dichiara non fondata la questione relativa all’art. 9, comma 21, terzo periodo del decreto legge n. 78 del 2010, concernente la temporanea “cristallizzazione” del trattamento economico dei dipendenti pubblici (nella specie, personale della carriera diplomatica) per inderogabili esigenze di contenimento della spesa pubblica.

Con la sentenza n. **310** – in tema di blocco per il triennio 2011-2013 dei meccanismi di adeguamento retributivo, degli automatismi stipendiali (classi e scatti) correlati all’anzianità di servizio, e di ogni effetto economico delle progressioni in carriera dei docenti universitari – la Corte ricorda la giurisprudenza costituzionale che ha enunciato le condizioni di legittimità di tali meccanismi di risparmio della spesa pubblica: “Questa Corte, in generale, ha ravvisato nel carattere eccezionale, transeunte, non arbitrario, consentaneo allo scopo prefissato, nonché temporalmente

limitato, dei sacrifici richiesti, e nella sussistenza di esigenze di contenimento della spesa pubblica, le condizioni per escludere la irragionevolezza delle misure in questione (sentenze n. 245 del 1997 e n. 299 del 1999, come richiamate anche nella sentenza n. 223 del 2012) (...) “Con particolare riferimento poi alla ragionevolezza dello sviluppo temporale delle misure, non ci si può esimere dal considerare l’evoluzione che è intervenuta nel complessivo quadro, giuridico-economico, nazionale ed europeo. La recente riforma dell’art. 81 Cost., a cui ha dato attuazione la legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l’attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell’articolo 81, sesto comma, della Costituzione), con l’introduzione, tra l’altro, di regole sulla spesa, e dell’art. 97, primo comma, Cost., rispettivamente ad opera degli artt. 1 e 2 della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), ma ancor prima il nuovo primo comma dell’art. 119 Cost., pongono l’accento sul rispetto dell’equilibrio dei bilanci da parte delle pubbliche amministrazioni, anche in ragione del più ampio contesto economico europeo. Non è senza significato che la direttiva 8 novembre 2011, n. 2011/85/UE (Direttiva del Consiglio relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri), evidenzi come «la maggior parte delle misure finanziarie hanno implicazioni sul bilancio che vanno oltre il ciclo di bilancio annuale» e che «Una prospettiva annuale non costituisce pertanto una base adeguata per politiche di bilancio solide» (20° Considerando), tenuto conto che, come prospettato anche dalla difesa dello Stato, vi è l’esigenza che misure strutturali di risparmio di spesa non prescindano dalle politiche economiche europee. Ebbene, il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, attraverso cui può attuarsi una politica di riequilibrio del bilancio, implicano sacrifici gravosi, quali quelli in esame, che trovano giustificazione nella situazione di crisi economica. In particolare, in ragione delle necessarie attuali prospettive pluriennali del ciclo di bilancio, tali sacrifici non possono non interessare periodi, certo definiti, ma più lunghi rispetto a quelli presi in considerazione dalle richiamate sentenze di questa Corte, pronunciate con riguardo alla manovra economica del 1992. Le norme impugnate, dunque, superano il vaglio di ragionevolezza, in quanto mirate ad un risparmio di spesa che opera riguardo a tutto il comparto del pubblico impiego, in una dimensione solidaristica – sia pure con le differenziazioni rese necessarie dai diversi statuti professionali delle categorie che vi appartengono – e per un periodo di tempo limitato, che comprende più anni in considerazione della programmazione pluriennale delle politiche di bilancio”.

## **8. La Corte dei conti**

### **8.1. Magistratura garante dell’equilibrio economico-finanziario generale, a tutela dell’unità economica della Repubblica**

Per i profili che qui interessano, vale citare la sentenza n. 60, nella quale la Corte ha affermato che il controllo sugli equilibri di bilancio spettante alla Corte dei conti è finalizzato ad assicurare, in vista della tutela dell’unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, la sana gestione finanziaria del complesso degli enti territoriali, nonché il rispetto del patto di stabilità interno e degli obiettivi di governo dei conti pubblici concordati in sede europea (*ex plurimis*, sentenze n. 198 del 2012, n. 37 del 2011, n. 179 del 2007, n. 267 del 2006). Detto controllo, secondo la Corte, intervenendo anche in via preventiva e in corso di esercizio ed essendo attribuito alla Corte dei conti in veste di organo terzo (*ex plurimis*, sentenze n. 267 del 2006 e n. 64 del 2005), al servizio dello Stato-ordinamento (*ex plurimis*, sentenze n. 267 del 2006, n. 470 del 1997 e n. 29 del 1995), risulta collocabile nel quadro delle complessive relazioni sinergiche e funzionali con riguardo all’esercizio dell’attività di controllo esterno, finalizzate a garantire il rispetto dei parametri costituzionali e degli obblighi derivanti dal diritto dell’Unione europea (*ex plurimis*, sentenze n. 267 del 2006, n. 181 del 1999, n. 470 del 1997, n. 29 del 1995).

### **8.2. Il controllo sugli enti locali e sugli enti del Servizio sanitario nazionale**

Con la sentenza n. 60, la Corte, in relazione al conflitto di attribuzione proposto in riferimento all’articolo 79, terzo comma, del decreto del Presidente della Repubblica n. 670 del 1972, all’articolo 6, comma 3-*bis*, del decreto del Presidente della Repubblica n. 305 del 1988, e



all'articolo 4, comma 1, del decreto legislativo n. 266 del 1992, ha dichiarato che spettava allo Stato e, per esso, alla Corte dei conti, sezione di controllo per la Regione Trentino-Alto Adige, sede di Bolzano, adottare la deliberazione n. 4/2011/INPR, concernente l'approvazione del programma dei controlli e delle analisi della sezione di controllo di Bolzano per l'anno 2012. La Corte ha osservato che "a prescindere dalle modalità di determinazione del contributo fornito dalla Provincia autonoma di Bolzano agli obiettivi di finanza pubblica previsti dal patto di stabilità interno, il combinato disposto degli artt. 79, terzo comma, del d.P.R. n. 670 del 1972 e 6, comma 3-*bis*, del d.P.R. n. 305 del 1988 non vale ad attribuire all'amministrazione provinciale le funzioni di controllo e vigilanza sul conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica degli enti locali e delle aziende sanitarie in modo da escludere anche quello della Corte dei conti". Preliminarmente la Consulta ha ricostruito il quadro normativo in cui si colloca l'impugnata delibera della sezione regionale della Corte dei conti espressione del controllo successivo sulla gestione economico-finanziaria del complesso delle amministrazioni pubbliche (articolo 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20), assunto in funzione di referto al Parlamento e alle altre assemblee elettive, volto a verificare, anche in corso di esercizio, la legittimità e la regolarità delle gestioni, nonché il funzionamento dei controlli interni di ciascuna amministrazione. La funzione di controllo sugli equilibri di bilancio spettante alla Corte dei conti – ha rimarcato la Corte – è stata espressamente estesa a tutti gli enti territoriali dall'articolo 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131, ai fini del coordinamento della finanza pubblica, in relazione al patto di stabilità interno e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. Successivamente, in punto di controlli sugli enti locali e sugli enti del Servizio sanitario nazionale, l'articolo 1, commi da 166 a 172, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 ha attribuito alla Corte dei conti un controllo diretto sui bilanci anche attraverso i revisori dei conti, nei confronti dei quali vengono emanate apposite linee-guida (art. 1, comma 167, della legge n. 266 del 2005). Le richiamate disposizioni hanno pertanto esteso a tutto il territorio nazionale i controlli sugli enti locali e sugli enti del Servizio sanitario nazionale ai fini del rispetto del patto di stabilità interno e degli equilibri della finanza pubblica, configurando un sindacato generale ed obbligatorio sui bilanci preventivi e consuntivi di ciascun ente locale. Infine, l'art. 148-*bis* del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera e), del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, entrato in vigore nelle more del presente giudizio, ha rafforzato i controlli attribuiti alle sezioni regionali della Corte dei conti sui bilanci preventivi e sui rendiconti consuntivi degli enti locali, ai fini della verifica degli equilibri di bilancio, in esito ai quali – in caso di mancato adeguamento dell'ente locale alle pronunce di accertamento di irregolarità contabili o di eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica – è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria. Dopo tale premessa la Corte ha chiarito che il suddetto controllo – positivamente disciplinato dalle norme summenzionate e, per gli enti locali e per gli enti del Servizio sanitario nazionale, dall'art. 1, commi da 166 a 172, della legge n. 266 del 2005 – è finalizzato ad assicurare, in vista della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, la sana gestione finanziaria del complesso degli enti territoriali, nonché il rispetto del patto di stabilità interno e degli obiettivi di governo dei conti pubblici concordati in sede europea (*ex plurimis*, sentenze n. 198 del 2012, n. 37 del 2011, n. 179 del 2007, n. 267 del 2006). Esso si colloca nell'ambito materiale del coordinamento della finanza pubblica, in riferimento agli articoli 97, primo comma, 28, 81 e 119 della Costituzione, che la Corte dei conti contribuisce ad assicurare, quale organo terzo ed imparziale di garanzia dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive, in quanto al servizio dello Stato-ordinamento (sentenze n. 267 del 2006; analogamente, anche le sentenze n. 198 del 2012, n. 37 del 2011 e n. 179 del 2007). Sul piano sistematico e ordinamentale, la Corte ha concluso che tale controllo si pone in una prospettiva non più statica – come, invece, il tradizionale controllo di legalità-regolarità – ma dinamica, in grado di finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo alla adozione di effettive misure correttive funzionali a garantire il rispetto complessivo degli equilibri di bilancio (sentenze n. 198 del 2012, n. 179 del 2007 e n. 267 del 2006). Nel pronunciarsi sulla conformità a Costituzione delle norme che disciplinano tale tipologia di controllo, in relazione agli enti locali e agli enti del Servizio sanitario nazionale (art. 1, commi da 166 a 172, della legge n. 266 del 2005), la Corte ha poi affermato che esso «è ascrivibile alla

categoria del sindacato di legalità e di regolarità, di tipo complementare al controllo sulla gestione amministrativa» (sentenza n. 179 del 2007), di cui la ricorrente Provincia autonoma di Bolzano, senza fondata ragione, rivendica la titolarità esclusiva in forza dei richiamati parametri statuari e delle norme di attuazione. Infatti, dal quadro normativo sopra ricostruito e dalla richiamata giurisprudenza della Corte consegue che tale controllo si pone su un piano distinto da quello ascrivibile alle funzioni di controllo e vigilanza sulla gestione amministrativa spettanti alla Provincia autonoma di Bolzano, non potendosi desumere dalle norme statuarie e dalle relative norme di attuazione, invocate a parametro nel presente giudizio, alcun principio di esclusività in merito alla titolarità di funzioni di controllo e di vigilanza sul conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica degli enti locali e delle aziende sanitarie. La Corte ha anche affermato che il controllo di legalità e regolarità della gestione economico-finanziaria risulta estensibile alle Regioni e alle Province dotate di autonomia differenziata (sentenze n. 198 del 2012, n. 179 del 2007 e n. 267 del 2006), non potendo dubitarsi che anche la loro finanza sia parte della “finanza pubblica allargata” (sentenza n. 425 del 2004) e che pertanto sono ad esse opponibili i principi di coordinamento della finanza pubblica (*ex plurimis*, sentenze n. 229 del 2011, n. 289 e n. 120 del 2008). Infatti, l’articolo 1, commi da 166 a 172, della legge n. 266 del 2005, a cui si richiama la delibera impugnata nel giudizio, concorrendo «alla formazione di una visione unitaria della finanza pubblica, ai fini della tutela dell’equilibrio finanziario e di osservanza del patto di stabilità interno» (sentenze n. 198 del 2012 e n. 179 del 2007) e le ulteriori disposizioni richiamate dalla Corte hanno introdotto controlli di legalità e di regolarità sulle finanze pubbliche attribuiti alla Corte dei conti in riferimento alle compatibilità poste dagli articoli 81 e 119 Cost. e agli obiettivi parametrici di governo dei conti pubblici concordati in sede europea ai quali il legislatore regionale, ancorché dotato di autonomia speciale, non può sottrarre gli enti locali e gli enti del Servizio sanitario nazionale.

### ***8.3. Il controllo di gestione nei confronti delle amministrazioni regionali***

All’argomento del controllo nei confronti delle amministrazioni regionali, la sentenza n. **219** dedica – preliminarmente alla risoluzione della questione relativa all’art. 5 del d.l. n. 149 del 2011 - alcuni passaggi. Afferma la Corte che essa “ha ripetutamente riconosciuto la legittimità di leggi statali intese ad acquisire dalle Regioni dati utili, anche nella prospettiva del coordinamento della finanza pubblica (sentenza n. 376 del 2003; in seguito, sentenze n. 36 del 2004; n. 35 del 2005), ed in particolare in rapporto alle attribuzioni della Corte dei conti (sentenze n. 57 del 2010; n. 417 del 2005; n. 64 del 2005). Allo scopo di contemperare l’autonomia costituzionale del sistema regionale con l’interesse unitario alla sana gestione amministrativa e finanziaria, e a soli fini collaborativi, l’art. 3 della legge n. 20 del 1994 ha individuato nella Corte dei conti l’organo al quale riservare il potere di «effettuare e disporre ispezioni e accertamenti diretti», anche nei confronti delle Regioni e delle Province autonome. E questa Corte, chiamata a giudicare della legittimità costituzionale della normativa che introduceva in tal modo il controllo di gestione, ha stimato che tale attribuzione non costituisca un aspetto secondario dell’intervento in questione, ma ne fosse piuttosto un fondamento. Difatti, tale organo agisce «quale garante imparziale dell’equilibrio economico-finanziario del settore pubblico», «di modo che l’imputazione alla Corte dei conti del controllo sulla gestione esercitabile anche nei confronti delle amministrazioni regionali non può essere considerata come l’attribuzione di un potere che si contrappone alle autonomie delle regioni» (sentenza n. 29 del 1995)”.

## ***9. L’ordinamento giurisdizionale***

### ***9.1. La funzione giurisdizionale (il caso Ilva)***

In occasione dell’esame del caso Ilva di Taranto, la sentenza n. **85** espone alcune considerazioni sulle interferenze possibili tra legislazione e attività amministrativa, da un lato, e funzione giurisdizionale, dall’altro. Così osserva in generale la Corte: “Con riferimento alla funzione giurisdizionale, questa Corte ha stabilito altresì che non può essere consentito al legislatore di «risolvere, con la forma della legge, specifiche controversie e di vanificare gli effetti di una pronuncia giurisdizionale divenuta intangibile, violando i principi relativi ai rapporti tra potere

legislativo e potere giurisdizionale e concernenti la tutela dei diritti e degli interessi legittimi» (sentenza n. 94 del 2009, conforme a sentenza n. 374 del 2000). La giurisprudenza della Corte EDU ha costantemente affermato che «il principio dello stato di diritto e la nozione di giusto processo custoditi nell'art. 6 precludono, tranne che per impellenti ragioni di interesse pubblico, l'interferenza dell'assemblea legislativa nell'amministrazione della giustizia al fine di influenzare la determinazione giudiziaria di una controversia» (Corte EDU, sez. II, sentenza 14 dicembre 2012, Arras contro Italia, in conformità alla giurisprudenza precedente). Dal canto suo, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha costantemente affermato che contro tutti gli atti, anche aventi natura legislativa, «gli Stati devono prevedere la possibilità di accesso a una procedura di ricorso dinanzi a un organo giurisdizionale o ad altro organo indipendente ed imparziale istituito dalla legge» (sentenza 16 febbraio 2012, in causa C-182/10, Solvay et al. vs. Région wallone, in conformità alla giurisprudenza precedente)”. Successivamente, con specifico riferimento alla vicenda dello stabilimento Ilva di Taranto: “L'incerta linea divisoria tra provvedimenti cautelari funzionali al processo, di competenza dell'autorità giudiziaria, e provvedimenti di prevenzione generale, spettanti, nel rispetto delle leggi vigenti, all'autorità amministrativa, è facilmente oltrepassabile sia in un senso che nell'altro. Quando però il confine risulta superato, non può certo determinarsi la conseguenza dell'inibizione del potere di provvedere secondo le attribuzioni costituzionali, ed in particolare della possibilità, per il legislatore, di disciplinare ulteriormente una determinata materia. L'aver l'amministrazione, in ipotesi, male operato nel passato non è ragione giuridico-costituzionale sufficiente per determinare un'espansione dei poteri dell'autorità giudiziaria oltre la decisione dei casi concreti. Una soggettiva prognosi pessimistica sui comportamenti futuri non può fornire base valida per una affermazione di competenza. A prescindere poi da ogni patologia della relazione tra cautela giudiziaria e funzioni amministrative regolate dalla legge, è fin troppo ovvio che l'attualità della prima non può inibire il dispiegarsi delle seconde, sul presupposto di una indefinita permanenza delle situazioni precedenti, venute in essere in un quadro normativo e in una situazione di fatto differenti. Alla luce di quanto detto, si può concludere che, nella fattispecie oggetto del presente giudizio, non sussiste alcuna lesione della riserva di giurisdizione” (...) “Residua il problema della legittimità dell'incidenza di una norma legislativa su provvedimenti cautelari adottati dall'autorità giudiziaria non in funzione conservativa delle fonti di prova – nel qual caso si ricadrebbe nell'incidenza sull'esito del processo – ma con finalità preventive” (...) “Il sequestro degli impianti, senza facoltà d'uso, è stato disposto a norma del primo comma dell'art. 321 cod. proc. pen., in base all'assunto che la continuazione dell'attività produttiva avrebbe senza dubbio aggravato l'inquinamento ambientale, già accertato con perizia disposta in sede di incidente probatorio, e avrebbe provocato ulteriore nocumento ai lavoratori dell'impianto e agli abitanti delle aree viciniori. Si deve rilevare in proposito che l'aggravamento delle conseguenze di reati già commessi o la commissione di nuovi reati è preventivamente solo a parità delle condizioni di fatto e di diritto antecedenti all'adozione del provvedimento cautelare. Mutato il quadro normativo – che in effetti non è rimasto invariato, contrariamente a quanto sostenuto dai rimettenti – le condizioni di liceità della produzione sono cambiate e gli eventuali nuovi illeciti penali andranno valutati alla luce delle condizioni attuali e non di quelle precedenti. Si deve anche mettere in rilievo che la produzione siderurgica è in sé e per sé lecita, e può divenire illecita solo in caso di inosservanza delle norme e delle prescrizioni dettate a salvaguardia della salute e dell'ambiente. Mutate quelle norme e quelle prescrizioni, occorre una valutazione *ex novo* della liceità dei fatti e dei comportamenti, partendo dalla nuova base normativa. Né può essere ammesso che un giudice (ivi compresa questa Corte) ritenga illegittima la nuova normativa in forza di una valutazione di merito di inadeguatezza della stessa, a prescindere dalla rilevata violazione di precisi parametri normativi, costituzionali o ordinari, sovrapponendo le proprie valutazioni discrezionali a quelle del legislatore e delle amministrazioni competenti. Tale sindacato sarebbe possibile solo in presenza di una manifesta irragionevolezza della nuova disciplina dettata dal legislatore e delle nuove prescrizioni contenute nell'AIA riesaminata. Si tratta di un'eventualità da escludere, nella specie, per le ragioni illustrate nei paragrafi precedenti, che convergono verso la considerazione complessiva che sia il legislatore, sia le amministrazioni competenti, hanno costruito una situazione di equilibrio non irragionevole. Ciò esclude, come detto prima, un “riesame del riesame”, che non compete ad alcuna autorità giurisdizionale.”

## **9.2. La funzione giurisdizionale e il principio di buon andamento dell'amministrazione**

La sentenza n. **10** ha confermato il consolidato insegnamento giurisprudenziale secondo cui il «principio di buon andamento dell'amministrazione, di cui all'art. 97 Cost.», è estraneo «all'esercizio della funzione giurisdizionale (*ex multis*, ordinanze n. 174 del 2012, e n. 421 del 2008, e sentenza n. 272 del 2008)».

## **9.3. I magistrati onorari**

Con ordinanza n. **47** la Corte ha dichiarato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 42-*sexies*, primo comma, lettera a), del R.D. n. 12 del 1941, (Ordinamento giudiziario), sollevata in riferimento agli artt. 3 e 97 della Cost., nella parte in cui prevede per i giudici onorari una età pensionabile diversa rispetto a quella prevista per i giudici di pace e per i giudici tributari. Infatti, in ordine alla disciplina della figura dei giudici onorari, è rimessa alla discrezionalità del legislatore stabilire «“a quali condizioni e in presenza di quali presupposti detti magistrati debbano in concreto esercitare le funzioni loro affidate” (in tal senso le ordinanze n. 132 del 1989 e n. 1055 del 1988)», nonché disciplinare il prolungamento dell'età pensionabile «con il solo limite della manifesta arbitrarietà (ordinanza n. 380 del 1994 e sentenza n. 422 del 1994)», anche per la mancanza «di un limite unico di età generale per l'intero settore pubblico, essendo previsti limiti diversi a seconda delle categorie di personale (sentenze n. 162 del 1997, n. 238 del 1988 e n. 422 del 1994)».

L'ordinanza n. **100** ha dichiarato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 42-*sexies*, primo comma, lett. a), del r.d. n. 12 del 1941, impugnato, in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., in quanto prevede per i giudici onorari di tribunale la cessazione dal servizio al compimento del settantaduesimo, anziché del settantacinquesimo, anno di età. La «figura del giudice onorario» trova fondamento nell'art. 106, secondo comma, Cost., che rimette «“alla discrezionale valutazione del legislatore ordinario se ammettere, o meno, la nomina di magistrati onorari, con la conseguenza che tale facoltà evidentemente comprende anche quella di stabilire, con norme di carattere organizzatorio, a quali condizioni e in presenza di quali presupposti detti magistrati debbano in concreto esercitare le funzioni loro affidate” (ordinanze n. 132 del 1989 e n. 1055 del 1988)». Peraltro, «“nessun raffronto (...) può essere fatto tra le posizioni delle varie categorie di magistrati onorari che svolgono a diverso titolo e in diversi uffici funzioni giurisdizionali, trattandosi di una pluralità di situazioni, differenti tra loro, per le quali il legislatore nella sua discrezionalità ben può stabilire trattamenti economici differenziati”» e rientra in tale discrezionalità «“stabilire se e quale indennità sia dovuta ai funzionari onorari per l'opera da essi prestata” (ordinanze n. 479 del 2000 e n. 377 del 1987)». In ordine allo specifico profilo dei limiti di età per la cessazione dal servizio, i Giudici hanno rilevato l'eterogeneità delle regole attualmente vigenti. Talvolta «è previsto un limite di età per la cessazione dal servizio maggiore rispetto a quello stabilito per i GOT, come nel caso dei giudici di pace (...), ovvero coincidente con il suddetto limite, come per i vice procuratori (...), ovvero ancora non è previsto alcun limite, come per gli esperti che compongono il tribunale per i minorenni». Per i giudici onorari aggregati (GOA) «il suddetto limite coincide con il compimento del settantaduesimo anno di età»; «per figure assimilabili ai giudici onorari, quali gli esperti che compongono le sezioni specializzate agrarie (...), e il Tribunale di sorveglianza (...), non è stabilito alcun limite di età per la durata dell'ufficio, mentre i componenti delle commissioni tributarie cessano dall'incarico al compimento del settantacinquesimo anno di età». Pertanto, «nell'ambito del comparto unitariamente considerato dei giudici onorari e delle figure ad essi assimilabili, in quanto distinto da quello dei giudici di carriera, nel rispetto dell'esigenza costituzionale di assicurare l'indipendenza e l'imparzialità nell'esercizio della funzione giurisdizionale, è presente una pluralità di figure tra loro differenti quanto alla *ratio* ispiratrice della loro istituzione e correlativamente alla posizione assunta nell'ambito dell'ordinamento giudiziario, sia per i profili amministrativi che per quelli retributivi, e (...) tali diversità non possono ritenersi indifferenti ai fini della determinazione dei limiti di età per la cessazione dell'incarico». Più in generale al legislatore è stata già riconosciuta «un'ampia discrezionalità» relativamente al «prolungamento dell'età pensionabile» (sentenza n. 422 del 1994 e

ordinanza n. 380 del 1994), sicché deve «escludersi l'esistenza di un limite unico di età generale per l'intero settore pubblico, essendo previsti limiti diversi a seconda delle categorie di personale (sentenze n. 162 del 1997, n. 238 del 1988 e n. 422 del 1994)». Pertanto, posta l'eterogeneità della «disciplina assunta come *tertium comparationis*», si è ritenuto che «il legislatore ha differenziato l'età pensionabile delle diverse figure di giudice onorario nell'esercizio non irragionevole della sua discrezionalità». Inoltre, «la diversa determinazione dell'età pensionabile» non è «in grado di incidere» sul principio di buon andamento, poiché «l'avvicinarsi del personale per il raggiungimento di limiti di età costituisce un evento fisiologico nella dinamica organizzativa della pubblica amministrazione».

#### ***9.4. L'interpretazione costituzionalmente orientata delle leggi***

La necessità di interpretare «le leggi ordinarie alla luce della Costituzione» è stata ribadita con forza dalla sentenza n. 1 in riferimento a «tutte le sedi giurisdizionali», ivi compresa «quella costituzionale». Secondo i Giudici la Carta fondamentale «contiene in sé principi e regole, che non soltanto si impongono sulle altre fonti e condizionano pertanto la legislazione ordinaria – determinandone la illegittimità in caso di contrasto – ma contribuiscono a conformare tale legislazione, mediante il dovere del giudice di attribuire ad ogni singola disposizione normativa il significato più aderente alle norme costituzionali, sollevando la questione di legittimità (...) solo quando sia impossibile, per insuperabili barriere testuali, individuare una interpretazione conforme (sentenza n. 356 del 1996). Naturalmente allo stesso principio deve ispirarsi il giudice delle leggi». Peraltro, la conformità a Costituzione dell'interpretazione giudiziale non può limitarsi «ad una comparazione testuale e meramente letterale tra la disposizione legislativa da interpretare e la norma costituzionale di riferimento. La Costituzione è fatta soprattutto di principi e questi ultimi sono in stretto collegamento tra loro, bilanciandosi vicendevolmente, di modo che la valutazione di conformità alla Costituzione stessa deve essere operata con riferimento al sistema, e non a singole norme, isolatamente considerate. Un'interpretazione frammentaria delle disposizioni normative, sia costituzionali che ordinarie, rischia di condurre, in molti casi, ad esiti paradossali, che finirebbero per contraddire le stesse loro finalità di tutela». Inoltre, con specifico riferimento alle prerogative degli organi costituzionali, si è rilevato che l'«interpretazione meramente letterale delle disposizioni normative, metodo primitivo sempre, lo è ancor più se oggetto della ricostruzione ermeneutica sono le disposizioni costituzionali, che contengono norme basate su principi fondamentali indispensabili per il regolare funzionamento delle istituzioni della Repubblica democratica. La natura derogatoria del principio di uguaglianza, propria delle norme che sanciscono» le dette prerogative, impone «una stretta interpretazione delle relative disposizioni. Sono pertanto escluse sia l'interpretazione estensiva che quella analogica, ma resta possibile ed anzi necessaria l'interpretazione sistematica, che consente una ricostruzione coerente dell'ordinamento costituzionale».

#### ***9.5. L'interpretazione conforme e l'attività ermeneutica del giudice***

La sentenza n. 46 ha ribadito il consolidato insegnamento giurisprudenziale – «espresso soprattutto nei giudizi incidentali, ma che vale, per ciò che attiene alla decisione di merito, anche nei giudizi in via principale (sentenza n. 21 del 2013, ordinanze n. 255 del 2012, n. 287 del 2011 e n.110 del 2010) – che di una disposizione legislativa non si pronuncia l'illegittimità costituzionale quando se ne potrebbe dare un'interpretazione in violazione della Costituzione, ma quando non se ne può dare un'interpretazione conforme a Costituzione».

#### ***9.6. Il vincolo del principio di diritto e la funzione nomofilattica della Corte di cassazione***

L'ordinanza n. 149 ha sottolineato «la funzione nomofilattica assegnata dall'ordinamento alla Cassazione (...) della quale è sicuramente partecipe il vincolo del “principio di diritto”, le cui fondamenta poggiano anche sul principio costituzionale di eguaglianza (art. 3 Cost.), in forza del quale casi analoghi devono essere giudicati, per quanto possibile, in modo analogo».

### **9.7. L'effettività della tutela giurisdizionale dei diritti dei detenuti**

La sentenza n. 135 ha definito un conflitto interorganico dichiarando che non spettava al Ministro della Giustizia disporre, su conforme proposta del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, che non fosse data esecuzione ad un provvedimento del Magistrato di sorveglianza di Roma che aveva ordinato all'Amministrazione penitenziaria il ripristino della possibilità per un detenuto, sottoposto al regime di cui all'art. 41-*bis* ord. pen., di assistere ai programmi di RAI Sport e RAI storia, ritenendo l'oscuramento di tali emittenti lesivo del diritto soggettivo del detenuto all'informazione. I Giudici hanno coerentemente applicato i consolidati insegnamenti della giurisprudenza costituzionale sull'ineffettività ed effettività della tutela giurisdizionale dei diritti dei detenuti. In particolare, si è sottolineato come, nella specie, non venisse in rilievo una mera «doglianza su aspetti generali o particolari dell'organizzazione penitenziaria, ma la lesione del diritto fondamentale all'informazione, tutelato dall'art. 21 Cost., che il giudice competente ha ritenuto ingiustificatamente compresso da un provvedimento limitativo dell'Amministrazione penitenziaria». Secondo la Corte l'«estensione e la portata dei diritti dei detenuti può infatti subire restrizioni di vario genere unicamente in vista delle esigenze di sicurezza inerenti alla custodia in carcere. In assenza di tali esigenze, la limitazione acquisterebbe unicamente un valore afflittivo supplementare rispetto alla privazione della libertà personale, non compatibile con l'art. 27, terzo comma, Cost. Il Magistrato ha adottato la sua decisione dopo aver accertato che non ricorrevano (...) le ragioni giustificative delle speciali restrizioni previste dall'art. 41-*bis*, mirate a non consentire contatti con l'organizzazione criminale di appartenenza o di attuale riferimento. L'Amministrazione penitenziaria non ha impugnato per cassazione l'ordinanza del giudice (...) ma ha preferito la via della non applicazione ed ha proposto un diniego esplicito di ottemperanza al Ministro della giustizia, ottenendo il suo assenso. Essa ha conseguentemente vanificato un provvedimento di un giudice, adottato nei limiti e con le forme previsti dall'ordinamento. La menomazione delle attribuzioni di un organo appartenente al potere giudiziario ha avuto il risultato di rendere ineffettiva una tutela giurisdizionale esplicitamente prevista dalle leggi vigenti e costituzionalmente necessaria». Alla dichiarazione di non spettanza del relativo potere è seguito l'annullamento dell'impugnato provvedimento ministeriale.

### **9.8. La soppressione di tribunali ordinari**

La disciplina di riorganizzazione della distribuzione territoriale degli uffici giudiziari posta dalla legge delega n. 148 del 2011 e dai decreti legislativi n. 155 e n. 156 del 2012 è stata scrutinata dalla sentenza n. 237 che ha, innanzitutto, dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, con l'allegata tabella A, del d.lgs. n. 155, limitatamente alla disposta soppressione del Tribunale ordinario di Urbino. La soppressione di tale tribunale ha, infatti, violato il criterio direttivo che stabilisce «la necessità di garantire la permanenza del tribunale ordinario nei circondari di comuni capoluogo di provincia alla data del 30 novembre 2011». L'opposto esito di non fondatezza è stato riservato alle numerose questioni sollevate da altri tribunali che lamentavano *in primis* l'illegittimità della loro soppressione per asserito eccesso di delega. Secondo la Corte, il legislatore ha adottato «una misura organizzativa, in cui la soppressione dei singoli tribunali ordinari ha costituito la scelta rimessa al Governo, nel quadro di una più ampia valutazione del complessivo assetto territoriale degli uffici giudiziari di primo grado, finalizzata a realizzare un risparmio di spesa e un incremento di efficienza; valutazione che ha richiesto lo svolgimento di un'articolata attività istruttoria», che può essere desunta dalla relazione di accompagnamento al d.lgs. n. 155 e dalle schede tecniche allegate, nonché dai diversi pareri e relazioni sottoposti all'attenzione del Governo e delle Camere. Anche il d.lgs. n. 156, «per conseguire l'obiettivo di una razionalizzazione nella distribuzione degli uffici del giudice di pace, si è avvalso di un'analisi caratterizzata, da un lato, dall'individuazione della capacità di smaltimento effettivo e, dall'altro, dall'individuazione dei carichi di lavoro del singolo ufficio». I Giudici hanno sinteticamente ripercorso il processo di attuazione dei criteri di delega, che è partito dalla considerazione di dati, come quelli forniti dall'Istat, «con caratteristiche di pubblicità ed incontrovertibilità», «evitando l'impiego di quelli suscettibili di correzione mediante elementi valutativi». Essenzialmente, dunque, «sono stati utilizzati, per un verso, i criteri del “numero degli abitanti” e delle “sopravvenienze” (cosiddetto indice di litigiosità), per altro verso, quello dei

“carichi di lavoro” rispetto all’organico disponibile (cosiddetto indice di produttività). Il periodo considerato è stato assunto convenzionalmente in almeno un quinquennio» (2006-2010), «tale per cui fattori accidentali e idonei ad alterare nel breve periodo la formazione dei dati in un circondario possono reputarsi neutralizzabili». In tal modo, si è conseguito l’obiettivo di «stimare il valore-standard dell’ufficio intangibile, ovvero dell’ufficio avente sede in un capoluogo di provincia. La selezione dei tribunali sopprimibili è stata effettuata per passi successivi, considerando i parametri: abitanti, sopravvenienze, organico e produttività, rispetto al campione sintetizzato». Relativamente alla soppressione dei Tribunali ordinari di Pinerolo, Alba, Montepulciano, Sala Consilina e Sulmona, «risulta *per tabulas* che non vi è stata una esplicita o formale violazione dei criteri di delega» e «la loro applicazione non manifesta elementi di irragionevolezza e risponde a un corretto bilanciamento degli interessi. La scelta del legislatore delegato, come richiesto dal carattere generale dell’intervento, non poteva essere effettuata valutando soltanto i dati dei singoli uffici e i relativi territori in una comparazione meramente statistica, come si assume, in sostanza, nelle ordinanze di rimessione, dovendo, invece, inserirsi in una prospettiva di riorganizzazione del territorio nazionale in un’ottica di riequilibrio complessivo degli uffici di primo grado». Le ulteriori censure prospettate in riferimento a plurimi parametri sono state considerate ugualmente prive di fondamento. La Corte ha ribadito come «in questa riforma organizzativa occorra verificare la ragionevolezza e la proporzionalità del bilanciamento tra i vari interessi di rilievo costituzionale che possono essere coinvolti da un intervento legislativo di vasta portata: ciò vale (...) in particolare laddove si lamenta la prevalenza dei principi dell’economicità e dell’efficienza rispetto a quello della solidarietà, e la incidenza su territori caratterizzati da riserve naturali». I diritti dei lavoratori sono stati ritenuti nel complesso adeguatamente salvaguardati. La prospettata violazione dell’art. 3 Cost. è stata esclusa «sia in ragione della complessiva ragionevolezza della delega conferita al Governo – per le sue finalità e per l’indicazione di criteri oggettivi ed uniformi per tutto il territorio nazionale – sia, quanto ai decreti legislativi, per la diversità delle situazioni degli uffici giudiziari interessati». Del pari, non si è rilevato alcun impedimento o limitazione al diritto di difesa, posto che «la soluzione adottata contempera, in una dimensione di ragionevolezza, più valori costituzionalmente protetti, al fine di garantire una giustizia complessivamente più efficace. (...) la presenza del tribunale nei comuni capoluogo di provincia e quella di non meno di tre degli attuali tribunali in ciascun distretto di corte d’appello sono criteri direttivi conformi al principio di ragionevolezza, in quanto volti a far permanere il presidio giudiziario in luoghi che hanno assunto nel tempo una maggiore centralità nella vita del territorio e a garantire l’accesso alla giustizia, articolando, comunque, in più uffici l’amministrazione giudiziaria di primo grado in ciascuna Corte d’appello». In ordine alla denunciata lesione del principio del giudice naturale, si è affermato che «questa nozione “corrisponde a quella di giudice precostituito per legge” (sentenza n. 237 del 2007) e (...) la normativa impugnata concreta, appunto, tale “precostituzione per legge”». In relazione all’art. 27 Cost. si è osservato che «permangono tutte le garanzie che devono trovare applicazione rispetto alle persone detenute». Infine, la normativa *de qua* è stata giudicata conforme all’art. 97 Cost. poiché persegue «le finalità di complessivo buon andamento dell’amministrazione».

## *Sezione II*

### *Le autonomie territoriali*

#### *1. La forma di Stato Regionale*

“Il potere di scioglimento e, oggi, di rimozione [degli organi di vertice della Regione, *ex art.* 126 Cost.] funge da elemento caratteristico della forma di Stato regionale. Esso risponde alla perdurante esigenza di coniugare due fondamenti dell’architettura repubblicana, che accomunano Regioni ordinarie, Regioni a statuto speciale e Province autonome. Da un lato, vi è la necessità di preservare l’autonomia costituzionale e politica delle Regioni, che si pone alla base dell’ordinamento delle autonomie territoriali, e che questa Corte ha già ritenuto caratterizzare «la stessa forma di Stato italiana come “Stato regionale”» (sentenza n. 229 del 1989). Dall’altro lato, tale autonomia si inserisce pur sempre nella cornice imposta dal principio fondamentale di unità ed indivisibilità della Repubblica (art. 5 Cost.). L’autonomia regionale, specie a seguito della revisione del Titolo V della Parte II della Costituzione, ha acquisito vaste competenze, anzitutto di carattere legislativo. Esse fanno capo ad un circuito politico-rappresentativo che è ulteriore e diverso rispetto all’indirizzo politico ed amministrativo di cui si rende garante il Governo della Repubblica, e che corrisponde all’accentuato pluralismo istituzionale e delle fonti del diritto prescelto dalla Costituzione. Ben si comprende che l’art. 126 Cost. consenta il ricorso al potere sanzionatorio dello Stato verso gli organi regionali di vertice solo a fronte di una «situazione veramente eccezionale» (sentenza n. 50 del 1959), determinata da atti contrari alla Costituzione, gravi violazioni di legge e ragioni di sicurezza nazionale: in nessun caso, in particolare, lo scioglimento del Consiglio e la rimozione del Presidente della Giunta possono conseguire ad un conflitto con il Governo concernente scelte di discrezionalità politica, se non quando esse siano mediate da specifici obblighi legittimamente gravanti sul sistema regionale in forza della Costituzione, ovvero delle leggi, che risultino invece trasgrediti. Autonomia non significa, infatti, potestà di deviare rispetto al comune percorso definito dalla Costituzione, sulla base della condivisione di valori e principi insensibili alla dimensione territoriale, tra i quali spicca l’adempimento da parte di tutti dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale (art. 2 Cost.). L’esperienza seguita alla revisione del Titolo V della Costituzione ha mostrato che le stesse forme più accentuate di autonomia legislativa regionale non si sottraggono all’azione trasversale di competenze assegnate allo Stato dall’art. 117, secondo comma, Cost., mentre, nell’ambito di una competenza concorrente quale è il coordinamento della finanza pubblica, ripetutamente questa Corte ha stimato recessiva la dimensione dell’autonomia finanziaria ed organizzativa della Regione, a fronte di misure necessariamente uniformi sull’intero territorio nazionale e costituenti principi fondamentali della materia (*ex plurimis*, sentenze n. 169 del 2007; n. 417 del 2005; n. 36 del 2004). Questa Corte perciò ha già ritenuto che «nel nuovo assetto costituzionale scaturito dalla riforma, allo Stato sia pur sempre riservata, nell’ordinamento generale della Repubblica, una posizione peculiare desumibile non solo dalla proclamazione di principio di cui all’art. 5 della Costituzione, ma anche dalla ripetuta evocazione di un’istanza unitaria, manifestata dal richiamo al rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, come limiti di tutte le potestà legislative (art. 117, primo comma) e dal riconoscimento dell’esigenza di tutelare l’unità giuridica ed economica dell’ordinamento stesso (art. 120, secondo comma). E tale istanza postula necessariamente che nel sistema esista un soggetto, lo Stato appunto, avente il compito di assicurarne il pieno soddisfacimento» (sentenza n. 274 del 2003). Come la sentenza n. 274 del 2003 riconobbe nel Governo il destinatario di questa istanza unitaria, così deve ritenersi quanto all’art. 126 Cost.”. Così la sentenza n. **219**.

#### *2. Rapporto tra parametri competenziali, statutari, comunitari*

La verifica della conformità della norma impugnata alle regole di competenza interna è preliminare al controllo del rispetto dei principi comunitari (sentenze n. 127 e n. 120 del 2010). Così la sentenza n. **245**.



La sentenza n. **288** ha riepilogato i consolidati insegnamenti inerenti alla corretta individuazione dei parametri evocabili dallo Stato nei casi in cui venga impugnata una norma di legge di una Regione ad autonomia speciale, «anche denunciandone l'eventuale contrasto con il diritto dell'Unione europea». I Giudici hanno ribadito che «il ricorrente ha l'onere di specificare le ragioni per cui debba prendersi in considerazione l'art. 117 Cost., in luogo del parametro ricavabile dallo statuto speciale (*ex plurimis*, sentenze n. 286 e 238 del 2007, n. 304 e n. 203 del 2005, n. 213 del 2003; con riferimento all'impugnazione di norme della Regione autonoma Sardegna, sentenze n. 175 del 2006, n. 202 e n. 65 del 2005), e di esplicitare in quale rapporto si trovino, ai fini dello scrutinio della disposizione impugnata, le norme della Costituzione invocate e quelle, anch'esse di rango costituzionale, contenute in quest'ultimo (sentenza n. 202 del 2005)». La giurisprudenza costituzionale ha, inoltre, precisato che «siffatto requisito di ammissibilità va inteso nel senso che dal contesto del ricorso deve emergere l'esclusione della possibilità di operare il sindacato di legittimità costituzionale in base allo statuto speciale (sentenza n. 391 del 2006), ritenendo sufficiente, ma necessaria, un'indicazione sia pure sintetica al riguardo (sentenza n. 397 del 2006) ed in ordine all'estraneità della materia alla sfera di attribuzioni stabilita dallo stesso (sentenza n. 411 del 2008), nonché una pur non diffusamente argomentata evocazione dei limiti competenziali fissati da quest'ultimo (sentenza n. 16 del 2012). 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 [...], 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" (sentenza n. 220 del 2008)». In applicazione dei suindicati principi, la Corte ha sanzionato con l'inammissibilità del quesito le lacune del ricorso statale, che non ha neppure menzionato lo Statuto sardo (benché esso attribuisca alla Regione potestà legislativa primaria nelle materie "pesca" ed "esercizio dei diritti demaniali della Regione sulle acque pubbliche"), né ha chiarito in quale rapporto si trovino, ai fini del richiesto scrutinio, l'evocato art. 117, commi primo e secondo, lett. e), Cost. e le norme di rango costituzionale contenute nello statuto.

### **3. Il riparto delle competenze**

#### **3.1. I principi fondamentali riservati alla legislazione statale nelle materie di potestà concorrente**

“La Corte ha già chiarito, in più pronunce, l'ampiezza e l'area di operatività dei “principi fondamentali” riservati alla legislazione statale nelle materie di potestà concorrente, affermando, tra l'altro, che «il rapporto tra normativa di principio e normativa di dettaglio [...] deve essere inteso nel senso che l'una è volta a prescrivere criteri ed obiettivi, mentre all'altra spetta l'individuazione degli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi» (sentenza n. 237 del 2009, nonché sentenze n. 200 del 2009, n. 336 e n. 50 del 2005). Né può ritenersi che la specificità delle prescrizioni di per sé possa escludere il carattere di principio di una norma, «qualora essa risulti legata al principio stesso da un evidente rapporto di coesistenzialità e di necessaria integrazione» (sentenze n. 237 del 2009 e n. 430 del 2007; nonché n. 211 e n. 139 del 2012, n. 182 del 2011, n. 326 del 2010 e n. 297 del 2009)”. Così la sentenza n. **272**.

La sentenza n. **287** dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 30, della legge della Regione Molise n. 2 del 2011, che prevedeva la facoltà di nuove assunzioni a tempo indeterminato senza il rispetto del principio statale fondamentale di coordinamento della finanza pubblica - che pone limiti alle assunzioni di personale, in vista del contenimento dei costi ai fini dell'attuazione del patto di stabilità interna - espresso dall'art. 14, comma 9, d.l. n. 78 del 2010. In tale contesto, la Corte così argomenta in ordine alla natura di principio fondamentale della norma interposta: “La norma è ispirata all'esigenza di contenere i costi per il personale ai fini dell'attuazione del patto di stabilità interna. La rilevante entità di tale importante aggregato della spesa di parte corrente esclude che la disposizione possa considerarsi relativa ad una minuta voce di dettaglio”.

«la spesa per il personale, per la sua importanza strategica ai fini dell'attuazione del patto di stabilità interna (data la sua rilevante entità), costituisce non già una minuta voce di dettaglio, ma un importante aggregato della spesa di parte corrente, con la conseguenza che le disposizioni relative al suo contenimento assurgono a principio fondamentale della legislazione statale» (sentenza n. 69 del 2011, che richiama la sentenza n. 169 del 2007). Così la sentenza n. **289**.

### ***3.2. Il divieto di riproduzione di norma statale adottata nell'esercizio di competenza esclusiva***

“La norma è chiaramente riconducibile ad un ambito materiale di esclusiva competenza statale – l'ordinamento civile e penale, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. – in cui la Regione non può emanare alcuna normativa, anche meramente riproduttiva di quella statale (sentenze n. 271 del 2009, n. 153 e n. 29 del 2006). Non ha pregio pertanto l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla difesa regionale, secondo la quale il ricorrente avrebbe dovuto indicare la normativa statale violata. L'illegittimità costituzionale non deriva, infatti, dalla violazione di una norma interposta, ma dal puro e semplice sconfinamento della legge regionale in una materia attribuita dalla Costituzione alla competenza esclusiva dello Stato”. Così la sentenza n. **18**.

La sent. n. **98** ripete il principio costantemente affermato dalla Corte, secondo cui, in presenza di una materia attribuita alla competenza esclusiva dello Stato, alle Regioni è inibita la stessa riproduzione della norma statale (sentenze n. 18 del 2013, n. 271 del 2009, n. 153 e n. 29 del 2006).

Sono inibiti alle Regioni interventi normativi diretti ad incidere sulla disciplina dettata dallo Stato, finanche in modo meramente riproduttivo della stessa (sentenze n. 18 del 2013, n. 271 del 2009, n. 153 e n. 29 del 2006). Così la sentenza n. **245**.

“Alla legge regionale e provinciale «non è consentito ripetere quanto già stabilito da una legge statale» (sentenze n. 98 e 18 del 2013 e n. 271 del 2009), perché in tal modo si verifica «un'indebita ingerenza in un settore, [...], costituente principio fondamentale della materia» (sentenza n. 153 del 2006)”. Così la sentenza n. **255**.

### ***3.3. Interessi di rilievo nazionale e ordine costituzionale delle competenze legislative***

La sentenza n. **39** dichiara l'illegittimità costituzionale, per violazione della competenza legislativa regionale e del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni, dell'art. 61, comma 3, del decreto-legge n. 5 del 2012. Secondo la norma impugnata lo Stato, qualora debba adottare un atto amministrativo incidente in materie di competenza regionale e non abbia raggiunto la necessaria intesa con la Regione interessata, può deliberare unilateralmente l'atto stesso, nei sessanta giorni successivi alla scadenza del termine per la sua adozione, in presenza di gravi esigenze di tutela della sicurezza, della salute, dell'ambiente o dei beni culturali o per evitare un grave danno all'Erario. Al riguardo, la Corte osserva che “Il rilievo nazionale degli interessi menzionati nella norma censurata non è da solo sufficiente a rendere legittimo il superamento dei limiti alla potestà legislativa dello Stato e delle Regioni fissati dal riparto costituzionale delle competenze. Difatti, l'accentramento dell'esercizio di funzioni amministrative da parte dello Stato «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, ovvero sia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà» (sentenza n. 303 del 2003).

### ***3.4. L'intreccio delle competenze e l'interesse generale***

La sentenza n. **65** ha ad oggetto la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Veneto n. 30 del 2011 nella parte in cui, nelle more dell'approvazione della nuova normativa regionale in materia di commercio al dettaglio su area privata e comunque entro e non oltre il termine di un anno dall'entrata in vigore della legge, sospende i procedimenti amministrativi per il rilascio di autorizzazioni commerciali relativi a grandi strutture di vendita e parchi commerciali, ivi compresi quelli pendenti alla data di entrata in vigore della presente legge, fatta eccezione per le ipotesi di trasferimento di sede e di modificazione delle autorizzazioni rilasciate.

Stabilisce la Corte che la norma censurata non viola né l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., né l'art. 117, primo comma, Cost., perché la previsione di un termine finale certo e proporzionato giustifica, sotto il profilo dell'interesse generale, la necessità di sospendere il rilascio di autorizzazioni per le grandi strutture di vendita e per gli esercizi ad esse equiparati. La Corte ha già ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale di una disposizione regionale con la quale venivano sospesi i procedimenti per il rilascio di nuove autorizzazioni per l'apertura di grandi strutture di vendita fino alla conclusione dei procedimenti di pianificazione territoriale previsti dalla medesima legge regionale allora impugnata (sentenza n. 176 del 2004). In tale occasione si ritenne che la presenza di un termine finale certo entro il quale veniva a cessare il periodo di sospensione rendeva non irragionevole il limite all'iniziativa economica privata per la salvaguardia di un bene di rilievo costituzionale (in quel caso il governo del territorio). Nel caso scrutinato con la sentenza n. 65, la Corte osserva che la sospensione dei procedimenti autorizzatori è funzionalmente e temporalmente collegata all'esigenza di adeguare la normativa regionale ai principi dettati dal legislatore statale con le riforme di liberalizzazione succedutesi in un arco temporale molto limitato. L'adozione di una misura meno restrittiva avrebbe potuto determinare il rischio di autorizzare grandi strutture di vendita, in contrasto con le successive misure che sarebbero state approvate. Sottolinea, d'altra parte, che la norma impugnata ha ad oggetto i soli procedimenti relativi alle grandi strutture di vendita, ovvero quei procedimenti autorizzatori che, in relazione alla particolare tipologia di esercizi commerciali di grandi dimensioni, vedono coinvolti in modo più rilevante anche altri interessi quali quelli urbanistici, edilizi, di impatto sulla viabilità e, in alcuni casi, anche ambientali. Ne consegue che la sospensione dei procedimenti, limitatamente al rilascio di autorizzazioni relative a grandi strutture di vendita e parchi commerciali nelle more di una riforma organica della materia, stante, in ogni caso, la previsione del termine massimo di un anno di operatività della sospensione stessa, non costituisce un irragionevole limite all'iniziativa economica privata.

### ***3.5. L'intreccio delle competenze e l'ambiente, in quanto entità organica, che inerisce ad un interesse pubblico di valore costituzionale primario ed assoluto.***

“Va rilevato come non sia in discussione che la potestà legislativa primaria in materia di miniere, comprese le acque minerali e termali, cave e torbiere (attribuita alla Provincia autonoma di Trento dall'art. 8, primo comma, punto 14 dello statuto speciale), trovi un limite nella competenza affidata in via esclusiva allo Stato, ai sensi dell'art. 117, comma secondo, lettera s), Cost., di disciplinare l'ambiente nella sua interezza, in quanto entità organica, che inerisce ad un interesse pubblico di valore costituzionale primario ed assoluto; e che, pertanto, ad essa Provincia sia consentito, in tale assetto di attribuzioni, soltanto di eventualmente incrementare i livelli della tutela ambientale, allorquando «essa costituisce esercizio di una competenza legislativa della Regione e non compromette un punto di equilibrio tra esigenze contrapposte espressamente individuato dalla norma dello Stato» (sentenze n. 58 del 2013, n. 66 del 2012, n. 225 del 2009)”. Così la sentenza n. 145.

### ***3.6. La situazione di grave crisi economico-sociale***

La sentenza n. 62 ha riconosciuto che «la situazione eccezionale di crisi economico-sociale» non è priva di incidenza sul riparto costituzionale delle competenze, perché ha «ampliato i confini entro i quali lo Stato deve esercitare» la propria competenza legislativa esclusiva nella materia della “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”.

“La correlazione funzionale – che l'art. 66, comma 9, del decreto-legge n. 1 del 2012 impone tra operazione di dismissione dei terreni demaniali, sia dello Stato che delle Regioni ed altri enti territoriali, e riduzione del debito rispettivo – risponde, infatti, proprio per tale complessiva estensione, ad una scelta di politica economica nazionale, adottata per far fronte alla eccezionale emergenza finanziaria che il Paese sta attraversando, e si pone, quindi, come espressione del perseguimento di un obiettivo di interesse generale in un quadro di necessario concorso anche delle

autonomie al risanamento della finanza pubblica”. Così la sentenza n. **63**.

“L’apprezzabile finalità di contenimento della spesa pubblica che la Regione dichiara di voler perseguire con la legislazione in esame non giustifica l’invasione da parte della Regione della sfera riservata al legislatore statale, ma potrà semmai essere tenuta in considerazione da quest’ultimo”. Così la sentenza n. **91**.

Non è censurabile la scelta del legislatore regionale (in una materia di competenza residuale quale è quella delle cave) di disporre una mera posticipazione della durata dell’autorizzazione, per un tempo che deve ritenersi non incongruo ove commisurato alle contingenti reali esigenze degli operatori del settore, in considerazione della «crisi economica congiunturale che ha portato a drastiche riduzioni nella produzione di materiali considerato anche l’attuale periodo di contrazione del mercato» (come evidenziato nei lavori preparatori). Così la sentenza n. **246**.

“Ritiene la Corte che nella perdurante inattuazione della legge n. 42 del 2009, che non può non tradursi in incompiuta attuazione dell’art. 119 Cost., l’intervento dello Stato sia ammissibile nei casi in cui, come quello di specie, esso risponda all’esigenza di assicurare un livello uniforme di godimento dei diritti tutelati dalla Costituzione stessa (sentenza n. 232 del 2011). Come questa Corte ha già avuto modo di precisare in relazione a norme censurate analoghe a quelle in esame, siffatti interventi si configurano, appunto, come «portato temporaneo della perdurante inattuazione dell’art. 119 Cost. e di imperiose necessità sociali, indotte anche dalla attuale grave crisi economica nazionale e internazionale» (sentenza n. 121 del 2010), che ben possono tutt’oggi essere ritenute giustificazioni sufficienti per legittimare l’intervento del legislatore statale limitativo della competenza legislativa residuale delle Regioni nella materia del trasporto pubblico locale, allo scopo, appunto, di assicurare un livello uniforme di godimento dei diritti tutelati dalla Costituzione stessa (sentenza n. 232 del 2011). Le suindicate finalità e il contesto nel quale è stato realizzato l’intervento del legislatore statale diretto a garantire un contributo al finanziamento del trasporto pubblico locale, per garantire quelle esigenze di omogeneità nella fruizione del servizio che rispondono ad inderogabili esigenze unitarie, valgono pertanto a differenziare la fattispecie in esame dalle ipotesi, soltanto apparentemente omologhe, in cui il legislatore statale, in materia di competenza regionale, prevede finanziamenti vincolati, ovvero rimette alle Regioni una determinata materia pretendendo poi di fissare anche la relativa disciplina (sentenza n. 10 del 2010)”. Così la sentenza n. **273** sull’istituzione del Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale, anche ferroviario, nelle Regioni a statuto ordinario, alimentato da una compartecipazione al gettito derivante dalle accise sul gasolio per autotrazione e sulla benzina.

### ***3.7. L’intreccio delle competenze e la finalità di contenimento della spesa pubblica***

Sull’intreccio di competenze così si pronuncia la sentenza n. **229**, in tema di messa in liquidazione e privatizzazione di società pubbliche controllate, strumentali all’attività delle pubbliche amministrazioni, al fine di ridurre il numero in vista della riduzione delle spese: “Le predette norme (art. 4, commi 1, 2, 3, secondo periodo, 3-sexies, 8, del d.l. n. 95 del 2012) incidono sulla materia dell’organizzazione e funzionamento della Regione, affidata dall’art. 117, quarto comma, Cost., alla competenza legislativa regionale residuale delle Regioni ad autonomia ordinaria ed alla competenza legislativa regionale primaria delle Regioni ad autonomia speciale dai rispettivi statuti, tenuto conto che esse inibiscono in radice una delle possibili declinazioni dell’autonomia organizzativa regionale. Tale collocazione per materia delle norme impugnate qui in esame non risulta, tuttavia, totalmente assorbente. Occorre, infatti, tener conto del fatto che l’impugnato art. 4 si inserisce fra le disposizioni recate dal d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, con le quali il legislatore statale ha inteso «razionalizzare la spesa pubblica attraverso la riduzione delle spese per beni e servizi, garantendo al contempo l’invarianza dei servizi ai cittadini». È, quindi, indiscutibile che la disciplina impugnata obbedisce anche alla finalità del contenimento della spesa pubblica. Poiché la giurisprudenza costituzionale ha espressamente riconosciuto che disposizioni statali di principio in tema di coordinamento della finanza pubblica, ove costituzionalmente legittime, possono «incidere su una materia di competenza della Regione e delle Province autonome (sentenze n. 188 del 2007, n. 2 del 2004 e n. 274 del 2003), come

l'organizzazione ed il funzionamento dell'amministrazione regionale e provinciale» (sentenza n. 159 del 2008), si tratta di verificare se le singole disposizioni impugnate dalle Regioni siano riconducibili a principi di coordinamento della finanza pubblica. Questa Corte ha ripetutamente ribadito al riguardo che è consentito imporre limiti alla spesa di enti pubblici regionali alla duplice condizione: a) di porre obiettivi di riequilibrio della medesima, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente; b) di non prevedere in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi (sentenza n. 289 del 2008). Può essere, in altri termini, imposto alle Regioni un «limite globale, complessivo, al punto che ciascuna Regione deve ritenersi libera di darvi attuazione, nelle varie leggi di spesa, relativamente ai diversi comparti, in modo graduato e differenziato, purché il risultato complessivo sia pari a quello indicato nella legge statale» (sentenza n. 36 del 2013; sentenza n. 211 del 2012)». Nella specie, la Corte ha ritenuto che i limiti siano stati superati, in quanto le disposizioni censurate delineano una disciplina puntuale e dettagliata che vincola totalmente anche le amministrazioni regionali, senza lasciare alcun margine di adeguamento, con conseguente lesione dell'autonomia organizzativa della Regione, nonché della competenza regionale concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica.

### **3.8. *L'intreccio delle competenze in materie concorrenti e il coinvolgimento delle Regioni***

La sentenza n. 62 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 53, comma 7, del d.l. n. 5 del 2012, impugnato dalla Regione Veneto, per asserita violazione del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., in quanto, nell'ambito di un piano nazionale di edilizia scolastica, demanda l'adozione delle norme tecniche-quadro, contenenti gli indici minimi e massimi di funzionalità urbanistica, edilizia, energetica e didattica, ad un decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, da emanare previo parere della Conferenza unificata, anziché previa intesa. La Corte – dopo aver riconosciuto che nella disciplina in esame «si intersecano più materie, quali il “governo del territorio”, “l'energia” e la “protezione civile”, tutte rientranti nella competenza concorrente Stato-Regioni» – ha confermato l'insegnamento secondo cui, «nelle materie di competenza concorrente, allorché vengono attribuite funzioni amministrative a livello centrale allo scopo di individuare norme di natura tecnica che esigono scelte omogenee su tutto il territorio nazionale improntate all'osservanza di *standard* e metodologie desunte dalle scienze, il coinvolgimento della conferenza Stato Regioni può limitarsi all'espressione di un parere obbligatorio (sentenze n. 265 del 2011, n. 254 del 2010, n. 182 del 2006, n. 336 e n. 285 del 2005). In tali casi la disciplina statale costituisce principio generale della materia (sentenze n. 254 del 2010 e n. 182 del 2006)».

La sentenza n. 182 – che dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Abruzzo 19 giugno 2012, n. 28, in tema di localizzazione di gasdotti – osserva in punto di competenza: “la disposizione impugnata è riconducibile sia all'ambito della competenza legislativa «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», sia a quello relativo al «governo del territorio» (*ex plurimis*, sentenze n. 117 del 2013 e n. 383 del 2005, nonché, in specifico riferimento alla realizzazione di opere in zone sismiche, sentenze n. 64 del 2013, n. 201 del 2012 e n. 254 del 2010). La fisiologica compresenza di interessi statali e regionali, trattandosi di potestà legislativa concorrente per entrambe le materie in cui ricadono le disposizioni impugnate, dimostra la ragionevolezza della scelta del legislatore statale che ha previsto l'intesa tra Stato e Regioni ai fini della localizzazione e realizzazione dei gasdotti e metanodotti (art. 1, comma 8, lettera b), n. 2, della richiamata legge n. 239 del 2004)».

### ***3.9. L'intreccio delle competenze e l'azione trasversale dello Stato nella determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali***

Nella sentenza n. **222** la Corte ha ribadito il proprio consolidato orientamento secondo cui le censure riferite all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost. devono essere sempre accompagnate dalla necessaria individuazione dello specifico livello essenziale della prestazione, garantita dalla normativa dello Stato, con il quale le norme impugnate colliderebbero, da tale individuazione non si può prescindere, posto che essa vale a determinare il limite oltre il quale, cessata l'azione trasversale della normativa dello Stato, si riespande la generale competenza della Regione sulla materia, residuale, oggetto di disciplina (sentenze n. 8 del 2011 e n. 383 del 2005). Pertanto, nella specie, sono state, fra l'altro, dichiarate inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 2, 3, 5, 6, comma 1, 7, 8, comma 2, e 9 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 16 del 2011, promosse, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., dal Governo, sulla base di una contestazione in termini astratti delle disposizioni censurate, fondata sul generico rilievo secondo cui la loro inerenza alla competenza legislativa regionale in tema di assistenza sociale avrebbe dovuto essere compressa in ragione dell'azione trasversale della competenza esclusiva dello Stato a determinare i livelli essenziali delle prestazioni sociali.

### ***3.10. L'intreccio delle competenze e il criterio dei punti di equilibrio***

Le interferenze tra le materie "ordinamento civile" e "governo del territorio" sono esaminate nella sentenza n. **6** relativa alla regolazione delle distanze tra i fabbricati. Tale disciplina attiene in via primaria e diretta ai rapporti tra proprietari di fondi finitimi e ha la sua collocazione innanzitutto nel codice civile», ed è precisata in ulteriori interventi normativi, tra cui rileva, in particolare, il d.m. n. 1444 del 1968. Essa, pertanto, «deve essere inquadrata nella materia "ordinamento civile", di competenza legislativa esclusiva dello Stato (sentenze n. 114 del 2012, n. 173 del 2011, n. 232 del 2005). Peraltro, la giurisprudenza costituzionale ha anche chiarito che «poiché "i fabbricati insistono su di un territorio che può avere rispetto ad altri – per ragioni naturali e storiche – specifiche caratteristiche, la disciplina che li riguarda – ed in particolare quella dei loro rapporti nel territorio stesso – esorbita dai limiti propri dei rapporti interprivati e tocca anche interessi pubblici" (sentenza n. 232 del 2005), la cui cura è stata affidata alle Regioni, in base alla competenza concorrente in materia di "governo del territorio", ex art. 117, terzo comma, Cost.». Ciò posto, la Corte rileva che il punto di equilibrio tra la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di "ordinamento civile" e quella regionale in materia di "governo del territorio" «trova una sintesi normativa nell'ultimo comma dell'art. 9 del d.m. n. 1444 del 1968, che la Corte costituzionale ha più volte ritenuto dotato di "efficacia precettiva e inderogabile, secondo un principio giurisprudenziale consolidato" (sentenza n. 114 del 2012; ordinanza n. 173 del 2011; sentenza n. 232 del 2005). Quest'ultima disposizione consente che siano fissate distanze inferiori a quelle stabilite dalla normativa statale, ma solo "nel caso di gruppi di edifici che formino oggetto di piani particolareggiati o lottizzazioni convenzionate con previsioni planovolumetriche". Le deroghe all'ordinamento civile delle distanze tra edifici sono, dunque, consentite nei limiti ora indicati, se inserite in strumenti urbanistici, funzionali a conformare un assetto complessivo e unitario di determinate zone del territorio» (sentenza n. 232 del 2005).

La sentenza n. **26** ha motivato una inammissibilità per genericità di una questione di legittimità costituzionale sollevata in via principale nei confronti di una intera legge regionale - legge della Sardegna n. 27 del 2011, promossa, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lett. *o*), e 117, terzo comma - in ragione della sovrapposizione di ambiti materiali che si viene a creare a seguito dell'impugnazione di una intera legge e che avrebbe dovuto suggerire, nello strutturare l'impugnazione, la puntuale individuazione delle diverse norme con riguardo alla materia o al complesso di materie effettivamente intercettati. Ciò al fine di verificare se il legislatore regionale avesse, in concreto, esercitato la propria competenza nel rispetto degli ambiti riservati allo Stato o dei principi posti in materia di legislazione concorrente da quest'ultimo. Infatti, quando si verifica simile intersecazione di materie – caratterizzata da una fitta trama di rapporti tra interessi statali, regionali e locali – la cui titolarità è ripartita tra Stato e Regioni e quando risulta impossibile

all'interno dell'intero tessuto normativo individuarne una prevalente, gli ambiti di spettanza dei due legislatori possono essere relativamente mobili (sentenza n. 271 del 2008) e suscettibili di scrutinio analitico con riguardo alla *ratio* ed alla finalità di ciascuna norma esaminata. La legge regionale impugnata infatti, nel prevedere il riassetto globale del fondo per l'integrazione del trattamento di quiescenza, previdenza e assistenza del personale dipendente dell'amministrazione regionale, investe una pluralità di ambiti materiali, alcuni dei quali potenzialmente interferenti con la potestà legislativa esclusiva statale, altri ascrivibili a quella esclusiva regionale, altri, infine, riconducibili alla potestà legislativa concorrente dello Stato e delle Regioni. Non si rimprovera dunque allo Stato di non essere competente nelle materie disciplinate dalla Regione Sardegna, ma di non avere proposto delle impugnazioni distinte per ciascuna delle materie interessate.

La sentenza n. **58** ha ribadito il principio secondo il quale «è consentito alla legge regionale incrementare gli standard di tutela dell'ambiente, quando essa costituisce esercizio di una competenza legislativa della Regione e non compromette un punto di equilibrio tra esigenze contrapposte espressamente individuato dalla norma dello Stato (*ex plurimis*, sentenze n. 66 del 2012, n. 225 del 2009, n. 398 del 2006, n. 407 del 2002)».

In ambito di verifica di assoggettabilità alla valutazione ambientale strategica, preordinata ad accertare i casi nei quali determinati piani o programmi devono essere sottoposti alla VAS, disciplinata dal d.lgs. n. 152 del 2006 (in particolare, artt. 6, commi 3 e 3-bis, e 12), in attuazione della direttiva n. 2001/42/CE, concernente la materia «tutela dell'ambiente», riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.), secondo la costante giurisprudenza costituzionale, interventi specifici del legislatore regionale sono «ammessi nei soli casi in cui essi, pur intercettando gli interessi ambientali, risultano espressivi di una competenza propria della Regione» (tra le più recenti, sentenze n. 58 del 2013, n. 227 e n. 192 del 2011), sempre che non compromettano «un punto di equilibrio tra esigenze contrapposte espressamente individuato dalla norma dello Stato» (da ultimo, sentenza n. 145 del 2013). Così la sentenza n. **178**.

La sentenza n. **219** dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 del d.lgs. n. 149 del 2011 - secondo cui «Il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato può attivare verifiche sulla regolarità della gestione amministrativo-contabile, ai sensi dell'articolo 14, comma 1, lettera d), della legge 31 dicembre 2009, n. 196, oltre che negli altri casi previsti dalla legge, qualora un ente evidenzi, anche attraverso le rilevazioni SIOPE, situazioni di squilibrio finanziario riferibili ai seguenti indicatori: a) ripetuto utilizzo dell'anticipazione di tesoreria; b) disequilibrio consolidato della parte corrente del bilancio; c) anomale modalità di gestione dei servizi per conto di terzi» - nella parte in cui si applica alle Regioni a statuto ordinario e a statuto speciale e alle Province autonome. Afferma la Corte che «La norma impugnata supera il punto di sintesi che si era in tal modo raggiunto a tutela dell'autonomia regionale, affidando al Governo l'esercizio di un potere di verifica che, pur restando strumentale rispetto ai compiti del giudice contabile, ugualmente si divarica dal procedimento attivabile e gestibile da quest'ultimo, ed in definitiva si duplica in danno delle Regioni e delle Province autonome. Tale assetto normativo eccede i limiti propri dei principi di coordinamento della finanza pubblica, e si ripercuote sulla competenza legislativa regionale in materia di organizzazione degli uffici, per entrambi questi aspetti. Anzitutto, poiché riserva all'apparato ministeriale un compito fino ad oggi consacrato all'imparziale apprezzamento della Corte dei conti (sentenze n. 198 del 2012, n. 179 del 2007, n. 267 del 2006 e n. 29 del 1995). Inoltre, poiché ciò accade in difetto di proporzionalità tra il mezzo impiegato ed il fine perseguito, non essendovi ragione di supporre l'inidoneità degli ampi poteri spettanti di quest'ultima a conseguire i medesimi risultati, secondo modalità maggiormente compatibili con l'autonomia regionale».

La potestà legislativa residuale spettante alla Regione resistente in materia di cave (ai sensi del quarto comma dell'art. 117 Cost.) trova un limite nella competenza affidata in via esclusiva allo Stato, ex art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., di disciplinare l'ambiente nella sua interezza, in quanto entità organica che inerisce ad un interesse pubblico di valore costituzionale primario ed assoluto; pertanto, alla Regione è consentito, in tale assetto di attribuzioni, soltanto di incrementare

eventualmente i livelli della tutela ambientale, allorquando «essa costituisce esercizio di una competenza legislativa della Regione e non compromette un punto di equilibrio tra esigenze contrapposte espressamente individuato dalla norma dello Stato» (sentenze n. 145 del 2013, n. 66 del 2012 e n. 225 del 2009). Così la sentenza n. **246**.

### ***3.11. L'intreccio delle competenze e il criterio della prevalenza***

La sentenza n. **9** ha risolto un conflitto di attribuzione tra la Regione autonoma Sardegna e Presidente del Consiglio dei ministri per l'annullamento del decreto del Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali del 3 aprile 2012 (Ripartizione della quota complessiva di cattura del tonno rosso per la campagna di pesca 2012), ritenuto lesivo della competenza legislativa esclusiva in materia di «caccia e pesca» prevista dallo Statuto sardo. La sentenza, nel riconoscere la spettanza del potere allo Stato, ha ribadito che il carattere trasversale della normativa in tema di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (c.d. materia finalistica) comporta la prevalenza della legislazione statale su quella delle Regioni o delle Province autonome, nelle materie di propria competenza trasversalmente intercettate (sentenza n. 378 del 2007). Ciò perché la disciplina unitaria e complessiva dell'ambiente e dell'ecosistema inerisce ad un interesse pubblico di valore costituzionale primario ed assoluto e deve, quindi, garantire un elevato livello di tutela, come tale inderogabile da altre discipline di settore, rendendo la competenza derivante da altre materie attribuite alla Regione necessariamente recessiva (sentenze n. 278 del 2012 e n. 378 del 2007).

Il tema del concorso di competenze sullo stesso bene (le acque minerali e termali) è stato affrontato nella sentenza n. **28** che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, comma 2, lett. s), Cost., dell'art. 32, comma 2, della legge della Regione Campania n. 1 del 2012 - recante la disciplina della ricerca ed utilizzazione delle acque minerali e termali, delle risorse geotermiche e delle acque di sorgente - che di fatto finiva per consentire una automatica riassegnazione delle concessioni cessate, senza assicurare che fossero effettuate la valutazione della garanzia del minimo deflusso vitale del corpo idrico ex art. 95, comma 6, del decreto legislativo n. 152 del 2006 e la valutazione di impatto ambientale (VIA). Al riguardo la Corte ha chiarito che la disciplina della garanzia del minimo deflusso vitale del corpo idrico, in quanto volta ad evitare l'esaurimento della fonte, «deve considerarsi attratta nella competenza esclusiva dello Stato (...) relativa alla tutela dell'ambiente» in quanto concernente «la “conservazione” del bene acqua e non il mero utilizzo della stessa». In termini analoghi e come già avvenuto in passato (*ex plurimis*, sentenza n. 227 del 2011), la Corte si è espressa per quanto riguarda la valutazione d'impatto ambientale la cui normativa «attiene a procedure che accertano in concreto e preventivamente la “sostenibilità ambientale” e rientrano nella materia della tutela dell'ambiente sicché, “seppure possono essere presenti ambiti materiali di spettanza regionale [...] deve ritenersi prevalente, in ragione della precipua funzione cui assolve il procedimento in esame, il citato titolo di legittimazione statale” (sentenza n. 186 del 2010, n. 234 del 2009)».

La sentenza n. **38** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 5, commi 1, 2, 3 della legge della Provincia di Bolzano n. 7 del 2012, (Liberalizzazione dell'attività commerciale) – norma secondo cui «... il commercio al dettaglio nelle zone produttive è ammesso solo quale eccezione...» - per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in relazione all'art. 31, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214 del 2011, il quale, stabilendo che «secondo la disciplina dell'Unione Europea e nazionale in materia di concorrenza, libertà di stabilimento e libera prestazione di servizi, costituisce principio generale dell'ordinamento nazionale la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio senza contingenti, limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi altra natura, esclusi quelli connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente...» ha introdotto il principio generale della libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio. In particolare l'art. 31, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011 deve essere ricondotto nell'ambito della tutela della concorrenza, rientrante nella competenza legislativa esclusiva dello Stato, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., norma in presenza della quale i titoli competenziali delle Regioni, anche a statuto speciale, in materia di commercio e di governo del territorio non sono idonei ad impedire l'esercizio della detta competenza statale, che



assume carattere prevalente.

La sentenza n. **46** ha ribadito che l'art. 117, secondo comma, lett. *e*), Cost., «attribuendo allo Stato, in via esclusiva, il compito di regolare la concorrenza, consente allo stesso, nell'ambito di tale competenza, di porre in essere una disciplina dettata (sentenze n. 148 del 2009, n. 411 e n. 320 del 2008)», alla quale deve essere riconosciuto «carattere prevalente (sentenza n. 325 del 2010)».

Nella materia “tutela dell'ambiente”, di competenza esclusiva dello Stato, «interventi specifici del legislatore regionale sono ammessi nei soli casi in cui essi, pur intercettando gli interessi ambientali, risultano espressivi di una competenza propria della Regione (sentenza n. 398 del 2006)» (sentenza n. **58**).

La riconducibilità di una norma di legge, anche sulla base del criterio della prevalenza, ad un ambito di competenza esclusiva dello Stato esclude l'esigenza che la Regione debba essere «coinvolta con il meccanismo dell'intesa», dovendosi ritenere «sufficiente, come momento partecipativo, il parere della conferenza unificata»: così la sentenza n. **62** in riferimento ad una norma statale ascritta alla materia “norme generali sull'istruzione”, per quanto intrecciata con altre materie di competenza regionale, quali il dimensionamento scolastico ed i servizi sociali.

La Corte con la sentenza n. **118** - giudicando su un ricorso proposto dal Governo avverso norme della Regione Campania - ha ritenuto che la norma regionale in tema di sospensione di diritto dalla carica dei consiglieri regionali condannati con sentenza non definitiva per reati di associazione mafiosa, non ricade nell'ambito della competenza legislativa regionale concorrente in materia di ineleggibilità e incompatibilità dei consiglieri regionali (art. 122, primo comma, Cost.), anche riconoscendo che detta competenza comprenda la disciplina delle decadenze connesse alla sopravvenienza delle cause di ineleggibilità dopo l'assunzione del mandato, come pure la disciplina delle ipotesi di sospensione automatica dalla carica collegate, in funzione cautelare e preventiva, alle cause di decadenza. Resta, infatti, dirimente il rilievo che le ragioni che stanno nella contingenza alla base della prevista sospensione di diritto – evitare anomale interferenze nel governo regionale dovute a fenomeni di infiltrazione della criminalità organizzata, segnatamente di tipo mafioso – ascrivono comunque il nucleo essenziale della disciplina, sulla base del criterio della prevalenza, alla già indicata materia di competenza statale esclusiva «ordine pubblico e sicurezza».

La normativa sulla valutazione d'impatto ambientale attiene a procedure che accertano in concreto e preventivamente la “sostenibilità ambientale” e, quindi, rientrano nella materia della tutela dell'ambiente, sicché, seppure possano essere presenti ambiti materiali di spettanza regionale, deve ritenersi prevalente, in ragione della precipua funzione del procedimento in esame, il titolo di legittimazione statale (sentenze n. 28 del 2013, n. 227 del 2011, n. 186 del 2010, n. 234 del 2009) ed il legislatore regionale non può ridurre lo standard di tutela fissato dal legislatore statale. Così la sentenza n. **178**.

Il concetto di «segno distintivo», inteso in senso ampio, abbraccia un complesso di istituti, qualificati con denominazioni eterogenee dalla legislazione vigente (quali, ad esempio, quelle di marchi di impresa, marchi collettivi, denominazioni di origine o denominazioni di provenienza) e destinati ad assolvere funzioni parzialmente diverse (ora, cioè, di prevalente di tutela dei produttori contro la concorrenza sleale, ora, invece, di certificazione della qualità del prodotto, a garanzia, almeno in via principale, del consumatore). Su tale premessa, la Corte ha rilevato come la disciplina dei segni distintivi sia suscettibile di incidere su plurimi interessi (dei produttori, dei consumatori, della collettività al rispetto del principio di verità, del corretto svolgimento della concorrenza), interferendo, correlativamente, su una molteplicità di materie: interferenza che può essere, peraltro, composta facendo ricorso al criterio della prevalenza. Così la sentenza n. **209**.

### ***3.12. Il coordinamento delle competenze statali e regionali attraverso le tecniche premiali***

Il d.l. n. 1 del 2012 ha affrontato il «problema di coordinare la competenza esclusiva dello Stato in materia di “tutela della concorrenza” con le competenze concorrenti regionali», utilizzando una

tecnica «premiale»: così la sentenza n. 46, ove si é evidenziato come il legislatore statale abbia perseguito «la finalità di operare, attraverso la tutela della concorrenza (liberalizzazione), un contenimento della spesa pubblica». E' stato considerato strumentale a tale scopo «l'affidamento dei servizi pubblici locali al meccanismo delle gare ad evidenza pubblica, [...] che dovrebbe comportare un risparmio dei costi ed una migliore efficienza nella gestione. Da qui l'opzione – in coerenza con la normativa comunitaria – di promuovere l'affidamento dei servizi pubblici locali a terzi e/o a società miste pubblico/private e di contenere il fenomeno delle società *in house*». La tecnica premiale in esame consiste nel dividere «gli enti pubblici territoriali in due classi, secondo un giudizio di “virtuosità”», finalizzato a distribuire il concorso alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica (art. 20, commi 2 e 2-bis, del d.l. n. 98 del 2011), «“sulla base della valutazione ponderata” di parametri di virtuosità, ai fini del rispetto del Patto di stabilità (sentenza n. 8 del 2013)». Pertanto, il legislatore ha inserito «l'applicazione di procedure di affidamento dei servizi ad evidenza pubblica da parte di regioni, province e comuni o degli enti di governo locali dell'ambito o del bacino [...] – quale ulteriore elemento di valutazione di “virtuosità” degli enti che ad esso si adeguano, al fine di consentire a questi ultimi di sottostare a vincoli finanziari meno pesanti rispetto agli altri enti – tra quelli già previsti» dal d.l. n. 98 del 2011. Secondo questa tecnica, «risultano più virtuosi gli enti che si conformano alle indicazioni del legislatore statale (indicazioni fornite in virtù della competenza esclusiva in materia di concorrenza) nell'affidamento dei servizi pubblici locali tramite gare ad evidenza pubblica». Una simile soluzione ha «il pregio di non privare le Regioni e gli altri enti territoriali delle loro competenze e di limitarsi a valutare il loro esercizio ai fini dell'attribuzione del “premio”, ovvero della coerenza o meno alle indicazioni del legislatore statale, che ha agito nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia di concorrenza. Infatti, “grazie alla tecnica normativa prescelta, i principi di liberalizzazione presuppongono che le Regioni seguitano ad esercitare le proprie competenze in materia di regolazione delle attività economiche”. Ne consegue, dunque, che le Regioni “non risultano menomate nelle, né tantomeno private delle, competenze legislative e amministrative loro spettanti, ma sono orientate ad esercitarle in base ai principi indicati dal legislatore statale».

### ***3.13. Il recedere delle competenze residuali a fronte di misure volte al coordinamento della finanza pubblica***

“..spetta allo statuto determinare i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento dell'apparato regionale (art. 123 Cost.). Nel caso di specie, viene invece incisa, per ragioni del tutto peculiari, la continuità del rapporto di lavoro che lega alla Regione taluni funzionari. Si è, perciò, su di un livello di concretezza che senza dubbio esula dallo statuto, e ricadrebbe piuttosto nell'ambito della potestà residuale della Regione in tema di organizzazione interna, da esercitare nel rispetto dei principi statutari (sentenza n. 233 del 2006). Tuttavia, questa Corte ha già affermato che tale competenza della Regione recede a fronte di misure volte al coordinamento della finanza pubblica, purché il nucleo di esse possa attribuirsi ad un principio fondamentale di quest'ultima materia (ex plurimis, sentenze n. 169 del 2007; n. 417 del 2005; n. 36 del 2004). In linea di massima, effetti così dettagliati potrebbero venire introdotti, per finalità organizzative e di contenimento della spesa, dal solo legislatore regionale. Ma la norma impugnata fa seguito ad una grave inadempienza da parte della Regione, nella quale i funzionari preposti al settore sanitario, e soggetti alle direttive del commissario ad acta, sono senz'altro coinvolti. La Corte ribadisce che, quando una Regione viola gravemente e sistematicamente gli obblighi derivanti dai principi della finanza pubblica, come nel caso che conduce alla nomina del commissario ad acta, allora essa patisce una contrazione della propria sfera di autonomia, a favore di misure introdotte per sanzionare tali inadempimenti da parte dello Stato. Queste misure, benché mirate e specifiche, appartengono all'ambito dei principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica (sentenza n. 155 del 2011), e sono perciò legittimamente adottabili dal legislatore statale, come è accaduto nel caso di specie”. Così la sentenza n. 219.

### **3.14. L'attrazione in sussidiarietà**

La sentenza n. **39** dichiara l'illegittimità costituzionale, per violazione della competenza legislativa regionale e del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni, dell'art. 61, comma 3, del decreto-legge n. 5 del 2012. Secondo la norma impugnata lo Stato, qualora debba adottare un atto amministrativo incidente in materie di competenza regionale e non abbia raggiunto la necessaria intesa con la Regione interessata, può deliberare unilateralmente l'atto stesso, nei sessanta giorni successivi alla scadenza del termine per la sua adozione, in presenza di gravi esigenze di tutela della sicurezza, della salute, dell'ambiente o dei beni culturali o per evitare un grave danno all'Erario. Al riguardo, la Corte osserva che "Il rilievo nazionale degli interessi menzionati nella norma censurata non è da solo sufficiente a rendere legittimo il superamento dei limiti alla potestà legislativa dello Stato e delle Regioni fissati dal riparto costituzionale delle competenze. Difatti, l'accentramento dell'esercizio di funzioni amministrative da parte dello Stato «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, ovvero sia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà» (sentenza n. 303 del 2003).

La sentenza n. **62** ha confermato che «è ammissibile una deroga al normale riparto di competenze qualora "la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata" e "non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità" (sentenza n. 303 del 2003)».

## **4. Le materie**

### **4.1. Qualificazione e individuazione della materia**

La sentenza n. **26** ha dichiarato non fondata una questione sollevata in via principale nei confronti dell'art. 7, comma 5, della legge della regione Sardegna n. 27 del 2011, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., che attribuisce al legislatore statale la competenza esclusiva nella materia «sistema tributario e contabile dello Stato» ed all'art. 117, terzo comma, Cost. La Corte ha affermato che ai fini dell'identificazione della materia nella quale si collocano le norme impuginate, non assume rilievo la qualificazione che di esse dà il legislatore, ma è necessario il riferimento all'oggetto ed alla *ratio* delle stesse in modo da identificare correttamente e compiutamente l'interesse in concreto tutelato (ex multis sentenze n. 300 del 2011, n. 235 del 2010, n. 168 del 2009, n. 430 del 2007 e n. 165 del 2007). Nel caso di specie, sia la collocazione della norma che la sua intrinseca formulazione non consentivano di attribuirle natura e implicazioni di carattere tributario, come invece invocato dal ricorrente. La norma impugnata ha infatti per oggetto esclusivamente le modalità di erogazione di una prestazione complementare corrisposta dal fondo per l'integrazione del trattamento di quiescenza, senza alcun riferimento al relativo regime fiscale, che segue le regole generali della materia poste dallo Stato. La diversificazione del trattamento fiscale è un mero effetto riflesso, inidoneo ad influenzare la classificazione della norma, trasferendola nell'ambito competenziale del «sistema tributario e contabile dello Stato», riservato in via esclusiva al legislatore statale.

La ripartizione della potestà legislativa tra Stato e Regioni è effettuata dalla Costituzione in prevalenza attraverso l'identificazione delle materie rimesse alla competenza dell'uno o dell'altro legislatore. Tuttavia, le locuzioni utilizzate nell'art. 117 Cost. non sempre designano ambiti oggettivi da disciplinare: è questo il caso della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, secondo comma, lett. m), Cost., che, come ribadito dalla sentenza n. **62**, «non è una "materia" in senso stretto, quanto una competenza del legislatore statale "idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle" (sentenze n. 322 del 2009 e n. 282 del 2002)».

La sentenza n. **66** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Lazio n. 1

del 2012, per contrasto con l'articolo 117, primo comma, Cost., in relazione agli articoli da 34 a 36 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), in quanto tale legge, al fine di assicurare ai consumatori la qualità dei prodotti agricoli, istituisce un marchio regionale collettivo di qualità per il sostegno dei prodotti agricoli della Regione, inducendo così il consumatore a preferire prodotti assistiti da siffatto marchio regionale rispetto ad altri similari, di diversa provenienza, e, conseguentemente, producendo effetti restrittivi sulla libera circolazione delle merci. In contrario, non rilevano né la finalità di tutela del consumatore né il carattere (per altro solo virtuale) di ultraterritorialità del marchio – su cui fa leva la difesa della resistente – poiché, in relazione ad entrambi tali profili, la Regione non indica, e neppure ha, alcun suo titolo competenziale. Quanto al primo profilo, infatti, la tutela del consumatore attiene alla materia del diritto civile, riservata alla competenza esclusiva dello Stato (sentenza n. 191 del 2012); e, quanto al secondo, non spetta alla Regione Lazio di certificare, come pretende, la “qualità” di prodotti sull'intero territorio nazionale e su quello di altri Stati europei.

Il «problema dell'ambito materiale in cui collocare la disciplina della determinazione della tariffa del servizio idrico» è stato risolto dalla giurisprudenza costituzionale nel senso di ricostruire la relativa regolamentazione statale «come complesso di norme atte a preservare il bene giuridico “ambiente” dai rischi derivanti da una tutela non uniforme ed a garantire uno sviluppo concorrenziale del settore del servizio idrico integrato» (sentenza n. 67). Già la sentenza n. 246 del 2009 aveva chiarito che lo Stato esercita in proposito poteri legislativi attinenti all'esercizio delle competenze esclusive nelle materie della tutela della concorrenza e dell'ambiente, «materie che hanno prevalenza su eventuali titoli competenziali regionali ed, in particolare, su quello dei servizi pubblici locali». Tale orientamento è stato in seguito confermato dalla sentenza n. 29 del 2010, ove si è specificato che, «attraverso la determinazione della tariffa, il legislatore statale ha fissato livelli uniformi di tutela dell'ambiente, perché ha inteso perseguire la finalità di garantire la tutela e l'uso, secondo criteri di solidarietà, delle risorse idriche, salvaguardando la vivibilità dell'ambiente e “le aspettative ed i diritti delle generazioni future a fruire di un integro patrimonio ambientale”». Per quanto riguarda i profili concorrenziali, la medesima pronuncia ha sostenuto che «l'uniforme metodologia tariffaria, adottata dalla legislazione statale» persegue lo scopo di «ottenere un equilibrio economico-finanziario della gestione e di assicurare all'utenza efficienza ed affidabilità del servizio (...). Tale fine è raggiunto determinando la tariffa secondo un meccanismo di *price cap* (...), diretto ad evitare che il concessionario unico abusi della sua posizione dominante (sentenza n. 246 del 2009, che richiama anche le sentenze n. 335 e n. 51 del 2008)».

La sentenza n. 93 ha confermato che la disciplina della VIA «deve essere ricondotta, in via prevalente, alla materia della tutela dell'ambiente, di competenza esclusiva statale, in quanto riguarda “procedure che valutano in concreto e preventivamente la sostenibilità ambientale” (sentenza n. 225 del 2009). Pertanto, le Regioni sono tenute, per un verso, nell'esercizio delle loro competenze che interferiscano con la tutela dell'ambiente, a rispettare i livelli omogenei di tutela dell'ambiente posti dallo Stato, potendo solo – eventualmente ed in via indiretta – determinare una elevazione degli stessi; per altro verso, devono “mantenere la propria legislazione negli ambiti di competenza fissati dal Codice dell'ambiente, nella specie quanto al procedimento di VIA” (sentenza n. 186 del 2010; v. anche sentenza n. 227 del 2011), tenuto anche conto dell'obbligo di adeguamento alle disposizioni del medesimo Codice, fissato in via generale dall'art. 35, nei confronti delle Regioni».

La sentenza n. 101 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, comma 3, Cost., dell'articolo 5, commi 1, 2 e 3, della legge della Regione Toscana n. 4 del 2012 che prevedeva l'accertamento di conformità in sanatoria per opere conformi alla normativa tecnico-sismica vigente soltanto al momento della loro realizzazione (comma 1) ovvero, per quelle in corso di realizzazione, al momento dell'inizio dei lavori (comma 2) e non anche al momento della presentazione dell'istanza, e prevedendo, altresì (comma 3), la possibilità di accedere al suddetto accertamento anche per le opere realizzate in difformità dalla normativa tecnica vigente al momento della loro realizzazione. Va premesso che la disciplina dell'accertamento di conformità in sanatoria per le opere edilizie è oggi prevista dal d.P.R. n. 380 del 2001, le cui disposizioni vengono

qualificate dallo stesso T.U. quali “principi fondamentali e generali [...] per la disciplina dell’attività edilizia”. La Corte, chiamata in più occasioni a pronunciarsi sulla legittimità di disposizioni regionali intervenute su questa materia, coerentemente al proprio consolidato orientamento (v. sent. n. 182 del 2006, sent. n. 248 del 2009, sent. n. 254 del 2010, sent. n. 201 del 2012 e sent. n. 64 del 2013), ha affermato che anche le norme censurate nel presente giudizio, riguardanti la disciplina dei requisiti per ottenere l’accertamento di conformità in sanatoria per gli interventi edilizi realizzati nelle zone sismiche e nelle zone a bassa sismicità, rientrano «nelle materie relative al governo del territorio e, per i profili indicati, alla protezione civile, e non costituiscono norme tecniche che esulano da tali ambiti».

« [...] l’urbanistica e l’edilizia devono essere ricondotte alla materia “governo del territorio”, di cui all’art. 117, terzo comma, Cost., materia di legislazione concorrente in cui lo Stato ha il potere di fissare i principi fondamentali, spettando alle Regioni il potere di emanare la normativa di dettaglio (da ultimo, ordinanza n. 314 del 2012; sentenza n. 309 del 2011, vedi anche sentenze n. 362 e n. 303 del 2003)». È quanto ribadito dalla sent. **102** con la quale è stata dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’articolo 14, della legge della Regione Lombardia n. 5 del 2007 che, al fine di non compromettere il potenziamento di un aeroporto, vietava interventi edificatori nelle zone limitrofe fino all’entrata in vigore del Piano territoriale regionale d’area e, in ogni caso, non oltre il 30 giugno 2011.

In materia di lavori pubblici, la Corte, nel confermare la legittimità costituzionale dell’art. 4, comma 3, del “codice degli appalti”, che riserva allo Stato la competenza legislativa in materia di stipulazione ed esecuzione dei contratti (ivi compresi direzione dell’esecuzione e direzione dei lavori, contabilità e collaudo), ha chiarito che le norme attinenti alla fase dell’esecuzione del contratto privatistico rientrano nella materia dell’ordinamento civile, di competenza esclusiva del legislatore statale, ad eccezione delle sole disposizioni di tipo meramente organizzativo o contabile (sentenza n. 401 del 2007). Così la sentenza n. **137**.

La sent. n. **212** afferma che la tutela della salute non è il titolo competenziale rilevante nelle questioni aventi ad oggetto la protezione e tutela degli animali impiegati a fini scientifici e sperimentali; queste rientrano, invece, nella materia “ricerca scientifica” (sentenza n. 166 del 2004).

La Corte ha più volte affermato che «per la identificazione della materia in cui si colloca la disposizione impugnata, questa va individuata avendo riguardo all’oggetto o alla disciplina da essa stabilita, sulla base della sua *ratio*, senza tenere conto degli aspetti marginali e riflessi» (sentenza n. 235 del 2010; in tal senso anche le sentenze n. 368 del 2008 e n. 165 del 2007). Così la sentenza n. **229**.

La sentenza n. **230** – in tema di collegamenti marittimi con la Regione Sardegna – ha ad oggetto il comma 19 dell’art. 6 del d.l. n. 95 del 2012, secondo il quale ogni modificazione ovvero integrazione delle convenzioni di cui all’art. 1, comma 5-bis, lettera f), del d.l. n. 125 del 2010, stipulate con i soggetti aggiudicatari dei compendi aziendali, è approvata con decreto del Ministro delle infrastrutture e trasporti di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze, sentite le regioni interessate”. La Corte chiarisce che la materia in esame è ascrivibile in prevalenza alla «tutela della concorrenza», di competenza legislativa esclusiva dello Stato. Difatti, l’art. 19-ter del d.l. n. 135 del 2009 ha indicato espressamente la finalità perseguita dalla disciplina introdotta con tale norma, quella, cioè, di «adeguare l’ordinamento nazionale ai principi comunitari in materia di cabotaggio marittimo e di liberalizzazione delle relative rotte». Ricorda la Corte che «si è più volte affermato che, ai fini del giudizio di legittimità costituzionale, la qualificazione legislativa non vale ad attribuire alle norme una natura diversa da quelle ad esse propria, quale risulta dalla loro oggettiva sostanza» (ex multis, sentenze n. 164 del 2012, n. 182 del 2011 e n. 247 del 2010), ma, posto che «per individuare la materia alla quale devono essere ascritte le disposizioni oggetto di censura, deve farsi riferimento all’oggetto ed alla disciplina delle medesime, tenendo conto della loro *ratio* e tralasciando gli aspetti marginali e gli effetti riflessi, così da identificare correttamente e compiutamente anche l’interesse tutelato (sentenze n. 430, n. 196 e n. 165 del 2007)» (sentenza n. 207 del 2010), in questo caso l’inquadramento nell’ambito della competenza statale in tema di

«tutela della concorrenza» appare corretto. Il concetto di concorrenza ha, infatti, un contenuto complesso in quanto ricomprende non solo l'insieme delle misure antitrust, ma anche azioni di liberalizzazione, che mirano ad assicurare e a promuovere la concorrenza “nel mercato” e “per il mercato”, secondo gli sviluppi ormai consolidati nell'ordinamento europeo e internazionale e più volte ribaditi dalla giurisprudenza della Corte (ex multis, sentenze n. 270 e n. 45 del 2010, n. 160 del 2009, n. 430 e n. 401 del 2007). Come già chiarito in altre occasioni, vanno, dunque, ricondotte a tale materia le norme che perseguono «anche il fine di ottenere un equilibrio economico-finanziario della gestione e di assicurare all'utenza efficienza ed affidabilità del servizio» (sentenze n. 142 e n. 29 del 2010, n. 246 del 2009, n. 335 e n. 51 del 2008). Non vale a contrastare tale inquadramento quanto dedotto dalla ricorrente in ordine alla sussistenza di una competenza amministrativa della Regione in materia di «continuità territoriale», ad essa trasferita dall'art. 1, comma 837, della legge n. 296 del 2006; trasferimento che comporterebbe l'analoga estensione della competenza legislativa regionale, ai sensi dell'art. 6 dello statuto speciale. Si deve infatti rilevare che tale trasferimento è stato oggetto di una scelta del legislatore nazionale e che pertanto nulla impedisce che lo stesso legislatore possa, con successivo atto normativo, modificare tale assetto di attribuzioni di funzioni: ciò è avvenuto appunto con la norma impugnata.

La Corte, nell'occuparsi in passato della collocazione materiale della disciplina afferente alla edilizia sportiva ebbe a chiarire, in un primo tempo – anche anteriormente cioè alle «Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione» apportate dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, – che «la ripartizione delle competenze sugli impianti e sulle attrezzature è [...] nel senso che, mentre lo Stato è pienamente legittimato a programmare e a decidere gli interventi sugli impianti e sulle attrezzature necessari per l'organizzazione delle attività sportive agonistiche, le regioni vantano invece la corrispondente competenza in relazione all'organizzazione delle attività sportive non agonistiche» (sentenza n. 517 del 1987), precisando, successivamente, che «non è dubitabile che la disciplina degli impianti e delle attrezzature sportive rientri nella materia dell'ordinamento sportivo e che in merito alla stessa operi il riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni sancito dall'art. 117, terzo comma, della Costituzione» (sentenza n. 424 del 2004). Alla luce di tali precedenti, la Corte ascrive la destinazione del fondo di cui all'art. 64, comma 1, del d.l. n. 83 del 2012 – finalizzato non a favorire l'attività sportiva agonistica ma destinato allo «sviluppo ed alla capillare diffusione della pratica sportiva a tutte le età e tra tutti gli strati della popolazione» – all'ambito materiale di competenza concorrente regionale dell'«ordinamento sportivo» di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. Così la sentenza n. **254**.

“Come più volte precisato da questa Corte, l'organizzazione dei servizi farmaceutici rientra nella materia della tutela della salute (ex multis, sentenze n. 231 del 2012, n. 150 del 2011, n. 295 del 2009 e n. 87 del 2006) di competenza concorrente dello Stato e delle Regioni ai sensi dell'art. 117, comma terzo, Cost.” Così la sentenza n. **255**.

La sent. n. **273** - concernente l'istituzione del Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale, anche ferroviario, nelle Regioni a statuto ordinario, alimentato da una compartecipazione al gettito derivante dalle accise sul gasolio per autotrazione e sulla benzina – recita “La decisione della questione implica la previa individuazione della materia alla quale va ricondotta la disciplina in esame, avendo riguardo all'oggetto e alla regolamentazione stabilita dalle norme impuginate, tenendo conto della loro *ratio*, della finalità che si propongono di perseguire, del contesto nel quale sono state emanate ed identificando l'interesse tutelato (tra le tante, sentenze n. 10 del 2010 e n. 322 del 2009). In via preliminare, va osservato che le disposizioni in questione si limitano ad istituire un fondo per assicurare una finalità genericamente individuata nel concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale, senza vincolare il legislatore regionale ad uno specifico impiego delle risorse stanziato nell'ambito del suddetto settore materiale, ascrivibile alla potestà legislativa regionale residuale ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost. (sulla potestà legislativa regionale residuale in materia di trasporto pubblico locale, sentenze n. 142 del 2008, n. 452 del 2007, n. 80 del 2006, n. 222 del 2005)”.

“Come più volte precisato da questa Corte, la gestione dei rifiuti è ascrivibile alla materia della «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» riservata, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s),

Cost., alla legislazione esclusiva dello Stato (*ex multis*, sentenze n. 54 del 2012, n. 244 e n. 33 del 2011, n. 331 e n. 278 del 2010, n. 61 e n. 10 del 2009). In questo ambito, «non può riconoscersi una competenza regionale in materia di tutela dell'ambiente», anche se le Regioni possono stabilire «per il raggiungimento dei fini propri delle loro competenze livelli di tutela più elevati», pur sempre nel rispetto «della normativa statale di tutela dell'ambiente» (sentenza n. 61 del 2009). Al contempo, «i poteri regionali “non possono consentire, sia pure in nome di una protezione più rigorosa della salute degli abitanti della Regione medesima, interventi preclusivi suscettibili [...] di pregiudicare, insieme ad altri interessi di rilievo nazionale, il medesimo interesse della salute in un ambito territoriale più ampio [...]» (sentenza n. 54 del 2012)”. Così la sentenza n. **285**.

“La giurisprudenza di questa Corte sull'individuazione dell'ambito di competenza del trattamento (economico e normativo) dei dipendenti regionali è costante: «essendo il rapporto di impiego di tali lavoratori ormai contrattualizzato, la sua disciplina [...] rientra nella materia dell'ordinamento civile, riservata alla competenza esclusiva statale (sentenze n. 339 e n. 77 del 2011)» (sentenza n. 290 del 2012; nello stesso senso, *ex plurimis*, sentenze n. 215 e n. 213 del 2012, nonché n. 324 del 2010)”. Così la sentenza n. **286**.

La Corte ha già chiarito, anche di recente (sentenze n. 101 del 2013 e n. 201 del 2012), che la disciplina degli interventi edilizi in zona sismica attiene alla materia della «protezione civile», di competenza concorrente, e non, come afferma la difesa regionale, a quella dell'«urbanistica» (di potestà primaria secondo lo statuto regionale), per la sua attinenza anche a profili di incolumità pubblica. Tale inquadramento – ha aggiunto la Corte nella citata pronuncia n. 101 del 2013 – «recentemente ribadito nella sentenza n. 64 del 2013, era peraltro già stato affermato nelle sentenze n. 254 del 2010 e n. 248 del 2009, in riferimento alla illegittimità di deroghe regionali alla normativa statale per l'edilizia in zone sismiche, ed in relazione al titolo competenziale di tale normativa: la Corte ha ritenuto che essa rientri nell'ambito del governo del territorio, nonché nella materia della protezione civile, per i profili concernenti “la tutela dell'incolumità pubblica” (sentenza n. 254 del 2010)». Così la sentenza n. **300**.

#### **4.2. Le materie a carattere finalistico o trasversali**

La sentenza n. **38** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 5, commi 1, 2, 3 della legge della Provincia di Bolzano n. 7 del 2012, (Liberalizzazione dell'attività commerciale) – norma secondo cui «... il commercio al dettaglio nelle zone produttive è ammesso solo quale eccezione...» - per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in relazione all'art. 31, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214 del 2011, il quale, stabilendo che «secondo la disciplina dell'Unione Europea e nazionale in materia di concorrenza, libertà di stabilimento e libera prestazione di servizi, costituisce principio generale dell'ordinamento nazionale la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio senza contingenti, limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi altra natura, esclusi quelli connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente...» ha introdotto il principio generale della libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio. Infatti, dalla natura trasversale della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza la Corte costituzionale ha tratto la conclusione «che il titolo competenziale delle Regioni a statuto speciale in materia di commercio non è idoneo ad impedire il pieno esercizio della suddetta competenza statale e che la disciplina statale della concorrenza costituisce un limite alla disciplina che le medesime Regioni possono adottare in altre materie di loro competenza» (sentenza n. 299 del 2012). La Corte, chiamata ad esaminare varie questioni di legittimità costituzionale relative al citato art. 31, sollevate da diverse Regioni (alcune delle quali a statuto speciale), con la sentenza n. 299 del 2012 le aveva dichiarate inammissibili o non fondate, ponendo in luce, tra l'altro che la materia «tutela della concorrenza», dato il suo carattere finalistico, non è una materia di estensione certa o delimitata, ma è configurabile come trasversale, «corrispondente ai mercati di riferimento delle attività economiche incise dall'intervento e in grado di influire anche su materie attribuite alla competenza legislativa, concorrente o residuale, delle regioni (sentenze n. 80 del 2006, n. 175 del 2005, n. 272 e n. 14 del 2004)».

La sentenza n. **41** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, promosse

dalla Regione Veneto in riferimento all'articolo 118 della Costituzione e al principio di leale collaborazione, dell'articolo 36, comma 1, lettera a), del d.l. n. 1 del 2012, convertito dalla legge n. 27 del 2012, che - sostituendo i commi 1 e 2 dell'art. 37 del d.l. n. 201 del 2011, convertito dalla legge n. 214 del 2011 - detta misure riguardanti l'istituzione e le funzioni dell'Autorità nazionale di regolazione dei trasporti. In tale sentenza la Corte ha riaffermato il principio secondo cui l'esercizio della competenza esclusiva e trasversale per la «tutela della concorrenza» può intersecare qualsivoglia titolo di potestà regionale, seppur nei limiti necessari ad assicurare gli interessi cui essa è preposta, secondo criteri di adeguatezza e proporzionalità (ex plurimis, sentenze n. 325 del 2010, n. 452 del 2007, n. 80 e n. 29 del 2006, n. 222 del 2005). Nel caso oggetto dell'esame della Corte, le funzioni conferite all'Autorità di regolazione dei trasporti non assorbono le competenze spettanti alle amministrazioni regionali in materia di trasporto pubblico locale, ma le presuppongono e le supportano. Valgono anche in questo caso i principi affermati dalla Corte in una fattispecie analoga: «le attribuzioni dell'Autorità non sostituiscono né surrogano alcuna competenza di amministrazione attiva o di controllo; esse esprimono una funzione di garanzia, in ragione della quale è configurata l'indipendenza dell'organo» (sentenza n. 482 del 1995). Compito dell'Autorità dei trasporti è, infatti, dettare una cornice di regolazione economica, all'interno della quale Governo, Regioni e enti locali sviluppano le politiche pubbliche in materia di trasporti, ciascuno nel rispettivo ambito.

Ove la materia della tutela della concorrenza, considerato il suo carattere finalistico e «trasversale», interferisse anche con materie attribuite alla competenza legislativa delle Regioni, queste ultime potrebbero dettare una disciplina con «effetti pro-concorrenziali», purché tali effetti siano indiretti e marginali e non si pongano in contrasto con gli obiettivi posti dalle norme statali che tutelano e promuovono la concorrenza (sentenze n. 43 del 2011 e n. 431 del 2007). Così la sentenza n. **209**.

### ***5. I moniti al legislatore regionale che non ottempera al giudicato costituzionale***

La Corte con la sentenza n. **73** rileva con preoccupazione che la Regione Puglia «continua ad approvare disposizioni legislative contrastanti con gli artt. 3 e 97 Cost., senza ottemperare ai giudicati costituzionali (sentenza 245 del 2012)». Il monito si inserisce nella questione relativa all'art. 1, comma 2, della legge della Regione Puglia n. 11 del 2012, la quale prorogava, nelle more del completamento delle procedure per la copertura dei posti vacanti, il rapporto di lavoro presso il servizio sanitario regionale dello stesso personale di cui era stata già tentata la stabilizzazione con procedura poi dichiarata costituzionalmente illegittima dalla sentenza n. 42 del 2011.

### ***6. I limiti alle autonomie speciali***

#### ***6.1. I limiti degli obblighi internazionali, delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali, dei principi generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica***

In materia di appalti pubblici, con riferimento alle autonomie speciali, la sentenza n. **187** afferma che il d.lgs. n. 163 del 2006 può essere considerato espressione di riforma economico-sociale, in quanto disciplinante profili che rientrano nella nozione di «tutela della concorrenza» e di «ordinamento civile», di competenza legislativa statale, e, pertanto, concreta limiti statutari della competenza legislativa provinciale di rango primario in materia di lavori pubblici (ex plurimis, sentenze n. 328 e n. 114 del 2011; n. 221 del 2010; n. 45 del 2010). In altri termini «i limiti derivanti dalla necessità di rispettare gli obblighi internazionali, le norme fondamentali delle riforme economico-sociali e i principi generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica sono rinvenibili in quelle disposizioni contenute nel Codice degli appalti pubblici con le quali lo Stato ha esercitato la competenza legislativa ad esso attribuita dal [...] titolo V, con particolare riferimento alla materia della tutela della concorrenza e dell'ordinamento civile» (sentenza n. 114 del 2011). Analogamente, l'art. 9 del d.l. n. 1 del 2012, costituisce espressione di quei principi fondamentali posti a tutela della concorrenza «per» il mercato, nel suo pregnante significato di derivazione comunitaria, costantemente riconosciuti dalla Corte quali opponibili anche al legislatore dotato di autonomia



speciale (tra le tante, sentenze n. 45, n. 221 e n. 186 del 2010; n. 326 del 2008; n. 443 del 2007).

### ***6.2. Il parametro di maggior favore***

L'applicazione – secondo quanto previsto dall'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 – della specifica previsione statutaria, in quanto norma di maggior favore per l'ente dotato di autonomia speciale (ex plurimis, sentenze n. 74 del 2012; n. 114 del 2011; n. 45 e n. 221 del 2010), implica che il parametro di maggior favore – quello statutario – venga applicato nella sua interezza, con il corollario, cioè, dei limiti previsti dallo stesso statuto di autonomia. Ne consegue che la legislazione regionale o provinciale degli enti dotati di autonomia particolare non è libera di esplicitarsi senza vincoli, atteso che gli stessi statuti speciali prevedono limiti che si applicano anche alle competenze legislative primarie (tra le tante, sentenze n. 74 del 2012; n. 114 del 2011; n. 221 e n. 45 del 2010; n. 411 del 2008). Così la sentenza n. **187**.

### ***6.3. Il limite della competenza esclusiva statale***

La giurisprudenza costituzionale è costante nell'affermare che la «tutela dell'ambiente» rientra nelle competenze legislative esclusive dello Stato e che, pertanto, le disposizioni legislative statali adottate in tale ambito fungono da limite alla disciplina che le Regioni, anche a statuto speciale, dettano nei settori di loro competenza, essendo ad esse consentito soltanto eventualmente di incrementare i livelli della tutela ambientale, senza però compromettere il punto di equilibrio tra esigenze contrapposte espressamente individuato dalla norma dello Stato (sentenze n. 145 e n. 58 del 2013, n. 66 del 2012, n. 225 del 2009). In particolare, con riferimento al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, «Codice dell'ambiente», la Corte ha affermato che le Regioni devono mantenere la propria legislazione negli ambiti di competenza fissati dal legislatore statale (sentenze n. 93 del 2013, n. 227 del 2011, n. 186 del 2010). Pertanto, la Corte, con la sentenza n. **300**, respinge l'eccezione secondo cui tale parametro di giudizio non possa essere invocato in relazione alle Regioni a statuto speciale, in quanto, ai sensi dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, le disposizioni di cui all'art. 117 Cost. sarebbero applicabili alle autonomie speciali solo nella misura in cui determinano un riparto di competenze ad esse più favorevole rispetto a quanto stabilito nei rispettivi statuti.

## ***7. L'organizzazione delle Regioni***

### ***7.1. Gli organi regionali***

#### ***7.1.1. Il Consiglio regionale***

L'ordinanza n. **31** ha giudicato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 27, comma 1, della legge della Regione Veneto n. 5 del 2012, impugnato, in riferimento anche all'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto stabilisce, in via transitoria, che il numero dei consiglieri regionali sia pari a 49, ai quali devono essere aggiunti, secondo la disciplina statutaria, il Presidente della Giunta ed il primo candidato non eletto. Secondo la Corte, il legislatore veneto ha rispettato il tetto previsto dalla normativa statale [art. 14, comma 1, lett. a), del d.l. n. 138 del 2011] – riconosciuta conforme a Costituzione dalla sentenza n. 198 del 2012 – che impegna le Regioni, per il conseguimento degli obiettivi di coordinamento della finanza pubblica, ad adeguare, nell'ambito della propria autonomia, i rispettivi ordinamenti ad una serie di parametri, tra i quali il numero massimo dei consiglieri regionali in funzione della popolazione.

#### ***7.1.2. I consiglieri regionali e il regime delle incompatibilità***

Con la sentenza n. **180** la Corte ha dichiarato la illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 5, della legge reg. Campania n. 27 del 2012 che derogando alle previsioni di incompatibilità di cui all'art. 65, comma 1, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, si pone in contrasto con gli artt. 3 e 122, primo comma, Cost. La Corte ha osservato che il “principio ispiratore”, che sta a fondamento dell'art. 65 del d.lgs. n. 267 del 2000, consiste nell'esistenza di ragioni che ostano

all'unione nella stessa persona delle cariche di presidente o assessore provinciale e di sindaco o assessore comunale con quella di consigliere regionale e nella necessità conseguente che la legge predisponga cause di incompatibilità idonee a evitare le ripercussioni che da tale unione possano derivare sulla distinzione degli ambiti politico-amministrativi delle istituzioni locali e, in ultima istanza, sull'efficienza e sull'imparzialità delle funzioni (sentenza n. 310 del 2011). E con siffatto principio non è conciliabile la disposizione censurata, poiché, stante l'identità dei poteri attribuiti al consigliere regionale supplente rispetto a quelli previsti per il titolare della carica, anche nei confronti del primo si pongono, non diversamente che nei confronti del titolare, quelle medesime esigenze di efficienza e trasparenza in vista delle quali, appunto, la richiamata normativa statale stabilisce che «Il presidente e gli assessori provinciali, nonché il sindaco e gli assessori dei comuni compresi nel territorio della regione, sono incompatibili con la carica di consigliere regionale».

### ***7.1.3. I consiglieri regionali e il reato di associazione di tipo mafioso***

Con la sentenza n. **118**, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale degli artt 1, 2 e 3, limitatamente alla lett. a) del comma 1, della legge della Regione Campania n. 16 del 2011, in tema di sospensione dalla carica dei consiglieri regionali condannati per associazione per delinquere di stampo mafioso, la Consulta ha rilevato che la disciplina regionale, si sovrappone alla disciplina statale in tema di sospensione di diritto (art. 15 della legge n. 55 del 1990, secondo cui non possono essere candidati alle elezioni regionali coloro che hanno riportato condanna definitiva per una serie di delitti, tra cui, anzitutto, quello di associazione di tipo mafioso, art. 416-bis c p.). L), e quindi – pur introducendo una disciplina più rigorosa - a fronte della quale il consigliere regionale condannato con sentenza non definitiva per associazione di tipo mafioso resta sospeso dalla carica sino alla sentenza definitiva (e, dunque, potenzialmente sine die) – è stata dichiarata incostituzionale attenendo alla materia «ordine pubblico e sicurezza», di competenza legislativa statale esclusiva (art. 117, secondo comma, lett. h, Cost.).

### ***7.1.4. Gli uffici del Consiglio regionale***

L'art. 26 della legge della Regione Calabria n. 47 del 2011, novellando l'art. 7-bis della legge regionale n. 8 del 1996, ha proceduto allo «sdoppiamento dell'originario Segretariato generale» del Consiglio regionale in due nuove «strutture speciali», denominate «Segretariato generale e Direzione generale», «composte ciascuna di tre unità di personale, di cui due possono essere esterni alla pubblica amministrazione». Tale scelta del legislatore calabrese è stata tuttavia censurata dalla sentenza n. **18** che ne ha rilevato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto determinava «un aumento dell'organico del personale del Consiglio regionale», in contrasto con i fondamentali principi di coordinamento della finanza pubblica posti dalla normativa statale (artt. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010 e 2, comma 102, della legge n. 244 del 2007).

### ***7.1.5. Il personale degli uffici alle dipendenze della Giunta e del Consiglio regionale***

La sentenza n. **289** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, con riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., dell'art. 3, comma 2, della legge della Regione Abruzzo n. 48 del 2012 che ha introdotto disposizioni per il contenimento delle spese per il personale. Più in particolare, la normativa regionale ha dato attuazione agli artt. 9, comma 28, e 14, commi 7 e 9, del d.l. n. 78 del 2010 che prevedono per le amministrazioni pubbliche la possibilità di avvalersi di personale con eterogenee tipologie di contratti di collaborazione occasionale nel limite del 50% della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009. La disposizione censurata, però, ha limitato la portata della previsione statale escludendo dal conteggio della spesa, le spese derivanti dai rapporti di lavoro instaurati presso gli uffici alle dipendenze degli organi elettivi della Giunta e del Consiglio regionale. La Corte, dopo aver ribadito il proprio consolidato orientamento sulla natura di principi fondamentali nella materia del coordinamento della finanza pubblica delle norme interposte ricordate (*ex multis*, si vedano sent. n. 69 del 2011, che richiama la sent. n. 169 del 2007, sent. n. 108 del 2011, sent. nn. 148 e 262 del 2012), con riferimento specifico alle spese degli uffici di

diretta collaborazione di organi politici regionali, ha ribadito quanto già affermato in precedenza, chiarendo che «la particolare rilevanza del carattere necessariamente fiduciario nella scelta del personale, a tempo determinato, degli uffici di diretta collaborazione, se può autorizzare deroghe al principio del pubblico concorso nella scelta dei collaboratori, non consente deroghe ai principi fondamentali dettati dal legislatore statale in materia di coordinamento della finanza pubblica, tra i quali va ricompreso anche l'art. 14, comma 9, del decreto-legge n. 78 del 2010» (sent. n. 130 del 2013)».

Con sent. n. **28** la Corte ha ritenuto non fondata la questione sollevata con riferimento all'art. 23, comma 6, della legge della Regione Campania n. 1 del 2012 che prevede la soppressione del cinquanta per cento delle posizioni dirigenziali prive di titolare dal 1° gennaio 2010 e la contestuale riduzione del fondo per il finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato dell'area della dirigenza, in misura corrispondente alla somma delle retribuzioni accessorie delle posizioni sopresse. La disposizione impugnata, «diversamente dal caso deciso da questa Corte con sentenza n. 339 del 2011», non incide «sul trattamento economico del personale, ma si limita ad adeguare il bilancio di previsione alla mutata consistenza numerica del personale dirigenziale»; l'intervento del legislatore regionale, aderente con l'art. 9, comma 2-bis, del decreto-legge n. 78 del 2010 « non interferisce con la materia dell'ordinamento civile», di competenza statale» né « contravviene al vincolo di destinazione delle risorse per le retribuzioni aggiuntive della dirigenza» previsto dal contratto collettivo nazionale di lavoro 23 dicembre 1999 per il personale con qualifica dirigenziale dipendente dagli enti del comparto Regioni - Autonomie Locali.

## ***7.2. Il personale dell'amministrazione regionale***

### ***7.2.1. L'accesso ai pubblici uffici, v. analoga voce in Il potere esecutivo***

### ***7.2.2. I dipendenti***

La sentenza n. **36** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., dell'art. 3, comma 7, della legge della Regione autonoma della Sardegna n. 6 del 2012 che autorizzava il personale regionale all'uso del mezzo proprio per lo svolgimento di missioni. Tale norma - riguardando «"uno specifico profilo del trattamento economico del dipendente pubblico regionale"» - rientra nella competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile (sentenze n. 290 del 2012 e n. 77 del 2011) e, pertanto, non può porsi in contrasto con le disposizioni in materia di trattamento economico di missione di cui alla legge n. 836 del 1973, (Trattamento economico di missione e di trasferimento dei dipendenti statali) e alla legge n. 417 del 1978 (Adeguamento del trattamento economico di missione e di trasferimento dei dipendenti statali).

La sentenza n. **72** ha giudicato costituzionalmente illegittimo, per contrasto con l'art. 136 Cost., l'art. 19 della legge della Regione Basilicata n. 26 del 2011 che, attraverso il rinvio alle finalità contemplate dall'art. 14 della legge regionale n. 31 del 2008, come modificata dall'art. 33 della legge regionale n. 27 del 2009, prevedeva un contributo regionale per la stabilizzazione dei lavoratori impegnati in attività socialmente utili ed utilizzati da almeno tre anni presso i Comuni ed altri enti pubblici, nonché dei lavoratori *ex* LSU titolari di contratti di collaborazione coordinata e continuativa per la durata di 5 anni con pubbliche amministrazioni, dal 2001 al 2008 o in essere. Secondo la Corte il suddetto rinvio alla legislazione regionale del 2008 e 2009 «assume risalto proprio per la indicazione "delle finalità alle quali è destinato lo stanziamento" che consistono «nella promozione della stabilizzazione del personale precario», da attuarsi senza la contestuale previsione delle procedure concorsuali richieste dalla sentenza n. 67 del 2011, la quale censurò, per violazione dell'art. 97 Cost., le scelte effettuate dal legislatore lucano in sede di modifica del citato art. 14 della legge regionale n. 31 del 2008. I Giudici, richiamando l'analogo precedente deciso dalla sentenza n. 99 del 2012, non hanno mancato di evidenziare che «la sostanza della volontà legislativa» è «di mantenere in piedi o di ripristinare, sia pure indirettamente, in contrasto con il sistema dell'efficacia delle decisioni caducatorie, gli effetti» della medesima struttura normativa

colpita da una precedente declaratoria di incostituzionalità. Inoltre, posto che «le norme statali in materia di stabilizzazione dei lavoratori precari» si atteggiano a «“principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, in quanto le stesse perseguono la finalità del contenimento della spesa nello specifico settore del personale” (così la sentenza n. 51 del 2012)», si é sottolineato come «il contenuto o il carattere meramente finanziario di una disposizione, quale quella impugnata, non possa ragionevolmente implicare una sua completa autonomia rispetto all’oggetto o all’obiettivo cui il (nel caso, rinnovato) finanziamento si riferisce: come se [...] la vicenda della destinazione di una somma per la stabilizzazione dei lavoratori possa risultare del tutto indipendente rispetto a quella delle “modalità” attraverso le quali si svolge il concreto realizzarsi della stabilizzazione».

La sentenza n. **73** ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 1, comma 2, della legge della Regione Puglia 15 maggio 2012, n. 11, la quale prorogava, nelle more del completamento delle procedure per la copertura dei posti vacanti, il rapporto di lavoro presso il servizio sanitario regionale dello stesso personale di cui era stata già tentata la stabilizzazione con procedura poi dichiarata costituzionalmente illegittima dalla sentenza n. 42 del 2011. La Corte con quella sentenza aveva rilevato il contrasto della norma censurata con l’art. 97, terzo comma, Cost., considerando che essa disponeva «una procedura selettiva interamente riservata, in assenza di alcuna peculiare ragione di interesse pubblico» e ritenendo che «la semplice circostanza che determinate categorie di dipendenti abbiano prestato attività a tempo determinato presso l’amministrazione» non fosse una ragione sufficiente a giustificare una deroga al principio del pubblico concorso. Ora, la Corte rileva che il legislatore regionale, riproponendo l’avvalimento a tempo determinato del medesimo personale selezionato in base ad una procedura dichiarata costituzionalmente illegittima, incorre nuovamente nella violazione dell’art. 97 Cost., non essendo l’asserita necessità di garantire la continuità dell’azione amministrativa ragione di per sé sufficiente a giustificare una deroga al principio del pubblico concorso. Chiarisce, infatti, la Corte che contrasta con l’art. 97 Cost. l’utilizzazione delle graduatorie formatesi all’esito di procedure non rispondenti al principio del pubblico concorso, sia quando il fine è quello di assumere personale a tempo indeterminato, sia quando l’intendimento è quello di instaurare o prorogare contratti a tempo determinato.

La sentenza **106** ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 7, commi 1, della legge della Regione siciliana n. 27 del 1991 che prevedeva, al fine di favorire l’occupazione giovanile, una riserva di posti, nei pubblici concorsi, per determinate categorie di soggetti. In particolare, la disposizione regionale riconosceva tale riserva, tra gli altri, anche a chi, in possesso del prescritto titolo di studio, avesse partecipato per un periodo non inferiore a 180 giorni a specifici progetti di utilità collettiva previsti dall’articolo 23 della legge n. 67 del 1988. Tale disciplina è stata più volte modificata ed, in particolare, con legge regionale n. 25 del 1993 è stata inserita, quale ulteriore condizione per usufruire della riserva dei posti, quella dell’essere in servizio alla data del 31 ottobre 1995. Proprio tale ultima previsione, oggetto di censura da parte del giudice rimettente, è stata dichiarata incostituzionale; infatti, a giudizio della Corte - pur potendo il legislatore «fissare un termine certo per delimitare l’ambito soggettivo di applicazione di una disciplina, specialmente con riferimento alla riserva di posti nei pubblici concorsi, ammissibile in ipotesi circoscritte e solo al ricorrere di precise condizioni più volte indicate da questa Corte (*ex plurimis*, sentenza n. 3 del 2013)» - tale termine dovrebbe mirare a «“non disperdere il patrimonio di professionalità formato sia con fondi statali, sia con fondi regionali (ordinanza n. 430 del 2002)»; nel caso di specie, invece, il termine puntuale del 31 ottobre 1995, introdotto dal legislatore quando i sopramenzionati progetti di utilità collettiva erano già conclusi, «dà luogo a una irragionevole disparità di trattamento tra soggetti che dovrebbero trovarsi nella eguale possibilità di usufruire di una disciplina diretta a favorire l’occupazione».

### **7.2.3. La dirigenza**

La sentenza n. **105** ha dichiarato l’illegittimità costituzionale, per violazione dell’art. 97, Cost., dell’articolo 1 della legge della Regione Abruzzo n. 16 del 2012 nella parte in cui introduceva una nuova disciplina in materia di conferimento di incarichi di dirigente di servizio. La norma censurata,

in particolare, prevedeva la possibilità di conferire i suddetti incarichi ai dipendenti regionali appartenenti alla qualifica impiegatizia di categoria D entro il limite del 10 per cento, che andava ad aggiungersi ad un ulteriore 10 per cento, previsto da altra disposizione regionale, attribuibile a soggetti esterni all'ente regionale con contratto a tempo determinato. A giudizio della Corte, fermo restando il principio generale per cui le funzioni dirigenziali devono essere attribuite a soggetti «muniti di adeguate competenze» e che «abbiano avuto accesso a seguito di apposita selezione comparativa», sono ammissibili deroghe purché «simili deviazioni dalla regola generale siano contenute entro limiti quantitativi ristretti e che i soggetti in questione siano individuati in maniera tale da assicurare il possesso della necessaria professionalità». Nel caso di specie, invece, la normativa regionale, prevedendo il ricorso al conferimento di incarichi dirigenziali in misura addirittura doppia rispetto alla disciplina stabilita dalla normativa statale di cui all'art. 19, comma 6, del d.lgs. 165 del 2001, contrasta col principio del buon andamento della Pubblica Amministrazione.

#### ***7.2.4. La decadenza automatica di alti dirigenti al verificarsi del grave dissesto finanziario***

L'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 149 del 2011 (Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, a norma degli articoli 2, 17 e 26 della legge delega n. 42 del 2009), prevede, al verificarsi del grave dissesto finanziario dichiarato agli effetti dell'art. 126 Cost., la decadenza automatica dei direttori regionali, dei direttori amministrativi e sanitari degli enti del servizio sanitario, del dirigente responsabile dell'assessorato regionale competente, e dei revisori dei conti. La sentenza n. 219 dichiara non fondata la relativa questione promossa in via principale per l'asserita ingerenza nell'organizzazione interna delle Regioni, in base ai seguenti argomenti: «La Corte premette che la norma impugnata ha un campo applicativo del tutto sottratto ai rigorosi presupposti enunciati dall'art. 126 Cost., ed estraneo all'autonomia assegnata dall'art. 123 Cost. allo statuto regionale. Essa, in primo luogo, non raggiunge gli organi che compongono la forma di governo della Regione, ma colpisce determinati funzionari appartenenti all'organizzazione regionale, coinvolti, sia obiettivamente (i direttori generali), sia previo accertamento della responsabilità (tutti gli altri), nel grave disavanzo sanitario. Ora, spetta allo statuto determinare i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento dell'apparato regionale (art. 123 Cost.). Nel caso di specie, viene invece incisa, per ragioni del tutto peculiari, la continuità del rapporto di lavoro che lega alla Regione taluni funzionari. Si è, perciò, su di un livello di concretezza che senza dubbio esula dallo statuto, e ricadrebbe piuttosto nell'ambito della potestà residuale della Regione in tema di organizzazione interna, da esercitare nel rispetto dei principi statutari (sentenza n. 233 del 2006). Tuttavia, questa Corte ha già affermato che tale competenza della Regione recede a fronte di misure volte al coordinamento della finanza pubblica, purché il nucleo di esse possa attribuirsi ad un principio fondamentale di quest'ultima materia (*ex plurimis*, sentenze n. 169 del 2007; n. 417 del 2005; n. 36 del 2004). In linea di massima, effetti così dettagliati potrebbero venire introdotti, per finalità organizzative e di contenimento della spesa, dal solo legislatore regionale. Ma la norma impugnata fa seguito ad una grave inadempienza da parte della Regione, nella quale i funzionari preposti al settore sanitario, e soggetti alle direttive del commissario ad acta, sono senz'altro coinvolti. La Corte ribadisce che, quando una Regione viola gravemente e sistematicamente gli obblighi derivanti dai principi della finanza pubblica, come nel caso che conduce alla nomina del commissario ad acta, allora essa patisce una contrazione della propria sfera di autonomia, a favore di misure introdotte per sanzionare tali inadempimenti da parte dello Stato. Queste misure, benché mirate e specifiche, appartengono all'ambito dei principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica (sentenza n. 155 del 2011), e sono perciò legittimamente adottabili dal legislatore statale, come è accaduto nel caso di specie».

#### ***7.2.5. Il trattamento economico***

È precluso alla legge regionale disciplinare il profilo, prettamente civilistico, dell'adempimento di un particolare tipo di obbligazione pecuniaria e delle conseguenze del suo adempimento. L'applicazione del principio - costantemente affermato dalla Corte (sentenza n. 82 del 1998) - ha portato alla dichiarazione dell'illegittimità costituzionale dell'art. 30, commi 1 e 2, della legge della

Regione siciliana 15 giugno 1988, n. 11, che attribuiva ai dipendenti regionali il diritto a percepire in via cumulativa interessi in misura legale e rivalutazione monetaria in caso di pagamento tardivo delle competenze economiche spettanti a titolo di stipendio o di pensione. Così la sentenza n. **265**.

#### **7.2.6. Le ferie**

La sentenza n. **286** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. *l*), Cost., dell'art. 8 della legge della Regione Liguria n. 15 del 2011, e dell'art. 18, comma 1, della legge della Regione Liguria n. 38 del 2011 che contenevano due versioni successive della medesima disposizione in tema di ferie del personale regionale. In particolare, la normativa regionale disciplina diversi casi in cui il personale non sia riuscito a fruire dell'intero periodo feriale spettante, in quanto al proprio rapporto di lavoro a tempo indeterminato con la Regione si è sovrapposto un altro rapporto di lavoro a tempo determinato. In tali evenienze, le norme regionali impugnate istituiscono un meccanismo di conversione delle ferie maturate e non fruite nel primo rapporto che possono essere godute nel corso del secondo rapporto. La Corte - dopo aver ribadito che l'istituto delle ferie è parte integrante del trattamento del prestatore di lavoro subordinato, pubblico o privato e che, essendo ormai contrattualizzato anche il rapporto di impiego dei dipendenti regionali «“la sua disciplina [...] rientra nella materia dell'ordinamento civile, riservata alla competenza esclusiva statale (sentenze n. 339 e n. 77 del 2011)” (sentenza n. 290 del 2012; nello stesso senso, *ex plurimis*, sentenze n. 215 e n. 213 del 2012, nonché n. 324 del 2010)» - ha concluso ritenendo che la Regione, nel legiferare in tema di ferie, ha invaso la sfera di esclusiva competenza legislativa dello Stato in tale materia. Non vale in senso contrario la tesi sostenuta dal ricorrente circa la sostanziale coincidenza della previsione regionale con quanto contenuto nelle disposizioni del contratto collettivo nazionale, anche con qualifica dirigenziale, sia perché, in realtà, le clausole contrattuali prevedono una disciplina diversa della materia, sia perché, anche laddove vi fosse sostanziale omogeneità di disciplina, ciò non sarebbe sufficiente a “salvare” la normativa regionale in quanto già in altre occasioni è stata riconosciuta la lesione del menzionato parametro costituzionale «anche in caso di norme regionali meramente ripetitive di clausole contrattuali collettive (sentenza n. 7 del 2011)». La Corte sottolinea, infine, che la normativa regionale, introducendo il ricordato meccanismo di conversione delle ferie, contrasta anche con la nuova disciplina statale introdotta con l'art. 5, comma 8, del d.l. n. 95 del 2012, convertito con modificazione dall'art. 1, comma 1, della legge n. 135 del 2012, che ha rigorosamente vietato ogni forma di “monetizzazione” delle ferie residue maturate e non fruite.

#### **7.2.7. Il contenimento dei costi per il personale, v. Autonomie territoriali - competenza concorrente, coordinamento della spesa pubblica – contenimento della spesa per il personale**

#### **7.2.8. La riduzione delle spese per il personale**

In tema di riduzione di spese per il personale e di partecipazione agli obiettivi di contenimento della spesa pubblica, le misure di riduzione fissate dal d.l. n. 78 del 2011, espressive di un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, non annullano la libertà delle Regioni di darvi attuazione, nelle varie leggi di spesa, anche mediante una modulazione delle percentuali di risparmio in misura diversa rispetto a quanto disposto dalla medesima normativa statale: è questo il principio sancito dalla sentenza **36** che ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 6, della legge della Regione Sardegna n. 6 del 2012, che prevede che la spesa annua per le missioni non può essere superiore all'80 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2009, diversamente da quanto previsto dall'art. 6 del d.l. n. 78 del 2011 che prevede una riduzione del 50 per cento di dette spese.

### **7.2.9. Il personale fiduciario e i limiti di spesa**

“Si deve ritenere che la particolare rilevanza del carattere necessariamente fiduciario nella scelta del personale, a tempo determinato, degli uffici di diretta collaborazione, se può autorizzare deroghe al principio del pubblico concorso nella scelta dei collaboratori, non consente deroghe ai principi fondamentali dettati dal legislatore statale in materia di coordinamento della finanza pubblica, tra i quali va ricompreso anche l’art. 14, comma 9, del decreto-legge n. 78 del 2010. Ed invero, tale disposizione di legge statale, ben lungi dall’interferire con le determinazioni della Regione sulla scelta dei suoi collaboratori – che potrà avvenire nel pieno rispetto della sua autonomia organizzativa, ancorché all’interno dei limiti di spesa stabiliti – pone validamente un limite ad un particolare aggregato di spesa, qual è quello relativo al comparto per il personale, cui vanno soggette tutte le pubbliche amministrazioni (*ex plurimis*, sentenza n. 169 del 2007)” Così la sentenza n. **130** che dichiara l’illegittimità di alcune norme della legge n. 7 del 2011 della Regione Piemonte, che consentivano deroghe ai vincoli posti dalla legislazione nazionale per il contenimento della spesa.

### **7.2.10. L’incremento dei dirigenti della Stazione Unica Appaltante**

L’art. 32 della legge della Regione Calabria n. 47 del 2011, modificando l’art. 1 della legge regionale n. 26 del 2007, istitutiva della “Stazione Unica Appaltante” per l’acquisizione di beni e servizi nell’ambito sanitario, ha incrementato da una a tre le sezioni tecniche di tale Autorità regionale, prevedendo la corrispondente assunzione di tre dirigenti, equiparati a quelli di servizio della Giunta regionale. In riferimento a tale disposizione, giudicata costituzionalmente illegittima dalla sentenza n. **18**, per violazione dell’art. 81, quarto comma, Cost., la Corte ha rilevato l’omessa indicazione dei mezzi di copertura «per far fronte alle maggiori spese» derivanti dal conseguente incremento dell’organico regionale.

## **7.3. Il Servizio Sanitario Regionale**

### **7.3.1. Il registro tumori**

La legge della Regione Campania n. 19 del 2012, istitutiva del registro tumori della popolazione regionale, ha disposto l’affidamento della gestione di ciascun registro ad unità operative, anche di nuova creazione, dedicate e strutturate presso ciascun dipartimento di prevenzione delle ASL e della Regione, ed ha riservato all’assessorato regionale alla sanità la nomina dei responsabili dei registri tumori provinciali e subprovinciali, del responsabile del registro tumori infantili e del funzionario del centro di coordinamento. Una simile iniziativa è stata giudicata costituzionalmente illegittima, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 120, secondo comma, Cost., dalla sentenza n. **79**, ove, peraltro, non si è mancato di sottolineare come non sia meritevole di contestazione «l’istituzione in sé dei registri tumori, del centro di coordinamento e del comitato tecnico-scientifico». I profili di incostituzionalità sono stati rinvenuti piuttosto nell’accertata interferenza della disciplina campana con le funzioni e le attività del Commissario *ad acta* incaricato dell’attuazione del Piano di rientro dal disavanzo sanitario e nel rilevato contrasto con l’obiettivo di contenimento della spesa pubblica sanitaria posto da norme statali espressive di principi di coordinamento della finanza pubblica.

### **7.3.2. La nomina dei direttori generali delle ASL e degli Istituti del servizio sanitario regionale**

In tema di criteri di nomina dei direttori generali delle aziende sanitarie locali, aziende ospedaliere e istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, la Corte, con la sentenza n. **152** ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 18-*bis*, comma 5, della legge della Regione Campania n. 32 del 1994, inserito dall’articolo 1, comma 1, lettera b), della successiva legge regionale n. 18 del 2012, limitatamente alle parole «che decadono dopo sessanta giorni dalla pubblicazione del disciplinare». La suindicata disposizione prevede, anche se all’interno di una disciplina transitoria, un’ipotesi di decadenza automatica dall’incarico. Essa, trovando applicazione nei confronti della suddetta tipologia di figure dirigenziali – che esercita funzioni di carattere

gestionale e non è legata all'organo politico da un rapporto diretto – viola l'art. 97 Cost. sotto plurimi profili. In primo luogo, perché il meccanismo di decadenza automatica incide sulla continuità dell'azione amministrativa, garantita dal principio di buon andamento (vedi sentenze n. 228 e n. 124 del 2011; n. 304 e n. 224 del 2010). In secondo luogo, in quanto il carattere automatico della decadenza dall'incarico dei direttori generali delle ASL e degli Istituti del servizio sanitario regionale, previsto dalla norma censurata, viola i principi di efficienza e di efficacia dell'azione amministrativa, perché esclude una valutazione oggettiva dell'operato del funzionario (vedi sentenze n. 34 e n. 224 del 2010). In terzo luogo, perché l'introduzione, da parte della disposizione impugnata, di un'ipotesi di cessazione anticipata e automatica dall'incarico del direttore generale, dipendente da un atto dell'organo politico viola il principio di imparzialità dell'azione amministrativa (vedi sentenze n. 228 del 2011 e n. 224 del 2010). Infine, in quanto la mancata previsione, da parte della disposizione regionale in oggetto, del «diritto del funzionario di intervenire nel corso del procedimento che conduce alla sua rimozione e di conoscere la motivazione di tale decisione» viola il principio del giusto procedimento. (sentenze n. 34 del 2010 e n. 390 del 2008).

### **7.3.3. La decadenza automatica di dirigenti del servizio sanitario**

La sentenza n. 219 dichiara la non fondatezza della questione prospettata, per violazione dell'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., nei confronti del comma 1 dell'art. 3, decreto legislativo n. 149 del 2011 (Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, a norma degli articoli 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42). La norma censurata, al verificarsi del grave dissesto finanziario che prelude all'esercizio del potere sanzionatorio dello Stato ex art. 126 Cost., impone la decadenza automatica dei direttori regionali, dei direttori amministrativi e sanitari degli enti del servizio sanitario, del dirigente responsabile dell'assessorato regionale competente, e dei revisori dei conti. La Corte premette che la norma impugnata ha un campo applicativo del tutto sottratto ai rigorosi presupposti enunciati dall'art. 126 Cost., ed estraneo all'autonomia assegnata dall'art. 123 Cost. allo statuto regionale. Essa, in primo luogo, non raggiunge gli organi che compongono la forma di governo della Regione, ma colpisce determinati funzionari appartenenti all'organizzazione regionale, coinvolti, sia obiettivamente (i direttori generali), sia previo accertamento della responsabilità (tutti gli altri), nel grave disavanzo sanitario. Ora, spetta allo statuto determinare i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento dell'apparato regionale (art. 123 Cost.). Nel caso di specie, viene invece incisa, per ragioni del tutto peculiari, la continuità del rapporto di lavoro che lega alla Regione taluni funzionari. Si è, perciò, su di un livello di concretezza che senza dubbio esula dallo statuto, e ricadrebbe piuttosto nell'ambito della potestà residuale della Regione in tema di organizzazione interna, da esercitare nel rispetto dei principi statutari (sentenza n. 233 del 2006). Tuttavia, la Corte ha già affermato che tale competenza della Regione recede a fronte di misure volte al coordinamento della finanza pubblica, purché il nucleo di esse possa attribuirsi ad un principio fondamentale di quest'ultima materia (ex plurimis, sentenze n. 169 del 2007; n. 417 del 2005; n. 36 del 2004). In linea di massima, effetti così dettagliati potrebbero venire introdotti, per finalità organizzative e di contenimento della spesa, dal solo legislatore regionale. Ma la norma impugnata fa seguito ad una grave inadempienza da parte della Regione, nella quale i funzionari preposti al settore sanitario, e soggetti alle direttive del commissario *ad acta*, sono senz'altro coinvolti. La Corte ribadisce che, quando una Regione viola gravemente e sistematicamente gli obblighi derivanti dai principi della finanza pubblica, come nel caso che conduce alla nomina del commissario *ad acta*, allora essa patisce una contrazione della propria sfera di autonomia, a favore di misure introdotte per sanzionare tali inadempimenti da parte dello Stato. Queste misure, benché mirate e specifiche, appartengono all'ambito dei principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica (sentenza n. 155 del 2011), e sono perciò

### **7.4. Le società pubbliche strumentali**

La riforma delle società pubbliche strumentali controllate direttamente o indirettamente (anche) dalle Regioni e dagli enti locali, disposta dall'art. 4 del d.l. n. 95 del 2012 nel quadro di una complessiva revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini, è stata vagliata



dalla sentenza n. 229 che ha deciso una pluralità di ricorsi proposti da Regioni ad autonomia ordinaria e speciale. Innanzitutto, i Giudici hanno dichiarato non fondate, per erroneità del presupposto interpretativo, le questioni di legittimità costituzionale dei commi 1, 2, 3, 7 e 8 del suddetto art. 4, impugnati, in riferimento agli artt. 75 e 136 Cost., in quanto – delineando una procedura *ad hoc* per le società che esercitano servizi pubblici locali in ordine alle quali sia precluso un utile ed efficace ricorso al mercato in ragione di peculiari caratteristiche, nonché riducendo la possibilità di affidamenti diretti dei medesimi servizi, con la più grave sanzione dello scioglimento o della privatizzazione delle società controllate direttamente o indirettamente dagli enti locali ed il divieto di nuovi affidamenti diretti di servizi e del rinnovo degli affidamenti in essere, nonché con la previsione dell'obbligo per le pubbliche amministrazioni di acquisire sul mercato i beni e i servizi con le procedure ad evidenza pubblica – riprodurrebbero una disciplina già espunta dall'ordinamento, dapprima, a seguito del *referendum* del 12-13 giugno 2011 e, poi, per effetto della sentenza n. 199 del 2012. La Corte ha preliminarmente chiarito che le censurate norme sono «volte primariamente a realizzare lo scioglimento o, in alternativa, la privatizzazione delle società, controllate direttamente o indirettamente dalle pubbliche amministrazioni, titolari di affidamenti diretti di servizi in favore delle pubbliche amministrazioni, ed in specie di quelle, fra di esse, che abbiano conseguito nell'anno 2011 un fatturato da prestazione di servizi a favore delle pubbliche amministrazioni stesse superiore al 90% dell'intero fatturato, mirando a ridurre il numero». A tale scopo, si è previsto che le predette società «possono continuare ad operare, senza essere sciolte o privatizzate, solo “qualora per le peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto, anche territoriale, di riferimento non sia possibile per l'amministrazione pubblica controllante un efficace e utile ricorso al mercato” e a condizione che tale verifica venga sottoposta all'Autorità garante della concorrenza e del mercato» per l'acquisizione di un parere vincolante da comunicarsi alla Presidenza del Consiglio dei ministri. Il legislatore ha poi ulteriormente delimitato, a partire dal 1° gennaio 2014, il ricorso agli affidamenti diretti solo a favore di società a capitale interamente pubblico, imponendo, viceversa, alle pubbliche amministrazioni, come regola, l'obbligo di acquisire i servizi strumentali alle proprie attività sul mercato secondo le procedure concorrenziali. La disposizione in esame ha altresì definito in negativo il proprio ambito di applicazione, espressamente escludendo «una serie di società controllate dalle pubbliche amministrazioni (...), fra le quali vi sono, in primo luogo, le società che svolgono servizi di interesse generale, anche aventi rilevanza economica». In proposito, si è osservato che «la definizione dei servizi di interesse generale trova nella normativa dell'Unione europea i suoi fondamenti, e che, alla luce di essa, tali servizi corrispondono ad attività (anche commerciali) orientate al bene della collettività e pertanto vincolate a specifici obblighi di servizio pubblico da parte delle autorità, tra le quali si annoverano, ad esempio, i trasporti, i servizi postali, le telecomunicazioni». Si è così coerentemente sostenuto che «i servizi pubblici locali rientrano fra i servizi di interesse generale», con il conseguente riconoscimento dell'erroneità del presupposto interpretativo da cui muovono le censure, «che è quello dell'applicabilità delle norme qui in esame in riferimento ai servizi pubblici locali. Tale presupposto non solo è contraddetto espressamente dal (...) comma 3, ma viene anche smentito da una lettura sistematica delle disposizioni dell'art. 4». Pertanto, poiché «le disposizioni censurate hanno un ambito di applicazione diverso da quello delle disposizioni oggetto del *referendum* abrogativo del 12-13 giugno 2011 e della declaratoria di illegittimità costituzionale di cui alla sentenza n. 199 del 2012 e, dunque, non sono riproduttive né delle disposizioni abrogate con il *referendum*, né delle disposizioni dichiarate costituzionalmente illegittime con la citata sentenza», si è esclusa la sussistenza di una lesione del giudicato costituzionale e della volontà popolare. Sono stati, invece, giudicati incostituzionali, per violazione dell'art. 117, commi terzo e quarto, Cost., i commi 1, 2, 3, secondo periodo, 3-*sexies*, ed 8 dell'art. 4, nella parte in cui – impedendo o comunque condizionando la scelta delle Regioni in ordine alla forma giuridica da adottare per organizzare ed erogare i propri servizi, in specie con l'imposizione dello scioglimento o della privatizzazione delle società *in house*, nonché, comunque, con la previsione di una drastica riduzione delle ipotesi di ricorso all'affidamento *in house* – si applicano anche alle Regioni ad autonomia ordinaria. Le censurate disposizioni prevedono, in particolare, lo scioglimento, entro il 31 dicembre 2013, delle società controllate direttamente o indirettamente (oltre che dalle pubbliche amministrazioni in generale) dalle Regioni e dagli enti locali, che, nel

corso del 2011, abbiano conseguito un fatturato da prestazione di servizi a favore delle pubbliche amministrazioni stesse superiore al 90% dell'intero fatturato (comma 1); in alternativa, l'alienazione, mediante procedure di evidenza pubblica, delle relative partecipazioni entro il 30 giugno 2013 (comma 1), prescrivendo, in caso di mancato adeguamento, il divieto di nuovi affidamenti diretti di servizi e del rinnovo degli affidamenti in essere (comma 2); l'inapplicabilità della suddetta disciplina, oltre che ad una serie di società specificamente individuate, solo qualora, per le peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto, anche territoriale, di riferimento non sia possibile per l'amministrazione pubblica controllante un efficace e utile ricorso al mercato, e la sottoposizione degli esiti della predetta verifica all'Autorità garante della concorrenza e del mercato per l'acquisizione di un parere vincolante da comunicarsi alla Presidenza del Consiglio dei ministri (comma 3); la sottoposizione al previo parere favorevole di un organo statale (il Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per l'acquisto di beni e servizi) dell'approvazione degli eventuali piani di ristrutturazione e razionalizzazione delle società controllate predisposti dalle Regioni (comma 3-*sexies*); la drastica riduzione, a decorrere dal 1° gennaio 2014, della possibilità di ricorrere ad affidamenti diretti a favore di società a capitale interamente pubblico, nel rispetto dei requisiti richiesti dalla normativa e dalla giurisprudenza comunitaria per la gestione *in house* (comma 8). La Corte ha preliminarmente identificato la materia alla quale ricondurre la normativa censurata. L'analisi dell'oggetto ("messa in liquidazione e privatizzazione di società pubbliche") e del contenuto delle disposizioni *de quibus* ha evidenziato che esse «dettano una disciplina puntuale delle società pubbliche strumentali, che si aggiunge ai numerosi interventi del legislatore statale sulle medesime società, i quali, negli anni più recenti, ne hanno accentuato i profili di specialità rispetto al regime generale delle società di diritto comune». La disciplina restrittiva dettata dal d.l. n. 223 del 2006 e dalla legge n. 244 del 2007 è stata già vagliata dalla Corte che ha rilevato come «sia il divieto per le predette società strumentali di svolgere prestazioni a favore di altri soggetti pubblici o privati, in affidamento diretto o con gara, e di partecipare ad altre società o enti (...), sia il divieto per le pubbliche amministrazioni di costituire società aventi per oggetto la produzione di beni e servizi, non strettamente necessari al perseguimento delle proprie finalità istituzionali, e di assumere e mantenere le partecipazioni in tali società (...), "mirano, da un canto, a rafforzare la distinzione tra attività amministrativa in forma privatistica (posta in essere da società che operano per una pubblica amministrazione) ed attività di impresa di enti pubblici, dall'altro, ad evitare che quest'ultima possa essere svolta beneficiando dei privilegi dei quali un soggetto può godere in quanto pubblica amministrazione" (sentenza n. 148 del 2009)». La sentenza n. 326 del 2008 ha altresì precisato che simili previsioni sono «dirette ad evitare che soggetti dotati di privilegi svolgano attività economica al di fuori dei casi nei quali ciò è imprescindibile per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, anche al fine di eliminare eventuali distorsioni della concorrenza». In altri termini, la giurisprudenza costituzionale vi ha ravvisato «la finalità di assicurare che le società pubbliche che svolgono servizi strumentali per le pubbliche amministrazioni non approfittino del vantaggio che ad esse deriva dal particolare rapporto con le predette pubbliche amministrazioni operando sul mercato, al fine di evitare distorsioni della concorrenza, ma concentrino il proprio operato esclusivamente nell'"attività amministrativa svolta in forma privatistica" per le medesime amministrazioni pubbliche. E ciò in linea con la normativa dell'Unione europea, il cui primario obiettivo è quello di evitare che l'impresa pubblica goda di regimi privilegiati e di assicurare – ai fini dell'ammissibilità degli affidamenti diretti di servizi a società pubbliche – che l'ente affidante eserciti sull'affidatario un controllo analogo a quello che esso esercita sui propri servizi e che l'affidatario realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente controllante». Con specifico riguardo ai commi 1 e 2 dell'art. 4 del d.l. n. 95 del 2012, si è osservato che essi, lungi dal perseguire gli obiettivi limpidamente delineati dalla sentenza n. 326 del 2008, colpiscono proprio le società pubbliche che tali obiettivi hanno realizzato, avendo concentrato il proprio operato nell'"attività amministrativa svolta in forma privatistica" ed evitato di beneficiare di indebiti privilegi. Alle pubbliche amministrazioni è stata così sottratta «la scelta in ordine alle modalità organizzative di svolgimento delle attività di produzione di beni o servizi strumentali alle proprie finalità istituzionali, in quanto si esclude la possibilità che, pur ricorrendo le condizioni prescritte dall'ordinamento dell'Unione europea, le medesime amministrazioni continuino ad avvalersi di società *in house*. Di queste ultime, infatti, si impone lo scioglimento o la

privatizzazione, consentendosi che le stesse sopravvivano e continuino ad essere titolari di affidamenti diretti» solo in «rare ipotesi». I Giudici hanno dunque osservato che la normativa in esame finisce per precludere alle Regioni «la scelta di una delle possibili modalità di svolgimento dei servizi strumentali alle proprie finalità istituzionali»; e per incidere «sulla materia dell'organizzazione e funzionamento della Regione, affidata dall'art. 117, quarto comma, Cost., alla competenza legislativa regionale residuale delle Regioni ad autonomia ordinaria ed alla competenza legislativa regionale primaria delle Regioni ad autonomia speciale dai rispettivi statuti», tenuto conto che essa inibisce in radice «una delle possibili declinazioni dell'autonomia organizzativa regionale». Tuttavia, la Corte non ha ritenuto tale «collocazione per materia delle norme impugnate (...) totalmente assorbente», in quanto «l'impugnato art. 4 si inserisce fra le disposizioni (...) con le quali il legislatore statale ha inteso “razionalizzare la spesa pubblica attraverso la riduzione delle spese per beni e servizi, garantendo al contempo l'invarianza dei servizi ai cittadini”». Pertanto, costituisce un dato «indiscutibile che la disciplina impugnata obbedisce anche alla finalità del contenimento della spesa pubblica. Poiché la giurisprudenza costituzionale ha espressamente riconosciuto che disposizioni statali di principio in tema di coordinamento della finanza pubblica, ove costituzionalmente legittime, possono “incidere su una materia di competenza della Regione e delle Province autonome (sentenze n. 188 del 2007, n. 2 del 2004 e n. 274 del 2003), come l'organizzazione ed il funzionamento dell'amministrazione regionale e provinciale” (sentenza n. 159 del 2008)», si è ritenuto necessario «verificare se le singole disposizioni impugnate dalle Regioni siano riconducibili a principi di coordinamento della finanza pubblica». In proposito rileva il consolidato insegnamento secondo cui «è consentito imporre limiti alla spesa di enti pubblici regionali alla duplice condizione: a) di porre obiettivi di riequilibrio della medesima, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente; b) di non prevedere in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi (sentenza n. 289 del 2008). Può essere, in altri termini, imposto alle Regioni un “limite globale, complessivo, al punto che ciascuna Regione deve ritenersi libera di darvi attuazione, nelle varie leggi di spesa, relativamente ai diversi comparti, in modo graduato e differenziato, purché il risultato complessivo sia pari a quello indicato nella legge statale” (sentenza n. 36 del 2013; sentenza n. 211 del 2012)». Nella specie, si è constatato che le censurate disposizioni «delineano, invece, una disciplina puntuale e dettagliata che vincola totalmente anche le amministrazioni regionali, senza lasciare alcun margine di adeguamento, anche a Regioni e Province autonome, con conseguente lesione dell'autonomia organizzativa della Regione, nonché della competenza regionale concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica».

### ***7.5. I controlli del Governo e la loro compatibilità con l'autonomia regionale***

La sentenza n. **219** dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 del d.lgs. n. 149 del 2011, nel testo introdotto dall'art. 1-bis, comma 4, del d.l. n. 174 del 2012, in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 119 Cost. La questione concerne il potere di verifica da parte dello Stato sulla regolarità della gestione amministrativo-contabile di Regioni ed enti (sia Regioni a statuto ordinario che Regioni a statuto speciale e Province autonome), che, per effetto del d.l. n. 174 del 2012, è preliminare al controllo della Corte dei conti. Al riguardo, così la Corte argomenta: “Questa Corte ha ripetutamente riconosciuto la legittimità di leggi statali intese ad acquisire dalle Regioni dati utili, anche nella prospettiva del coordinamento della finanza pubblica (sentenza n. 376 del 2003; in seguito, sentenze n. 36 del 2004; n. 35 del 2005), ed in particolare in rapporto alle attribuzioni della Corte dei conti (sentenze n. 57 del 2010; n. 417 del 2005; n. 64 del 2005). La disposizione impugnata eccede tali confini, circoscritti alla trasmissione da parte degli uffici regionali delle notizie ritenute sensibili, per attribuire non al giudice contabile, ma direttamente al Governo un potere di verifica sull'intero spettro delle attività amministrative e finanziarie della Regione, nel caso di squilibrio finanziario, per mezzo dei propri servizi ispettivi. Il grado e la rilevanza costituzionale dell'autonomia politica della Regione si misura anche sul terreno della sottrazione dei propri organi e dei propri uffici ad un generale potere di sorveglianza da parte del Governo, analogo a quello che spetta invece nei confronti degli enti appartenenti al plesso organizzativo statale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost. Naturalmente, non possono escludersi casi

specifici in cui gli interessi costituzionali sollecitati dalla fattispecie si coagulano intorno ad un nucleo di competenze, la cui titolarità spetta esclusivamente allo Stato. Per tali ipotesi, non è contestabile la legittimità costituzionale di una disciplina che protegga simili interessi, attribuendo poteri ispettivi e di vigilanza ad organi statali (sentenze n. 159 del 2008; n. 97 del 2001; n. 452 del 1989; n. 29 del 1995; n. 219 del 1984), né è contestabile l'esercizio di tali poteri al fine di far valere uno specifico obbligo gravante sul sistema regionale, in particolare nella prospettiva di riferirne alla competente Procura contabile (sentenza n. 370 del 2010). Ben diverso, però, è il caso in cui a finire sotto osservazione è l'attività amministrativa tutta delle Regioni e delle Province autonome, sia pure in presenza di indici di squilibrio nella gestione finanziaria. L'ampiezza e l'incisività di un tale potere di verifica cela in definitiva un corrispondente potere di vigilanza, attivabile per mezzo dei servizi ispettivi dello Stato, volto a rilevare la cattiva gestione degli uffici da parte della Regione, cui spetta organizzarli ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost. Né vale in senso contrario porre in rilievo che la disposizione impugnata è finalizzata a rafforzare l'intervento della Corte dei conti. Allo scopo di contemperare l'autonomia costituzionale del sistema regionale con l'interesse unitario alla sana gestione amministrativa e finanziaria, e a soli fini collaborativi, l'art. 3 della legge n. 20 del 1994 ha individuato nella Corte dei conti l'organo al quale riservare il potere di «effettuare e disporre ispezioni e accertamenti diretti», anche nei confronti delle Regioni e delle Province autonome. E questa Corte, chiamata a giudicare della legittimità costituzionale della normativa che introduceva in tal modo il controllo di gestione, ha stimato che tale attribuzione non costituisse un aspetto secondario dell'intervento in questione, ma ne fosse piuttosto un fondamento. Difatti, tale organo agisce «quale garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico», «di modo che l'imputazione alla Corte dei conti del controllo sulla gestione esercitabile anche nei confronti delle amministrazioni regionali non può essere considerata come l'attribuzione di un potere che si contrappone alle autonomie delle regioni» (sentenza n. 29 del 1995). Ora, la norma impugnata supera il punto di sintesi che si era in tal modo raggiunto a tutela dell'autonomia regionale, affidando al Governo l'esercizio di un potere di verifica che, pur restando strumentale rispetto ai compiti del giudice contabile, ugualmente si divarica dal procedimento attivabile e gestibile da quest'ultimo, ed in definitiva si duplica in danno delle Regioni e delle Province autonome. Tale assetto normativo eccede i limiti propri dei principi di coordinamento della finanza pubblica, e si ripercuote sulla competenza legislativa regionale in materia di organizzazione degli uffici, per entrambi questi aspetti. Anzitutto, poiché riserva all'apparato ministeriale un compito fino ad oggi consacrato all'imparziale apprezzamento della Corte dei conti (sentenze n. 198 del 2012, n. 179 del 2007, n. 267 del 2006 e n. 29 del 1995). Inoltre, poiché ciò accade in difetto di proporzionalità tra il mezzo impiegato ed il fine perseguito, non essendovi ragione di supporre l'inidoneità degli ampi poteri ispettivi di quest'ultima a conseguire i medesimi risultati, secondo modalità maggiormente compatibili con l'autonomia regionale”.

### ***7.6. Il controllo di gestione della Corte dei conti nei confronti delle Regioni***

All'argomento del controllo di gestione nei confronti delle Regioni, la sentenza n. 219 dedica – preliminarmente alla risoluzione della questione relativa all'art. 5 del d.l. n. 149 del 2011 - alcuni passaggi. Afferma la Corte che essa “fin dalla sentenza n. 29 del 1995, ha ritenuto la legittimità costituzionale di «un tipo di controllo, come quello previsto dalle disposizioni contestate, che abbia ad oggetto, non già i singoli atti amministrativi, ma l'attività amministrativa, considerata nel suo concreto e complessivo svolgimento, e che debba essere eseguito, non già in rapporto a parametri di stretta legalità, ma in riferimento ai risultati effettivamente raggiunti collegati agli obiettivi programmati nelle leggi o nel bilancio, tenuto conto delle procedure e dei mezzi utilizzati per il loro raggiungimento. Infatti, il disegno costituzionale della pubblica amministrazione - delineato in base ai principi del buon andamento dei pubblici uffici (art. 97), della responsabilità dei funzionari (art. 28), del tendenziale equilibrio di bilancio (art. 81) e del coordinamento dell'autonomia finanziaria delle regioni con la finanza dello Stato, delle Province e dei Comuni (art. 119) - permette al legislatore ordinario di sviluppare le potenzialità in esso contenute attraverso la previsione di forme di controllo ulteriori rispetto al controllo, essenzialmente esterno, di legittimità e l'estensione di tali forme ulteriori alle amministrazioni regionali» (sentenza n. 29 del 1995, punto 9.1 del Considerato

in diritto). È pacifico che entro una nozione così larga, e così attenta a rimarcare in particolar modo l'impatto dell'attività amministrativa sulle finanze pubbliche, debba rientrare non solo il controllo sulla gestione amministrativa, ma anche quello sulla gestione finanziaria. In seguito, tale profilo è stato ribadito dall'art. 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), per il quale «la Corte dei conti, ai fini del coordinamento della finanza pubblica, verifica il rispetto degli equilibri di bilancio da parte di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, in relazione al patto di stabilità interno ed ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea». Questo principio, senza dubbio applicabile ai soggetti ad autonomia speciale (sentenze n. 60 del 2013 e n. 267 del 2006), convive, ma non viene meno per effetto della «potestà delle Regioni a statuto speciale, nell'esercizio della loro competenza, di adottare particolari discipline nel rispetto delle suddette finalità». Si tratta di attribuzione, anch'essa prevista dall'art. 7, comma 7, della legge n. 131 del 2003 concernente infatti le sole modalità di adattamento del controllo della Corte dei conti alle peculiarità recepite dagli statuti speciali, al pari dell'analogo art. 20 della legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione). Né la Corte ha mai mutato avviso sul punto: la sentenza n. 236 del 2004, richiamata in senso contrario dalla Regione Friuli-Venezia Giulia, ha riguardato il solo comma 1 dell'art. 7 della legge n. 131 del 2003, in tema di conferimento delle funzioni amministrative, e dunque materia affatto diversa dal controllo di gestione. Più in generale, è costante nella giurisprudenza di questa Corte l'affermazione secondo cui legittimamente il legislatore statale conferisce alla Corte dei conti funzioni esercitabili nei confronti non solo delle Regioni a statuto ordinario, ma anche delle autonomie speciali (sentenza n. 29 del 1995; in seguito, sentenze n. 60 del 2013; n. 267 del 2006; n. 171 del 2005). Ben si comprende, infatti, che attribuzioni fondate sugli artt. 28, 81 e 97 Cost., anche in riferimento all'art. 119 Cost. ed al coordinamento della finanza pubblica, non possano incontrare i limiti peculiari dell'autonomia speciale, ma si impongano uniformemente, perlomeno nei tratti costitutivi ed essenziali, sull'intero territorio della Repubblica. Non hanno perciò mai avuto successo i tentativi delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di opporre al legislatore statale, in questa materia, sfere di più ampia autonomia legislativa e amministrativa, rispetto a quelle di cui godono le Regioni a statuto ordinario. Non a caso, sono state di regola le norme di attuazione degli statuti delle parti ricorrenti ad adeguarsi alla legge 14 gennaio 1994, n. 20 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti), istitutiva del controllo di gestione, e non il contrario (art. 3 del d.lgs. 15 maggio 2003, n. 125 per la Regione Friuli-Venezia Giulia; art. 1 del d.lgs. 14 settembre 2011, n. 166 per la Regione autonoma Trentino-Alto Adige; art. 1 del d.lgs. 5 ottobre 2010, n. 179 per la Regione Valle d'Aosta), mentre, altrove, la normativa dello Stato si è naturalmente sovrapposta alla disciplina statutaria e di attuazione (d.P.R. n. 21 del 1978 per la Regione Sardegna)».

### ***7.7. La mancata osservanza del patto di stabilità interno***

La sentenza n. 219 esamina le censure relative all'art. 7 del d.lgs. n. 149 del 2011 (Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, a norma degli articoli 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42), in riferimento agli artt. 117, quarto comma, e 119 Cost. La disposizione censurata disciplina gli effetti conseguenti alla mancata osservanza del patto di stabilità interno da parte della Regione e degli enti locali, nell'anno successivo a quello dell'inadempienza. Fra l'altro, è previsto il divieto per l'ente locale inadempiente al patto di stabilità interno di ricorrere all'indebitamento per spese di investimento e di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione continuata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto. La Corte dichiara che le questioni non sono fondate. Infatti, essa ha ripetutamente affermato che Regioni ed enti locali sono tenuti a concorrere alle manovre volte al risanamento dei conti pubblici, anche al fine di garantire l'osservanza degli obblighi assunti in sede europea, e che le misure adottate a tal fine dallo Stato costituiscono inevitabili limitazioni, in via indiretta, all'autonomia finanziaria e organizzativa regionale e locale (sentenza n. 36 del 2004). Quest'ultima non è perciò lesa, quando lo Stato abbia adottato misure contenute nei limiti di un principio di coordinamento

della finanza pubblica. Si è però aggiunto che i margini costituzionalmente tutelati dell'autonomia finanziaria e organizzativa della Regione si riducono, quando essa ha trasgredito agli obblighi legittimamente imposti dalla legislazione dello Stato, al fine di garantire la tenuta della finanza pubblica allargata (sentenza n. 155 del 2011). È questo il caso su cui interviene la disposizione censurata: essa non è fonte di obblighi direttamente applicabili alle Regioni, ma piuttosto di sanzioni cagionate proprio dalla violazione pregressa del patto di stabilità interno da parte della Regione. Posto che esso non è stato rispettato, rientra senza dubbio nei limiti, resi più ampi, del coordinamento della finanza pubblica un insieme di misure stringenti, divenute necessarie proprio a causa dell'inadempimento regionale, e che ben avrebbero potuto essere evitate se fosse stato osservato il patto di stabilità.

### **7.8. Il patto di stabilità e i parametri di virtuosità**

La previsione di un ulteriore parametro di virtuosità degli enti territoriali ai fini del rispetto del Patto di stabilità – consistente nell'applicazione delle procedure di affidamento dei servizi pubblici locali ad evidenza pubblica – non è stata giudicata contrastante con il diritto dell'Unione europea: così la sentenza n. 46, che ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3-bis, comma 3, del d.l. n. 138 del 2011, impugnato dalla Regione Veneto in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. Infatti, la censurata disciplina «si qualifica in termini di tutela della concorrenza (sentenze n. 299 e n. 200 del 2012), “rientrando dunque pienamente all'interno delle competenze di pertinenza esclusiva statale ex art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. senza nulla togliere alle Regioni in materia di attuazione del diritto europeo” (sentenza n. 8 del 2013; analogamente, sul punto, la sentenza n. 325 del 2010)».

### **7.9. L'Avvocatura regionale**

È costituzionalmente illegittima una disposizione regionale che consente all'avvocatura regionale di svolgere attività di patrocinio in giudizio e di consulenza anche a favore di enti strumentali della Regione e di società il cui capitale sociale è interamente sottoscritto dalla Regione. In questi termini si è espressa la sentenza n. 91 che ha censurato l'articolo 29, della legge della Regione Campania n. 1 del 2009 la quale, ampliando la deroga al rigoroso regime di incompatibilità previsto per la professione di avvocato dalla normativa statale, è stata ritenuta in contrasto con l'art. 117, comma 3, Cost. in quanto la disciplina delle professioni «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» (*ex multis*, sentenze n. 300 e n. 131 del 2010, n. 93 del 2008).

## **8. La funzione legislativa**

### **8.1. Le materie di competenza esclusiva statale (art. 117, secondo comma, Cost.)**

#### **8.1.1 “Immigrazione” (lett. b)**

Con la sentenza n. 2 la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera b), Cost., dell'art. 12, comma 4, della legge della Provincia di Bolzano n. 12 del 2011. La disposizione prevedeva, ai fini del ricongiungimento familiare di stranieri extracomunitari, che i requisiti igienico-sanitari, di idoneità abitativa degli alloggi, nonché i requisiti inerenti al reddito minimo annuo richiesti, all'atto della domanda, fossero quelli applicati per i cittadini residenti nel territorio provinciale. È, infatti, indubitabile che la determinazione dei requisiti per il ricongiungimento familiare attenga alla disciplina del flusso migratorio degli stranieri nel territorio nazionale, che esula dall'ambito di competenza della potestà legislativa delle Regioni e delle Province autonome in materia di stranieri. La potestà riconosciuta alle Regioni in tale materia, dunque, non può riguardare aspetti che attengono alle politiche di programmazione dei flussi di ingresso e di soggiorno nel territorio nazionale, ma altri ambiti, quali, ad esempio, il diritto allo studio o all'assistenza sociale (sentenze n. 299 e n. 134 del 2010, n. 50 del 2008, n. 156 del 2006,

tutte cit.). Ne consegue che legiferare specificamente su tali requisiti, seppure solo per equipararli a quanto richiesto per gli altri residenti nella Provincia di Bolzano, si risolve nel regolare indebitamente un aspetto significativo del ricongiungimento, con conseguente lesione del parametro invocato. Nella medesima sentenza la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 3, secondo periodo, della legge della Provincia di Bolzano n. 12 del 2011, che attribuiva alla la Provincia, per quanto di sua competenza, il compito di promuovere «l'attuazione sul suo territorio della direttiva 2005/71/CE relativa alla procedura per l'ammissione di cittadini di Paesi terzi a fini di ricerca scientifica, la relativa stipula di convenzioni di accoglienza e la conseguente parità di trattamento». La Corte ha sottolineato che la materia trattata, con tutta evidenza, rientra nella politica di programmazione dei flussi migratori, di esclusiva competenza statale. Infatti, la normativa dell'Unione e quella statale di recepimento della direttiva, dettata con il d.lgs. n. 17 del 2008, hanno prefigurato una particolare procedura di immigrazione, mediante rilascio di uno speciale permesso di soggiorno riservato ai soli ricercatori scientifici di Paesi terzi. In particolare, l'art. 1 del d.lgs. n. 17 del 2008 ha inserito nel titolo III del d.lgs. n. 286 del 1998 (disciplinante l'ingresso per motivi di lavoro) l'art. 27-ter che tra l'altro, consente l'immigrazione temporanea di ricercatori qualificati, in sovrannumero rispetto alle quote massime di stranieri da ammettere nel territorio dello Stato per lavoro subordinato, previste dall'art. 3, comma 4, dello stesso decreto legislativo. Chiarisce, infine, la Corte che, stante l'inesistenza in materia di competenze legislative della Provincia di Bolzano, la clausola «per quanto di sua competenza» contenuta nella disposizione impugnata, non vale ad escludere l'illegittimità dell'intervento normativo della Provincia.

### ***8.1.2 “Difesa e Forze armate, sicurezza dello Stato” (lett. d)***

Con la sentenza n. **309** la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera a), della legge della Provincia di Bolzano n. 19 del 2012, (Disposizioni per la valorizzazione dei servizi volontari in Provincia di Bolzano e modifiche di leggi provinciali in materia di attività di cooperazione allo sviluppo e personale), limitatamente alle parole: «nonché tramite il servizio civile nazionale volontario di cui alla legge 6 marzo 2001, n. 64». La disposizione censurata prevede che le finalità indicate nell'art. 1 della stessa legge provinciale possano essere realizzate anche tramite il servizio civile nazionale di cui alla legge n. 64 del 2001. La disciplina del servizio civile nazionale rientra nella nozione di difesa ai sensi dell'art. 52 Cost. ed è, pertanto, ascrivibile alla competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera d), Cost. conformemente a quanto già precisato dalla giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 531 del 2005, n. 229 e n. 228 del 2004). Tali parametri costituzionali debbono essere letti alla luce delle evoluzioni normative e giurisprudenziali che già in passato avevano consentito di ritenere che esse non si limitassero a dare copertura solo ad attività finalizzate a contrastare o prevenire una aggressione esterna, potendo comprendere anche attività di impegno sociale non armato (sentenza n. 164 del 1985). Le Regioni e le Province autonome, per quanto riguarda i campi di azione, hanno precisi spazi in cui possono svolgere attività sia nell'ambito del servizio civile nazionale, sia in settori da esso differenziati ma contigui. Per ciò che riguarda il primo aspetto, la riserva allo Stato della competenza a disciplinare il servizio civile nazionale non comporta che ogni aspetto dell'attività dei cittadini che svolgono detto servizio ricada nella competenza statale. Infatti, il legislatore statale nel disciplinare il suddetto servizio, ha allocato le funzioni amministrative tanto a livello centrale, presso l'Ufficio nazionale per il servizio civile, quanto a livello regionale (artt. 2, 4, 5 e 6 del d.lgs. n. 77 del 2002). Pertanto, le Regioni sono direttamente coinvolte nella gestione del servizio civile nazionale (sentenza n. 58 del 2007), fermo restando che non possono incidere sugli aspetti organizzativi e procedurali del servizio (sentenza n. 228 del 2004), né possono rovesciare il rapporto logico-giuridico che esiste tra le due legislazioni, imponendo esse prescrizioni al legislatore statale. Per ciò che riguarda il secondo aspetto, la riconduzione alla competenza legislativa esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera d), Cost. del servizio civile nazionale, non preclude alle Regioni ed alle Province autonome la possibilità di istituire e disciplinare, nell'autonomo esercizio della propria competenza legislativa, un proprio servizio civile regionale o provinciale, distinto da quello nazionale, che ha peraltro natura sostanzialmente diversa dal servizio civile nazionale, non essendo riconducibile al dovere di difesa (sentenze n. 58 del 2007 e n. 531 del 2005). Dai suddetti principi si desume che la

norma provinciale impugnata – dettando una disciplina che si indirizza al servizio civile nazionale, pretendendo di subordinarne il funzionamento alle decisioni legislative della Provincia – si pone in evidente contrasto con gli artt. 52 e 117, secondo comma, lettera d), Cost., in quanto non ha ad oggetto né la partecipazione della Provincia autonoma all’attuazione del servizio civile nazionale né la sua competenza a istituire un proprio servizio civile provinciale e anzi introduce, altresì, disposizioni che incidono sul servizio civile nazionale, assegnando ad esso le finalità perseguite dalla legislazione provinciale e assimilandolo, o meglio confondendolo, con il servizio civile provinciale. Dall’accoglimento della questione deriva anche l’illegittimità delle questioni ad essa strettamente collegate, prospettate con riferimento all’art. 6, commi 5, 6 (esclusivamente nelle parti in cui si riferiscono al servizio civile nazionale) e 9, per le medesime ragioni esposte, trattandosi di norme che disciplinano tutti aspetti del servizio civile nazionale.

### 8.1.3 “Sistema tributario e contabile dello Stato” (lett e)

La sentenza n. 26 ha dichiarato non fondata una questione sollevata in via principale nei confronti dell’art. 7, comma 5, della legge della regione Sardegna n. 27 del 2011, in riferimento all’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., per violazione della competenza esclusiva statale in materia di “sistema tributario e contabile dello Stato”. Secondo il Governo ricorrente, la norma impugnata, consentendo la liquidazione in forma di capitale delle prestazioni pensionistiche, determinerebbe l’applicazione di un regime di imposizione fiscale più favorevole ai beneficiari, produttivo di minori entrate fiscali con conseguente pregiudizio per la finanza pubblica. La Corte ha affermato che ai fini dell’identificazione della materia nella quale si collocano le norme impuginate, non assume rilievo la qualificazione che di esse dà il legislatore, bensì è necessario il riferimento all’oggetto ed alla *ratio* delle stesse in modo da identificare correttamente e compiutamente l’interesse in concreto tutelato (*ex multis* sentenze n. 300 del 2011, n. 235 del 2010, n. 168 del 2009, n. 430 del 2007 e n. 165 del 2007). Nel caso di specie, sia la collocazione della norma che la sua intrinseca formulazione non consentivano di attribuirle natura e implicazioni di carattere tributario, come invece invocato dal ricorrente. La norma impugnata ha infatti per oggetto esclusivamente le modalità di erogazione di una prestazione complementare corrisposta dal fondo per l’integrazione del trattamento di quiescenza, senza alcun riferimento al relativo regime fiscale, che segue le regole generali della materia poste dallo Stato. La diversificazione del trattamento fiscale è un mero effetto riflesso, inidoneo ad influenzare la classificazione della norma, trasferendola nell’ambito competenziale del «sistema tributario e contabile dello Stato», riservato in via esclusiva al legislatore statale. Dunque, la norma censurata e la legge regionale nel suo complesso non introducono alcuna disposizione in materia di trattamento fiscale, in relazione al quale rimane applicabile il regime previsto, per la fattispecie in esame, dalla legislazione statale all’art. 11, comma 6, del d.lgs. n. 252 del 2005.

La sentenza n. 77 dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 9, comma 1, della legge della Provincia di Bolzano n. 15 del 2011, che testualmente recita: «Fermo restando il termine previsto dall’ordinamento regionale per l’approvazione del bilancio di previsione dei comuni, questi possono adottare provvedimenti in materia tributaria e tariffaria anche dopo l’adozione del bilancio di previsione, limitatamente alle materie sulle quali sono intervenute modificazioni legislative per l’anno di riferimento, ovvero altri atti normativi che incidono sulle modalità di applicazione del tributo o della tariffa». La Corte ritiene che la norma impugnata esorbiti dalla competenza legislativa provinciale in materia di tributi prevista dall’art. 73 dello statuto speciale e sia lesiva della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «sistema tributario». Infatti, il combinato disposto dell’articolo 53 della legge n. 388 del 2000, e dell’articolo 151 del d.lgs. n. 267 del 2000 (Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali) impone «la necessaria simultaneità tra la fissazione di aliquote fiscali e tariffe ed il termine fissato per la deliberazione del bilancio di previsione degli enti locali». Per contro, la norma impugnata, in forza della portata prescrittiva che emerge pianamente dalla sua formulazione (generico riferimento a “provvedimenti in materia tributaria e tariffaria”), è tale da consentire, anche senza vincoli quantitativi, la modifica di aliquote e tariffe oltre i termini di approvazione del bilancio di previsione.



Con la sentenza n. **121**, la Corte ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 10, del decreto-legge n. 16 del 2012, promossa in riferimento agli articoli 117, terzo comma, della Costituzione, nonché all'art. 11 del decreto legislativo n. 68 del 2011, secondo cui «A decorrere dal 1° luglio 2012, non si procede all'accertamento, all'iscrizione a ruolo e alla riscossione dei crediti relativi ai tributi erariali, regionali e locali, qualora l'ammontare dovuto, comprensivo di sanzioni amministrative e interessi, non superi, per ciascun credito, l'importo di euro 30, con riferimento ad ogni periodo d'imposta». La Corte ha anzitutto ritenuto erroneo il presupposto interpretativo da cui muove la ricorrente, secondo il quale la disciplina dei crediti relativi a «tributi regionali derivati» è ascrivibile alla materia, di competenza legislativa concorrente, «coordinamento del sistema tributario» di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost. Infatti, in base alla costante giurisprudenza costituzionale, i suddetti tributi regionali derivati e le indicate addizionali, in quanto istituiti e regolati dalla legge statale, rientrano nella materia «ordinamento tributario dello Stato», che l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. riserva alla competenza legislativa statale, a nulla rilevando che il gettito sia attribuito alle Regioni. Osservazioni analoghe valgono per i tributi locali «derivati», istituiti e regolati dalla legge statale ed il cui gettito è attribuito agli enti locali. La disciplina dei suddetti tributi «derivati» – analogamente a quella delle addizionali regionali, istituite con leggi statali, sulle basi imponibili di tributi erariali – è riservata, dunque, alla legge statale, con la conseguenza che, da un lato, il legislatore statale può introdurre norme non solo di principio, ma anche di dettaglio, e, dall'altro, l'intervento del legislatore regionale può integrare detta disciplina solo entro i limiti stabiliti dalla legislazione statale stessa (sentenze n. 123 del 2010, n. 298 e n. 216 del 2009, n. 2 del 2006, n. 397 del 2005, n. 241 e n. 37 del 2004, n. 311, n. 297 e n. 296 del 2003).

La sentenza n. **153** concerne una normativa regionale (legge della Regione Toscana n. 45 del 2012) che, allo scopo di introdurre misure che favoriscano, sostengano e valorizzino la cultura e il paesaggio, introduce un credito di imposta IRAP a favore dei finanziamenti effettuati a decorrere dall'anno 2013. Il ricorrente Governo censura la normativa, in quanto costituirebbe una integrazione della disciplina di un tributo dello Stato, in assenza di una specifica autorizzazione contenuta in una legge statale, lesiva della competenza esclusiva statale in materia di tributi. La Corte dichiara la questione non fondata. Rileva la Corte che l'art. 5, comma 1, del decreto legislativo n. 68 del 2011, emanato a seguito della legge n. 42 del 2009, stabilisce che «A decorrere dall'anno 2013 ciascuna regione a statuto ordinario, con propria legge, può ridurre le aliquote dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) fino ad azzerarle, e disporre deduzioni dalla base imponibile, nel rispetto della normativa dell'Unione europea e degli orientamenti giurisprudenziali della Corte di giustizia dell'Unione europea. Resta in ogni caso fermo il potere di variazione dell'aliquota di cui all'articolo 16, comma 3, del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446». Ne discende che non è esatto affermare che le disposizioni censurate abbiano dato luogo ad un'integrazione di un tributo statale (IRAP), in assenza di una specifica autorizzazione contenuta in una legge dello Stato: proprio l'art. 5, comma 1, dianzi citato, con riferimento all'IRAP dimostra il contrario, consentendo alle Regioni a statuto ordinario di ridurre le aliquote del suddetto tributo e di disporre riduzioni della base imponibile, nel rispetto dei principi nella norma stessa richiamati. Anche il limite temporale, secondo la Corte, risulta osservato, perché l'art. 8 della legge regionale stabilisce che le disposizioni di essa si applicano a decorrere dal 1° gennaio 2013 – hanno cioè la decorrenza fissata nella menzionata norma statale – salvo quanto previsto dall'art. 5 della norma regionale stessa, concernente il regolamento attuativo e la convenzione con l'Agenzia delle entrate, cioè attività di tipo preparatorio. Infine, non si può sostenere che il credito d'imposta non trova specifica previsione nell'art. 5, comma 1, del d.lgs. n. 68 del 2011; in realtà la detta norma statale va oltre tale previsione e senz'altro la comprende, riconoscendo alle Regioni la potestà di ridurre le aliquote dell'IRAP fino ad azzerarle.

#### **8.1.4. “La tutela della concorrenza”(lett. e)**

##### ***i) commercio al dettaglio***

La sentenza n. 38 ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’articolo 5, commi 1, 2, 3 della legge della Provincia di Bolzano n. 7 del 2012, (Liberalizzazione dell’attività commerciale) – norma secondo cui «... il commercio al dettaglio nelle zone produttive è ammesso solo quale eccezione...» - per contrasto con l’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in relazione all’art. 31, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214 del 2011, il quale, stabilendo che «secondo la disciplina dell’Unione Europea e nazionale in materia di concorrenza, libertà di stabilimento e libera prestazione di servizi, costituisce principio generale dell’ordinamento nazionale la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio senza contingenti, limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi altra natura, esclusi quelli connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell’ambiente...» ha introdotto il principio generale della libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio. Infatti, dalla natura trasversale della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza la Corte costituzionale ha tratto la conclusione «che il titolo competenziale delle Regioni a statuto speciale in materia di commercio non è idoneo ad impedire il pieno esercizio della suddetta competenza statale e che la disciplina statale della concorrenza costituisce un limite alla disciplina che le medesime Regioni possono adottare in altre materie di loro competenza» (sentenza n. 299 del 2012). La Corte, chiamata ad esaminare varie questioni di legittimità costituzionale relative al citato art. 31, sollevate da diverse Regioni (alcune delle quali a statuto speciale), con la sentenza n. 299 del 2012 le aveva dichiarate inammissibili o non fondate, ponendo in luce, tra l’altro che: 1) per costante giurisprudenza costituzionale la nozione di concorrenza – di cui all’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. – «riflette quella operante in ambito comunitario e comprende: a) sia gli interventi regolatori che a titolo principale incidono sulla concorrenza, quali le misure legislative di tutela in senso proprio, che contrastano gli atti ed i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull’assetto concorrenziale dei mercati e che ne disciplinano le modalità di controllo, eventualmente anche di sanzione; b) sia le misure legislative di promozione, che mirano ad aprire un mercato o a consolidarne l’apertura, eliminando barriere all’entrata, riducendo o eliminando vincoli al libero esplicarsi della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese, rimuovendo cioè, in generale, i vincoli alle modalità di esercizio delle attività economiche (ex multis: sentenze n. 270 e n. 45 del 2010, n. 160 del 2009, n. 430 e n. 401 del 2007)»; 2) la materia «tutela della concorrenza», dato il suo carattere finalistico, non è una materia di estensione certa o delimitata, ma è configurabile come trasversale, «corrispondente ai mercati di riferimento delle attività economiche incise dall’intervento e in grado di influire anche su materie attribuite alla competenza legislativa, concorrente o residuale, delle regioni (sentenze n. 80 del 2006, n. 175 del 2005, n. 272 e n. 14 del 2004)». In particolare l’art. 31, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011 deve essere ricondotto nell’ambito della tutela della concorrenza, rientrando nella competenza legislativa esclusiva dello Stato, di cui all’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., norma in presenza della quale i titoli competenziali delle Regioni, anche a statuto speciale, in materia di commercio e di governo del territorio non sono idonei ad impedire l’esercizio della detta competenza statale, che assume carattere prevalente. Il comma 4 dell’art. 5 impugnato, pur consentendo nelle zone produttive la prosecuzione delle attività di vendita al dettaglio già autorizzate o già iniziate prima dell’entrata in vigore della legge provinciale n. 7 del 2012, vietava che le relative strutture destinate alla vendita al dettaglio potessero essere ampliate, trasferite o concentrate. La seconda prevedeva addirittura la decadenza dalla possibilità di esercitare l’attività di cui al comma 4 in caso di cessazione, così precludendo ogni forma di conversione imposta o giustificata dall’andamento del mercato. Entrambi i precetti introducono consistenti vincoli al libero svolgimento dell’attività di commercio al dettaglio nelle zone produttive, andando ad incidere sulle prospettive di sviluppo delle imprese commerciali, che si vedono impedire la possibilità di adeguare le proprie aziende alle esigenze del mercato sia con il divieto di ampliare o trasferire la sede, sia con la decadenza comminata per il caso di cessazione dell’attività. Pertanto la Corte ha ribadito il contrasto della normativa censurata con il disposto dell’art. 31, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011 e per il suo tramite con l’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

La medesima sentenza n. **38** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 6 della legge della Provincia di Bolzano n. 7 del 2012, (Liberalizzazione dell'attività commerciale) per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in relazione all'art. 31, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214 del 2011, il quale, stabilendo che «secondo la disciplina dell'Unione Europea e nazionale in materia di concorrenza, libertà di stabilimento e libera prestazione di servizi, costituisce principio generale dell'ordinamento nazionale la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio senza contingenti, limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi altra natura, esclusi quelli connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente...» ha introdotto il principio generale della libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio. L'art. 6 stabiliva che «La Giunta provinciale è autorizzata ad emanare appositi indirizzi in materia di orari di apertura al pubblico degli esercizi di vendita al dettaglio. Tali indirizzi dovranno garantire un'effettiva tutela degli usi e costumi ai sensi dell'art. 8 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, la tutela dei lavoratori autonomi e dipendenti ed il rispetto delle esigenze di ordine pubblico e della tutela della salute». Al riguardo, la Corte ha rilevato che l'art. 1, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011, ha modificato l'art. 3, comma 1, lettera d-bis), del d.l. 4 luglio 2006, n. 223: nell'interpretazione della citata normativa, la Corte ha ritenuto che essa attui un principio di liberalizzazione, rimuovendo vincoli e limiti alle modalità di esercizio delle attività economiche: «L'eliminazione dei limiti agli orari e ai giorni di apertura al pubblico degli esercizi commerciali favorisce, a beneficio dei consumatori, la creazione di un mercato più dinamico e più aperto all'ingresso di nuovi operatori e amplia la possibilità di scelta del consumatore. Si tratta, dunque, di misure coerenti con l'obiettivo di promuovere la concorrenza, risultando proporzionate allo scopo di garantire l'assetto concorrenziale del mercato di riferimento relativo alla distribuzione commerciale» (sentenza n. 299 del 2012). In questo quadro il censurato art. 6 della legge della Provincia di Bolzano n. 7 del 2012, autorizzando la Giunta ad emanare «appositi indirizzi in materia di orari di apertura al pubblico degli esercizi di vendita al dettaglio», reintroduceva limiti e vincoli in contrasto con la normativa statale di liberalizzazione, così invadendo la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza e violando, quindi, l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

La sentenza n. **65** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Veneto n. 30 del 2011, sollevata in relazione all'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., in quanto la norma impugnata, dettando una serie di rilevanti limitazioni e restrizioni degli orari e delle giornate di apertura e di chiusura al pubblico delle attività di commercio al dettaglio, si pone in contrasto con la disciplina statale in materia di concorrenza e in particolare di orari e giornate di apertura e chiusura degli esercizi commerciali, ossia con l'art. 3, comma 1, lettera d-bis), del d.l. n. 223 del 2006, così come modificato dall'art. 31, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011, che ha stabilito che le attività commerciali siano svolte senza il limite del rispetto degli orari di apertura e di chiusura, l'obbligo della chiusura domenicale e festiva, nonché quello della mezza giornata di chiusura infrasettimanale dell'esercizio. La stessa sentenza ha invece dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale relativa al successivo art. 4 - nella parte in cui, nelle more dell'approvazione della nuova normativa regionale in materia di commercio al dettaglio su area privata e comunque entro e non oltre il termine di un anno dall'entrata in vigore della legge, sospende i procedimenti amministrativi per il rilascio di autorizzazioni commerciali relativi a grandi strutture di vendita e parchi commerciali, ivi compresi quelli pendenti alla data di entrata in vigore della presente legge, fatta eccezione per le ipotesi di trasferimento di sede e di modificazione delle autorizzazioni rilasciate - sollevata, in riferimento all'articolo 117, primo e secondo comma, lett. e), Cost. Infatti, la censura non tiene conto che l'intervento legislativo regionale avviene in adempimento di quanto previsto dalla stessa normativa statale (art. 1 del d.l. n. 1 del 2012, che nell'introdurre norme di liberalizzazione delle attività economiche e di riduzione degli oneri amministrativi per le imprese, ha disposto che: «I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni si adeguano ai principi e alle regole di cui ai commi 1, 2 e 3 entro il 31 dicembre 2012, fermi restando i poteri sostitutivi dello Stato ai sensi dell'articolo 120 della Costituzione»). Inoltre, il termine finale certo e proporzionato giustifica, sotto il profilo dell'interesse generale, la necessità di sospendere il rilascio di autorizzazioni per le grandi strutture di vendita e per gli esercizi ad esse

equiparati: la sospensione dei procedimenti autorizzatori è funzionalmente e temporalmente collegata all'esigenza di adeguare la normativa regionale ai principi dettati dal legislatore statale con le riforme di liberalizzazione succedutesi in un arco temporale molto limitato.

In tema di criteri per il rilascio e rinnovo delle concessioni dei posteggi per l'esercizio del commercio su aree pubbliche, la sentenza n. **98** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art.117, secondo comma, lettera *e*), dell'articolo 14 della legge della Regione Lombardia n. 3 del 2012, il quale, nel disciplinare detti criteri, prevede che «con intesa in sede di Conferenza unificata, ai sensi dell'art. 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, anche in deroga al disposto di cui all'articolo 16 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59, vengono individuati, senza discriminazioni basate sulla forma giuridica dell'impresa, i criteri per il rilascio e il rinnovo della concessione dei posteggi per l'esercizio su aree pubbliche e le disposizioni transitorie da applicare, con le decorrenze previste, anche alle concessioni in essere alla data di entrata in vigore del D.Lgs. 59/2010 ed a quelle prorogate durante il periodo intercorrente fino all'applicazione di tali disposizioni transitorie». Come la Corte ha, di recente, affermato (sentenza n. 291 del 2012), la direttiva 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno – seppure si ponga, in via prioritaria, finalità di massima liberalizzazione delle attività economiche (tra queste, la libertà di stabilimento di cui all'art. 49 [ex art. 43] del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea) e preveda, quindi, soprattutto disposizioni tese alla realizzazione di tale scopo – consente, comunque, di porre dei limiti all'esercizio della tutela di tali attività, nel caso che questi siano giustificati da motivi imperativi di interesse generale. A questo regime autorizzatorio – che consente allo Stato di limitare la finalità di massima liberalizzazione, perseguita dalla direttiva servizi e dal decreto legislativo attuativo della stessa, solo ove sussistano motivi imperativi di interesse generale (quali appunto anche quelli derivanti dalla scarsità delle risorse naturali, che determina la necessità della selezione tra i diversi candidati) – l'art. 70, comma 5, dello stesso decreto legislativo n. 59 del 2010 (con una disposizione sostanzialmente identica a quella regionale impugnata) consente, a sua volta, espressamente di derogare, con specifico riferimento al commercio al dettaglio su aree pubbliche, prevedendo che, «Con intesa in sede di Conferenza unificata, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, anche in deroga al disposto di cui all'articolo 16 del presente decreto, sono individuati, senza discriminazioni basate sulla forma giuridica dell'impresa, i criteri per il rilascio e il rinnovo della concessione dei posteggi per l'esercizio del commercio su aree pubbliche e le disposizioni transitorie da applicare, con le decorrenze previste, anche alle concessioni in essere alla data di entrata in vigore del presente decreto ed a quelle prorogate durante il periodo intercorrente fino all'applicazione di tali disposizioni transitorie». Trattandosi di regolamentazione normativa indiscutibilmente riconducibile alla materia “tutela della concorrenza” (che si attua anche attraverso la previsione e la correlata disciplina delle ipotesi in cui viene eccezionalmente consentito di apporre dei limiti all'esigenza di tendenziale massima liberalizzazione delle attività economiche: sentenza n. 291 del 2012), è alla competenza esclusiva dello Stato che spetta tale regolamentazione, ex art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost. L'impugnata norma regionale si pone in contrasto con il principio ripetutamente affermato dalla Corte, secondo cui, in presenza di una materia attribuita alla competenza esclusiva dello Stato, alle Regioni è inibita la stessa riproduzione della norma statale (sentenze n. 18 del 2013, n. 271 del 2009, n. 153 e n. 29 del 2006); affermazione, questa, che nella fattispecie è estensibile anche rispetto alle regole di tutela della concorrenza (la quale, pur se caratterizzate dalla portata “trasversale” e dal contenuto finalistico delle relative statuizioni, tuttavia non priva le Regioni, delle competenze legislative e amministrative loro spettanti, ma le orienta ad esercitarle in base ai principi indicati dal legislatore statale: sentenza n. 8 del 2013). Infatti, rispetto alla norma censurata, il criterio formale di esclusione della possibilità di novazione della fonte ad opera della Regione deriva, appunto, direttamente dalla incompetenza della Regione a regolamentare una materia certamente ascrivibile alla tutela della concorrenza, in particolare stabilendo essa la censurata possibilità di derogare al regime dettato dalla norma statale.

La sentenza n. **245** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. *e*), Cost., dell'art. 51, comma 1, della legge della Regione Liguria n. 23 del 2011, che disponeva, in attesa dell'adozione dei criteri per l'assegnazione dei posteggi sulle aree pubbliche (ad opera della Giunta regionale in conformità ad un'intesa in sede di Conferenza

unificata), l'applicazione dei previgenti criteri regionali (art. 30, comma 4, della legge regionale n. 1 del 2007). La Corte ha dapprima richiamato la sentenza n. 98 del 2013 in cui si è sottolineato che «la direttiva n. 2006/123/CE – pur ponendosi, in via prioritaria, finalità di liberalizzazione delle attività economiche (...) – consente, comunque, di porre dei limiti all'esercizio della tutela di tali attività, nel caso che questi siano giustificati da motivi imperativi di interesse generale (come quelli derivanti dalla scarsità delle risorse naturali, che determina la necessità della selezione tra i diversi candidati)», così come previsto, in termini generali, dagli artt. 14, 15 e 16 del d.lgs. di attuazione n. 59 del 2010. L'art. 70, comma 5, del suddetto d.lgs. consente, a sua volta, espressamente di derogare alle regole dettate per tale regime autorizzatorio, proprio nel caso della regolamentazione del commercio al dettaglio su aree pubbliche, prevedendo che, con intesa in sede di Conferenza unificata, siano individuati, senza discriminazioni basate sulla forma giuridica dell'impresa, i criteri per il rilascio e il rinnovo della concessione dei posteggi per l'esercizio del commercio su aree pubbliche. La normativa nazionale è stata considerata «“indiscutibilmente riconducibile alla materia ‘tutela della concorrenza’ (che si attua anche attraverso la previsione e la correlata disciplina delle ipotesi in cui viene eccezionalmente consentito di apporre dei limiti all'esigenza di tendenziale massima liberalizzazione delle attività economiche: sentenza n. 291 del 2012)”»; pertanto, posto che «è alla competenza esclusiva dello Stato che spetta tale regolamentazione, ex art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.», sono stati giudicati «inibiti alle Regioni interventi normativi diretti ad incidere sulla disciplina dettata dallo Stato, finanche in modo meramente riproduttivo della stessa (sentenze n. 18 del 2013, n. 271 del 2009, n. 153 e n. 29 del 2006)». Nel caso di specie, si è osservato che il suddetto art. 70, comma 5, stabilisce che, «attraverso lo strumento dell'intesa, si adottino (anche in deroga) non solo i criteri per il rilascio e il rinnovo della concessione dei posteggi, ma anche le disposizioni per il passaggio tra il vecchio ed il nuovo regime (con ciò individuando espressamente, nella medesima sede partecipata, il luogo ove adottare la normativa transitoria, da intendersi quale ordinario strumento teleologicamente diretto a regolamentare i rapporti pendenti in caso di successione delle leggi nel tempo)». La norma impugnata è stata così ritenuta illegittima perché al modello prefigurato dal legislatore statale ha contrapposto «autonomamente scelte unilaterali del legislatore regionale, prese al di fuori di ogni procedimento partecipativo». Peraltro, in data 5 luglio 2012 è intervenuta l'intesa in sede di Conferenza unificata, espressamente adottata in attuazione della citata disciplina nazionale.

## *ii) liberalizzazioni*

La sentenza n. 8, avente ad oggetto l'art. 1, comma 4, del d.l. n. 1 del 2012, afferma che l'ampiezza dei principi di razionalizzazione della regolazione delle attività economiche, tipici dei processi di liberalizzazione, non comporta l'assorbimento delle competenze legislative regionali in quella spettante allo Stato nell'ambito della tutela della concorrenza, ex art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., che pure costituisce il titolo competenziale sulla base del quale l'atto normativo statale impugnato è stato adottato. Al contrario, i principi di liberalizzazione presuppongono che le Regioni seguitino ad esercitare le proprie competenze in materia di regolazione delle attività economiche, essendo richiesto che tutti gli enti territoriali diano attuazione ai principi dettati dal legislatore statale. Le Regioni, dunque, non risultano menomate nelle, né tanto meno private delle, competenze legislative e amministrative loro spettanti, ma sono orientate ad esercitarle in base ai principi indicati dal legislatore statale, che ha agito nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia di concorrenza. Ciò ha determinato l'infondatezza delle censure relative all'art. 117, secondo, terzo, quarto e sesto comma, e 118 Cost., dato che con la disposizione impugnata il «legislatore nazionale non ha occupato gli spazi riservati a quello regionale, ma ha agito presupponendo invece che le singole Regioni continuino ad esercitare le loro competenze, conformandosi tuttavia ai principi stabiliti a livello statale» (sentenza n. 200 del 2012).

La sentenza n. 27 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., degli artt. 88 e 89 della legge della Regione Toscana n. 66 del 2011, i quali, rispettivamente, prescrivono, per gli esercizi di commercio al dettaglio in sede fissa, l'obbligo di chiusura domenicale e festiva ed il limite massimo di apertura oraria di tredici ore giornaliere, e, per gli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande, limiti agli orari di apertura e chiusura al

pubblico. L'impugnata normativa contrasta, infatti, con l'art. 3, comma 1, lett. *d-bis*), del d.l. n. 223 del 2006, come novellato dall'art. 31, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011, «ascrivibile alla competenza esclusiva dello Stato in materia di “tutela della concorrenza”» (come già riconosciuto dalla sentenza n. 299 del 2012), che «ha liberalizzato gli orari e le giornate di apertura degli esercizi commerciali». Il legislatore statale, nel dettare regole di tutela della concorrenza nel settore della distribuzione commerciale, ha perseguito la duplice finalità di garantire condizioni di pari opportunità ed il corretto ed uniforme funzionamento del mercato, nonché di assicurare ai consumatori finali un livello minimo ed uniforme di condizioni di accessibilità all'acquisto di prodotti e servizi sul territorio nazionale. In particolare, con l'art. 3, comma 1, del d.l. n. 223 del 2006 (successivamente modificato dagli artt. 35, comma 6, del d.l. n. 98 del 2011 e 31, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011) sono stati individuati gli ambiti normativi per i quali é espressamente escluso che lo svolgimento di attività commerciali, comprese quelle di somministrazione di alimenti e bevande, possa incontrare limiti e prescrizioni. La sentenza, ripercorrendo l'evoluzione normativa della materia, ha concluso che, attualmente, «le attività commerciali non possono più incontrare limiti o prescrizioni relative a orari o giornate di apertura e chiusura da rispettare, essendo tutto rimesso al libero apprezzamento dell'esercente».

### *iii) appalti e lavori pubblici*

Taluni aspetti della legislazione della Provincia autonoma di Trento in materia di lavori pubblici di interesse provinciale sono stati scrutinati dalla sentenza n. **187** che ha, innanzitutto, dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 4 e 8 dello statuto trentino e 117, secondo comma, lett. *e*), Cost., dell'art. 11, comma 3, della legge provinciale n. 18 del 2012. Tale disposizione consentiva alle amministrazioni aggiudicatrici di utilizzare in via transitoria, sino alla data di approvazione dell'elenco prezzi, per la determinazione dei compensi per attività professionali, per i servizi attinenti all'architettura ed all'ingegneria, le tariffe professionali abrogate dall'art. 9, comma 5, del d.l. n. 1 del 2012. Invero, la disciplina statale sull'applicazione transitoria delle previgenti tariffe professionali, posta dal citato art. 9, invocato a parametro interposto, ha esaurito i suoi effetti al momento dell'emanazione di un apposito decreto ministeriale, cioè il 20 luglio 2012, data anteriore all'approvazione dell'impugnata legge provinciale. Pertanto, è stata negata, «dal punto di vista del diritto intertemporale», l'asserita corrispondenza tra la disciplina transitoria statale e quella provinciale. Inoltre, la Corte ha rilevato il contrasto tra la disciplina provinciale e quella statale, in quanto la prima «rinvia alla disciplina delle tariffe, qualora manchino sia il decreto ministeriale sia l'elenco prezzi» previsto dall'art. 13 della denunciata legge provinciale. Il rinvio alla disciplina sulle tariffe professionali abrogata dalla norma statale interposta «ha l'effetto di determinare la perdurante applicazione di disposizioni lesive dei principi di tutela della concorrenza di derivazione comunitaria (...). Infatti, la norma interposta viene a concretare limiti opponibili anche al legislatore dotato di autonomia speciale, costituendo legittima esplicazione della potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza (sentenza n. 443 del 2007; nonché, *ex plurimis*, le già richiamate sentenze n. 114 del 2011; n. 221 e n. 45 del 2010)». Già la sentenza n. 443 del 2007 aveva riconosciuto che «norme abrogatrici di disposizioni che prevedevano l'obbligatorietà di tariffe fisse o minime, ovvero il divieto di pattuire compensi parametrati al raggiungimento degli obiettivi perseguiti (...) tendono a stimolare “una maggiore concorrenzialità nell'ambito delle attività libero-professionali e intellettuali”, con particolare riferimento ai costi e alle modalità di determinazione dei compensi»; ed una simile conclusione é confermata dal diritto dell'Unione europea, che ha costantemente imposto processi di revisione delle restrizioni esistenti anche in riferimento alle tariffe fisse. I Giudici hanno così affermato che, nello specifico settore delle tariffe professionali, «*a fortiori* in connessione all'ambito materiale dei lavori pubblici, vengono in rilievo tutte le disposizioni che, disciplinando, a vario titolo, la fase procedimentale prodromica alla stipulazione del contratto, si qualificano per la finalità perseguita di assicurare procedure concorsuali di garanzia in modo da attuare la progressiva liberalizzazione dei mercati in cui sono ancora presenti barriere all'entrata o altri impedimenti all'ingresso di nuovi operatori economici (tra le tante, sentenze n. 145 e n. 45 del 2010; n. 401 del 2007). D'altra parte, si tratta di disposizioni che, “sul piano del diritto dell'Unione europea, e dunque anche sul piano

dell'ordinamento dello Stato, tendono a tutelare essenzialmente i principi della libera circolazione delle merci, della libertà di stabilimento e della libera prestazione di servizi” (sentenza n. 45 del 2010)». La previsione di norme che si discostino dal modello definito in ambito europeo, quindi, «“viola tanto i valori tutelati dalle norme del Trattato (...) impedendo o restringendo l'esercizio delle fondamentali libertà comunitarie, quanto le corrispondenti normative statali adottate nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva» prevista dall'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost. (sentenza n. 45 del 2010). La giurisprudenza costituzionale ha costantemente sanzionato come illegittime «disposizioni di legge regionali che ripristinavano tariffe fisse o che si ponevano in contrasto con norme abrogatrici di misure che prevedevano tariffe fisse come stimolo alla concorrenza (*ex plurimis*, sentenze n. 219 del 2012; n. 443 del 2007), preservando anche le misure di liberalizzazione adottate in via transitoria (tra le altre, sentenze n. 325 del 2010; n. 29 del 2006; n. 272 del 2004)». Il medesimo esito di incostituzionalità, in riferimento agli stessi parametri, è toccato all'art. 11, comma 1, lett. c), della suddetta legge provinciale che rinviava all'elenco prezzi di cui al successivo art. 13, per quanto non previsto dalla normativa statale, ai fini della determinazione dei compensi per attività professionali, per i servizi attinenti all'architettura ed all'ingegneria. Al riguardo, i Giudici hanno dapprima rammentato che «le modalità di adeguamento dei prezziari delle stazioni appaltanti sono regolate, quanto alla disciplina statale, dall'art. 133, comma 8, del d.lgs. n. 163 del 2006» e che sono state censurate «disposizioni di legge regionale che consentivano alle stazioni appaltanti di utilizzare elenchi regionali dei prezzi, discostandosi dalle previsioni “più stringenti” della disciplina statale, per quanto attiene all'utilizzazione dei prezziari stessi (sentenza n. 43 del 2011)». In relazione alla norma provinciale *de qua*, si è osservato che essa «si discosta dalla disciplina statale utilizzando l'elenco prezzi previsto dall'articolo 13 (...) alla stessa stregua delle tariffe, quale riferimento per stabilire i compensi per attività professionali (...). La disciplina in esame risulta soggetta a quelle limitazioni già opposte (...) ad analoghe disposizioni di legge di regioni a statuto ordinario, in quanto lesive della “tutela della concorrenza” “per” il mercato, idonea a concretare i limiti delle riforme economico-sociali previste dagli invocati parametri statutari». La Corte ha altresì escluso che l'impugnato art. 11 rientri nella materia dell'organizzazione «perché non è rivolto a regolare una forma di svolgimento dell'attività amministrativa. Esso, invece, incide anzitutto sull'ambito materiale relativo alla “tutela della concorrenza” da cui discendono (...) esigenze di uniformità, estensibili anche agli enti dotati di autonomia speciale (*ex plurimis*, sentenze n. 114 del 2011; n. 221 e n. 45 del 2010)». Infine, è stato dichiarato illegittimo, per lesione degli indicati parametri, l'art. 30, comma 3-*bis*, della legge provinciale n. 26 del 1993 (introdotto dall'art. 16, comma 1, lett. a), della legge provinciale n. 18 del 2012 e modificato, sebbene non nella sostanza normativa, dall'art. 68, comma 1, lett. a), della legge provinciale n. 25 del 2012) che attribuiva alla Giunta provinciale, previo parere del Consiglio delle autonomie locali, il compito di adottare schemi-tipo di bandi, di inviti a presentare offerte e di altri atti necessari per svolgere le procedure di scelta del contraente sulla base di bandi-tipo approvati dall'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici. In proposito, si è osservato che l'art. 64, comma 4-*bis*, del Codice dei contratti pubblici attribuisce alla predetta Autorità l'approvazione dei “bandi-tipo”, previo parere del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e sentite le categorie professionali interessate. Il bando-tipo costituisce pertanto lo schema di riferimento e detta criteri univoci ai fini della redazione del bando di gara; ed è stato qualificato dall'Autorità come “quadro giuridico di riferimento sulla base del quale le stazioni appaltanti sono tenute a redigere la documentazione di gara”. Secondo la Corte «il bando-tipo approvato dall'Autorità costituisce parametro specificativo della determinazione dei requisiti richiesti a vario titolo dal Codice degli appalti per: la partecipazione alle gare; la presentazione e la valutazione delle offerte (...); le cause di esclusione; la partecipazione dei raggruppamenti temporanei, dei consorzi ordinari e dei consorzi stabili; la garanzia della qualità e dell'ambiente. Esso assume pertanto caratteri assai articolati e puntuali ai fini dell'individuazione dei criteri di disciplina delle diverse fasi della procedura di scelta del contraente, configurandosi come modello cui sono tenute ad uniformarsi le stazioni appaltanti (...), pur mantenendo queste ultime una limitata discrezionalità nel grado di dettaglio dei bandi e delle convenzioni da inserire nei capitolati delle gare». Conseguentemente, si è già affermata «la preclusione per il legislatore provinciale, ancorché dotato di autonomia speciale, ad intervenire in tale ambito materiale riconducibile alla “tutela della concorrenza”, nei termini precisati di derivazione comunitaria (*ex*

*plurimis*, le già richiamate sentenze n. 328 e n. 114 del 2011; n. 221 e n. 45 del 2010). In questa prospettiva, il richiamato rapporto tra le funzioni dell'Autorità di vigilanza nell'approvazione dei bandi-tipo e l'obbligo di adeguamento delle stazioni appaltanti risponde ad esigenze unitarie, che non tollerano alcun margine di discrezionalità "intermedio" riservato alla Giunta provinciale: il legislatore provinciale risulta pertanto (...) privo del titolo competenziale ad intervenire *in subiecta materia*. Quanto al rapporto tra il riparto di competenze legislative tra Stato ed enti territoriali e le funzioni svolte dalle Autorità di regolazione, la Corte ha ribadito che «queste ultime sono funzionali a garantire la tutela e la promozione della concorrenza e la realizzazione di mercati concorrenziali (da ultimo, sentenza n. 41 del 2013). (...) fermo restando il residuo margine di discrezionalità delle amministrazioni nell'elaborazione in dettaglio dei bandi delle gare, le Autorità stesse sono competenti a stabilirne i criteri fondamentali di redazione, senza che l'esercizio delle loro funzioni possa produrre alcun tipo di alterazione dei criteri costituzionali di riparto delle competenze legislative e amministrative tra Stato, Regioni ed enti locali, costituendone anzi presupposto e supporto (sentenze n. 41 del 2013 e n. 88 del 2009)». Dall'accoglimento del ricorso è derivata, in via consequenziale, la dichiarazione di illegittimità costituzionale degli artt. 11, comma 2, e 16, commi 1, lett. b), e 3, della legge provinciale n. 18 del 2012, che stabilivano, tra l'altro, una limitata durata nel tempo delle norme vigenti sino all'attuazione di quelle censurate.

La sentenza n. **36** ha dichiarato, l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., dell'art. 4, comma 48, della legge della Regione della Sardegna n. 6 del 2012 che consentiva la partecipazione alle procedure di affidamento di lavori pubblici che si eseguono nel territorio della Regione Sardegna anche alle imprese che non fossero in possesso della prescritta qualificazione attestata in conformità alla disciplina nazionale vigente in materia. La disposizione dichiarata illegittima prorogava la disciplina regionale contenuta nella legge n. 14 del 2002, già dichiarata incostituzionale, per l'essere «difforme da quella nazionale» (contenuta nel D. lgs. n. 163 del 2006) «alla quale avrebbe invece dovuto adeguarsi» (sentenza n. 328 del 2011). In tal modo, essa inciderebbe «sul livello della concorrenza, garantito dalla normativa statale, strumentale a consentire la piena apertura del mercato nel settore degli appalti (sentenza n. 114 del 2011)» e risultava lesiva della relativa competenza esclusiva statale.

#### *iv) affidamento di contratti mediante procedure ad evidenza pubblica*

La sentenza n. **229** ha giudicato non fondate talune questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 7, del d.l. n. 95 del 2012, impugnato, in riferimento agli artt. 118 e 119 Cost., 4 dello statuto friulano, 3 e 4 dello statuto sardo, in quanto impone, dal 1° gennaio 2014, alle pubbliche amministrazioni di acquisire sul mercato i beni e i servizi strumentali alla propria attività mediante le procedure concorrenziali previste dal Codice dei contratti pubblici. Secondo la Corte, la disposizione «obbedisce alla finalità (...) "di evitare distorsioni della concorrenza e del mercato e di assicurare la parità degli operatori sul territorio nazionale" e va quindi ricondotta alla materia della "tutela della concorrenza" di competenza esclusiva del legislatore statale. Essa infatti, in primo luogo, stabilisce che le amministrazioni, anche regionali, decidono l'affidamento di servizi strumentali alla propria attività in modo che esso garantisca la qualità delle prestazioni e si svolga "nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, tempestività e correttezza", nonché dei "principi di libera concorrenza, parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità", e di pubblicità (...). Una volta che, nel rispetto dei predetti principi, l'amministrazione decida di acquisire detti servizi strumentali da soggetti operanti sul mercato, ivi comprese società pubbliche che svolgono attività d'impresa, la norma in esame impone loro di seguire le regole concorrenziali dell'affidamento mediante gara, secondo quanto stabilito dal predetto Codice dei contratti pubblici ed in armonia con la normativa dell'Unione europea».

La sentenza n. **259** ha deciso talune questioni di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., dell'art. 10, commi 1 e 2, della legge della Regione Umbria n. 16 del 2012, recante misure per l'attuazione coordinata delle politiche regionali a favore del contrasto e prevenzione del crimine organizzato e mafioso, nonché per la promozione della cultura della legalità e della cittadinanza responsabile. In relazione al censurato comma 1, che affida alla



Giunta regionale la potestà di adottare misure e criteri per attribuire alle imprese, vittime di reati di mafia e di criminalità organizzata, posizioni preferenziali nei bandi per la concessione di finanziamenti pubblici e per l'affidamento di contratti con la Regione e con enti, aziende e società regionali, la Corte ha precisato che il legislatore umbro ha previsto «due fattispecie distinte e non omogenee, accomunate soltanto dalla finalità di predisporre apposite iniziative» a favore delle suddette imprese: «da un lato, bandi per la concessione di finanziamenti pubblici; dall'altro, bandi per l'affidamento di contratti». La questione relativa alla potestà della Giunta regionale di concedere tali finanziamenti è stata giudicata inammissibile per difetto di supporto argomentativo e non pertinenza degli evocati parametri. Con l'occasione, tuttavia, il Collegio ha chiarito che «i finanziamenti pubblici previsti dalla norma censurata attengono (...) alla realtà produttiva regionale, non incidono su aspetti inerenti alla tutela della concorrenza ed hanno la finalità di porre in essere interventi regionali di sostegno alle imprese vittime di reati di mafia e di criminalità organizzata»; ed ha concluso che la disposizione persegue legittimamente «uno scopo indennitario o risarcitorio, (...) estraneo alla materia dei contratti pubblici». Sono state, invece, dichiarate fondate le questioni promosse con riguardo alla potestà della Giunta regionale di adottare posizioni preferenziali nei bandi per l'affidamento di contratti, nonché per l'affidamento in via prioritaria di contratti di cottimo fiduciario ai sensi del successivo comma 2. Per costante giurisprudenza costituzionale, infatti, «l'intera disciplina delle procedure ad evidenza pubblica è riconducibile alla tutela della concorrenza, con la conseguente titolarità della potestà legislativa, in via esclusiva, in capo allo Stato. In particolare, la disciplina delle procedure di gara, la regolamentazione della qualificazione e selezione dei concorrenti, delle procedure di affidamento e dei criteri di aggiudicazione mirano a garantire che le medesime si svolgano nel rispetto delle regole concorrenziali e dei principi comunitari della libera circolazione delle merci, della libera prestazione dei servizi, della libertà di stabilimento, nonché dei principi costituzionali di trasparenza, di parità di trattamento, di non discriminazione (*ex plurimis*: sentenze n. 28 del 2013; n. 339 del 2011; n. 186 del 2010; n. 283 del 2009 e n. 401 del 2007)». I Giudici hanno ritenuto che la censurata normativa non si conforma all'art. 4, comma 3, del Codice dei contratti pubblici – che preclude alle Regioni l'adozione di una propria disciplina in relazione alla qualificazione e selezione dei concorrenti, alle procedure di affidamento ed ai criteri di aggiudicazione – perché, consentendo alla Giunta regionale di definire, in uno specifico ambito territoriale, misure e criteri per attribuire a determinate imprese posizioni preferenziali nei bandi, «introduce per dette imprese (...) un criterio preferenziale destinato inevitabilmente a risolversi in un'alterazione del libero gioco della concorrenza, andando così ad incidere in una materia riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato». Analoghe considerazioni sono state svolte per le misure concernenti l'affidamento in via prioritaria di contratti di cottimo fiduciario, per i quali l'art. 125, comma 8, del Codice impone comunque il rispetto del principio di parità di trattamento.

#### ***v) affidamento di servizi pubblici mediante procedure ad evidenza pubblica***

La sentenza n. 46 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3-bis, comma 2, del d.l. n. 138 del 2011, impugnato dalla Regione Veneto, in riferimento agli artt. 117 e 118 Cost., in quanto stabilisce che, in sede di affidamento di servizi pubblici locali mediante procedura ad evidenza pubblica, l'adozione di strumenti di tutela dell'occupazione costituisce elemento di valutazione dell'offerta. La disposizione *de qua* è stata considerata attinente alla «disciplina delle procedure ad evidenza pubblica», costantemente ricondotta «alla materia “tutela della concorrenza”, con la conseguente titolarità da parte dello Stato della potestà legislativa esclusiva [...] (*ex plurimis*, sentenze n. 62 e n. 32 del 2012; n. 339, n. 320, n. 187 e n. 123 del 2011; n. 325 del 2010)». Nell'ambito di tale disciplina «rientra “la regolamentazione della qualificazione e selezione dei concorrenti, delle procedure di affidamento e dei criteri di aggiudicazione” (sentenza n. 339 del 2011)». Pertanto, nel legittimo esercizio di una propria attribuzione, il legislatore statale «è venuto, non irragionevolmente, a prevedere quale ulteriore elemento di valutazione dell'offerta [...], anche l'adozione di strumenti di tutela dell'occupazione». Non fondata è stata altresì giudicata la questione di legittimità costituzionale del successivo comma 3 del suddetto art. 3-bis, impugnato, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., in quanto introduce e regola, quale

ulteriore parametro di virtuosità degli enti territoriali ai fini del concorso alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, l'applicazione delle procedure di affidamento dei servizi pubblici locali ad evidenza pubblica. La Corte ha premesso che le «modalità di affidamento della gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica [...] attengono alla materia “tutela della concorrenza”, di competenza esclusiva statale, tenuto conto della sua diretta incidenza sul mercato e “perché strettamente funzionale alla gestione unitaria del servizio” (ex plurimis: sentenze n. 62 e n. 32 del 2012; n. 339, n. 320, n. 187 e n. 128 del 2011; n. 325 e n. 142 del 2010; n. 246 e n. 148 del 2009)». Il legittimo esercizio di un titolo competenziale esclusivo ed il ricorso ad una tecnica premiale che non mette in discussione le competenze costituzionalmente garantite delle autonomie territoriali hanno condotto alla coerente conclusione che «il “legislatore nazionale non ha occupato gli spazi riservati a quello regionale, ma ha agito presupponendo invece che le singole Regioni continuino ad esercitare le loro competenze, conformandosi tuttavia ai principi stabiliti a livello statale” (sentenze n. 8 del 2013 e n. 200 del 2012)».

#### *vi) servizio idrico integrato*

Con la sentenza n. 228 la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 79 della legge della Regione Molise n. 2 del 2012 secondo il quale «la gestione del servizio idrico integrato è affidata all'Azienda speciale regionale Molise Acque, ente di diritto pubblico, la cui natura giuridica non può essere modificata», per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere e) ed s), Cost. La Corte ha infatti più volte affermato che «la disciplina dell'affidamento della gestione del servizio idrico integrato attiene [...] alle materie tutela della concorrenza e tutela dell'ambiente riservate alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (ex plurimis, sentenze n. 187 del 2011; n. 128 del 2011; n. 325 del 2010; n. 142 del 2010; n. 307 del 2009; n. 246 del 2009)» (sentenza n. 62 del 2012). In base al disposto del terzo periodo del comma 186-bis dell'art. 2 della legge n. 191 del 2009, «alla legge regionale spetta soltanto disporre l'attribuzione delle funzioni delle soppresses Autorità d'ambito territoriale ottimale (AATO), “nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza”, e non spetta, di conseguenza, provvedere direttamente all'esercizio di tali funzioni affidando la gestione ad un soggetto determinato» (sent. n. 62 del 2012). In altri termini, in base alla normativa statale, la legge regionale deve limitarsi ad individuare l'ente od il soggetto che eserciti le competenze già spettanti all'AATO, al quale, quindi, spetta sia deliberare la forma di gestione del servizio idrico integrato, sia aggiudicarne la gestione. In conclusione, per effetto di tale principio, la norma regionale impugnata, nella parte in cui affida direttamente la gestione del servizio idrico integrato all'«Azienda speciale regionale Molise Acque», ente di diritto pubblico strumentale della Regione, si pone in contrasto con la normativa statale e quindi viola l'art. 117, secondo comma, lettere e) ed s), Cost. Essa, infatti, da un lato, esclude che l'ente individuato dalla Regione come successore delle competenze dell'AATO deliberi, con un proprio atto, le forme di gestione del servizio idrico integrato e provveda all'aggiudicazione della gestione del servizio; dall'altro, con disposizione che tiene luogo di un provvedimento, stabilisce essa stessa che il predetto servizio sia affidato specificamente alla citata azienda pubblica regionale, precisamente individuata dalla medesima legge regionale del Molise.

#### *vii) tariffe del servizio idrico integrato*

La competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza (nonché dell'ambiente) – volta a garantire uno sviluppo competitivo del settore del servizio idrico integrato e ad evitare abusi di posizione dominante – è stata considerata lesa dalla legge della Regione Veneto n. 17 del 2012 che ha disciplinato il procedimento di formazione delle tariffe. La sentenza n. 67 – rilevando il contrasto con le disposizioni del Codice dell'ambiente e del d.l. n. 70 del 2011 che riservano allo Stato l'attività di approvazione e modulazione delle tariffe e gli eventuali interventi sostitutivi – ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 4, comma 2, lett. e), 7, commi 4 e 5, e 11, comma 1, della suddetta legge regionale che prevedevano, in capo ai Consigli di bacino, istituiti a livello regionale, la funzione di approvazione e modulazione delle tariffe e, in capo al Presidente della Giunta regionale, un potere sostitutivo in caso di inerzia.

**viii) gestione in house** (*il parametro interno è assorbito e l'illegittimità è dichiarata con riferimento a parametro comunitario*)

In tema di servizio idrico integrato, la sentenza n. **50** ha affrontato la questione di legittimità costituzionale relativa al comma 16 dell'art. 1 della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2011 per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., in quanto la mancata previsione di un controllo effettivo e strutturale sui soggetti in house da parte dell'ente pubblico locale determinerebbe la violazione delle regole della concorrenza. La norma regionale, infatti, consentirebbe a soggetti svincolati da un controllo stringente dell'ente pubblico locale la gestione in house del servizio idrico. A questo proposito la Consulta ha rilevato che la Corte di giustizia dell'Unione europea ha riconosciuto che rientra nel potere organizzativo delle autorità pubbliche degli Stati membri "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" (cosiddetto affidamento in house). Allo scopo di evitare che l'affidamento diretto a soggetti in house si risolva in una violazione dei principi del libero mercato e quindi delle regole concorrenziali, che impongono sia garantito il pari trattamento tra imprese pubbliche e private, la stessa Corte ha affermato che è possibile non osservare le regole della concorrenza a due condizioni. La prima è che l'ente pubblico svolga sulla società in house un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi; la seconda è che il soggetto affidatario realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente pubblico (sentenza 18 novembre 1999, in causa C-107/98, Teckal). Tale impostazione è costantemente richiamata dalla giurisprudenza della Corte costituzionale (ex plurimis, sent. n. 439 del 2008). Osserva ancora la Corte che la Corte di giustizia dell'Unione europea ha affermato che sul soggetto concessionario deve essere esercitato «un controllo che consente all'autorità pubblica concedente di influenzarne le decisioni. Deve trattarsi di una possibilità di influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni importanti» (sentenza 13 ottobre 2005, in causa C-458/03, Parking Brixen). Ciò non significa che siano annullati tutti i poteri gestionali dell'affidatario in house, ma che la «possibilità di influenza determinante» è incompatibile con il rispetto dell'autonomia gestionale, senza distinguere – in coerenza con la giurisprudenza comunitaria – tra decisioni importanti e ordinaria amministrazione; inoltre il condizionamento stretto, richiesto dalla giurisprudenza comunitaria, non può essere assicurato da pareri obbligatori, ma non vincolanti, resi peraltro – come esplicitamente prevede la norma impugnata – «sugli atti fondamentali del soggetto gestore in house».

**ix) marchio regionale di qualità** (*l'illegittimità è dichiarata in relazione al parametro comunitario*)

La sentenza n. **66** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Lazio n. 1 del 2012, per contrasto con l'articolo 117, primo comma, Cost., in relazione agli articoli da 34 a 36 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), in quanto tale legge, al fine di «assicurare ai consumatori la qualità dei prodotti agricoli ed agroalimentari» e di incentivare «la valorizzazione e la promozione della cultura enogastronomica tipica regionale», istituisce un «marchio regionale collettivo di qualità per il sostegno dei sistemi di qualità e tracciabilità dei prodotti agricoli e agroalimentari» della Regione, inducendo così il consumatore a preferire prodotti assistiti da siffatto marchio regionale rispetto ad altri simili, di diversa provenienza, e, conseguentemente, producendo effetti restrittivi sulla libera circolazione delle merci, che anche al legislatore regionale è inibito perseguire per vincolo comunitario. Infatti, tale condotta integra una restrizione quantitativa della concorrenza o perlomeno una misura di effetto equivalente, dal momento che nella giurisprudenza della Corte di giustizia la «misura di effetto equivalente» (alle vietate restrizioni quantitative) è costantemente intesa in senso ampio e fatta coincidere con «ogni normativa commerciale degli Stati membri che possa ostacolare, direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari» (Corte di giustizia, sentenze 6 marzo 2003, in causa C-6/2002, Commissione delle Comunità europee contro Repubblica Francese; 5 novembre 2002, in causa C-325/2000, Commissione delle Comunità europee contro Repubblica federale di Germania; 11 luglio 1974, in causa 8-1974, Dassonville contro Belgio).

### *x) sostegno e preferenza in favore di impresa locale*

La sentenza n. **28** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, comma 2, lett. e), Cost., dell'art. 27, comma 1, lett. b), della legge della Regione Campania n. 1 del 2012 che prevedeva che, in materia di lavori pubblici, i bandi di gara effettuati con il criterio dell'offerta più vantaggiosa, in caso di parità di punteggio tra più concorrenti, accordassero la preferenza alle imprese aventi la propria sede legale ed operativa sul territorio campano, ovvero a quelle che svolgono almeno la metà della propria attività in territorio campano o, ancora, a quelle che impiegano almeno la metà dei lavoratori cittadini residenti in Campania. Al riguardo, la Corte ha in più occasioni (*ex multis*, sentenze n. 411 del 2008 e n. 401 del 2007) chiarito che «la fase di aggiudicazione degli appalti attiene alla “tutela della concorrenza” e, pertanto, spetta al legislatore statale, in via esclusiva, disciplinare tanto le procedure di affidamento, quanto i criteri di valutazione dell'offerta», anche al fine di garantire «l'adozione di uniformi procedure di evidenza pubblica nella scelta del contraente, idonee a garantire, in particolare, il rispetto dei principi di parità di trattamento, di non discriminazione, di proporzionalità e di trasparenza» (*ex multis* sentenze n. 401 del 2007, n. 186 del 2010 e 283 del 2009). Osserva, infatti, la Corte che la normativa censurata, esprimendo una preferenza per le imprese radicate su uno specifico territorio, «è di ostacolo alla concorrenza, la cui tutela esige piuttosto di allargare la platea degli operatori economici (cosiddetta “concorrenza nel mercato”) e, in ogni caso, impone la parità di trattamento di questi ultimi (cosiddetta “concorrenza per il mercato”)».

La sentenza n. **209** ha giudicato costituzionalmente illegittime, per violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza, talune misure dettate dalla legge della Regione Basilicata n. 12 del 2012 al fine di orientare e sostenere il consumo dei prodotti agricoli di origine regionale a chilometri zero. Preliminarmente la Corte ha chiarito che, nell'ambito della censurata disciplina, «la qualificazione “a chilometri zero” – formula che, nel lessico corrente, designa i prodotti consumati a breve distanza dal luogo di produzione, con connessi benefici in termini di tutela dell'ambiente e dei consumatori – rimane priva di ogni concreta valenza selettiva, distinta e ulteriore rispetto a quella insita nel predicato “di origine regionale”». Infatti, il legislatore lucano ha inteso riferirsi «alla sola natura del prodotto, e non già alla distanza tra luogo di produzione e luogo di consumo», per lo più limitando le misure di sostegno ai prodotti di provenienza regionale. Pertanto, si è sottolineato che le disposizioni impugnate risultano volte ad «incentivare il consumo dei soli prodotti di origine regionale come tali, indipendentemente dall'ubicazione del luogo di produzione o dalla presenza di particolari qualità, senza che la tutela si estenda a prodotti con caratteristiche analoghe, ancorché provenienti da aree poste a distanza uguale o minore dal luogo di consumo». Innanzitutto, è stato dichiarato illegittimo l'art. 2, comma 1, della citata legge regionale che elevava l'utilizzo dei prodotti agricoli di origine lucana a titolo preferenziale per l'aggiudicazione di appalti pubblici di servizi o di forniture di prodotti alimentari ed agroalimentari destinati alla ristorazione collettiva. Infatti, la disposizione in esame finiva per imporre all'amministrazione appaltante «un criterio di scelta del contraente diverso e ulteriore rispetto alle previsioni della legislazione statale» (artt. 81 e ss. del Codice dei contratti pubblici): «criterio che non solo non favorisce la concorrenza, ma chiaramente la altera, risolvendosi in un *favor* per gli imprenditori che impiegano prodotti provenienti» dall'area territoriale lucana, «così da poter vantare il titolo preferenziale in questione». In secondo luogo, la declaratoria di incostituzionalità ha colpito l'art. 3, comma 1, che imponeva ai comuni di riservare agli imprenditori agricoli esercenti la vendita diretta di prodotti agricoli lucani almeno il 20% del totale dei posteggi nei mercati al dettaglio in aree pubbliche, autorizzando, a tal fine, i comuni stessi all'istituzione di nuovi posteggi, anche in deroga alla vigente legislazione regionale. Si è osservato che la disciplina lucana risulta «diversa e più restrittiva» rispetto alla normativa statale» (art. 28, comma 15, del d.lgs. n. 114 del 1998), la quale prevede una riserva nell'assegnazione dei posteggi per l'esercizio del commercio su aree pubbliche a favore di tutti indistintamente gli imprenditori agricoli che esercitano la vendita diretta. Pertanto, la norma impugnata determinava «effetti anticoncorrenziali, in danno degli imprenditori che non vendano derrate agricole di origine lucana», poiché la fissazione di «restrizioni ulteriori alla possibilità di accesso degli operatori alle concessioni di posteggi su aree pubbliche, in un contesto nel quale l'esercizio del commercio è condizionato dalla

disponibilità di spazi appositamente definiti, si risolve in un ostacolo alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale» (sentenza n. 18 del 2012). Né il riscontrato profilo di illegittimità poteva essere escluso dall'attinenza della norma impugnata anche alla materia del "commercio", riservata alla potestà legislativa residuale delle Regioni, poiché «"è illegittima una disciplina che, se pure in astratto riconducibile alla materia commercio di competenza legislativa delle Regioni, produca, in concreto, effetti che ostacolano la concorrenza, introducendo nuovi o ulteriori limiti o barriere all'accesso al mercato e alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale" (sentenze n. 18 del 2012 e n. 150 del 2011)». Infine, sono stati dichiarati illegittimi i commi 2 e 4 dell'art. 4 che prevedevano, rispettivamente, l'istituzione di un contrassegno con lo stemma della Regione Basilicata (da collocare all'esterno dell'esercizio e utilizzabile nell'attività promozionale), per le imprese di ristorazione o di vendita al pubblico operanti in Regione che, nell'ambito degli acquisti di prodotti agricoli effettuati nel corso dell'anno, si approvvigionassero per almeno il 30%, in termini di valore, di prodotti di origine regionale; e l'inserimento di tali imprese in un apposito circuito veicolato nell'ambito delle attività promozionali della Regione nonché l'affidamento alla Giunta regionale del compito di adottare un regolamento recante la disciplina di utilizzo del marchio e il programma di valorizzazione del circuito. I Giudici hanno ravvisato in tali disposizioni l'intento «di introdurre e di regolare un segno distintivo delle imprese che impieghino o commercino, in termini percentualmente significativi, prodotti agricoli lucani». La giurisprudenza della Corte «ha avuto modo di rilevare come il concetto di "segno distintivo", inteso in senso ampio, abbracci un complesso di istituti, qualificati con denominazioni eterogenee dalla legislazione vigente (quali, ad esempio, quelle di marchi di impresa, marchi collettivi, denominazioni di origine o denominazioni di provenienza) e destinati ad assolvere funzioni parzialmente diverse (ora, cioè, di prevalente tutela dei produttori contro la concorrenza sleale, ora, invece, di certificazione della qualità del prodotto, a garanzia, almeno in via principale, del consumatore)»; e come «la disciplina dei segni distintivi sia suscettibile di incidere su plurimi interessi (dei produttori, dei consumatori, della collettività al rispetto del principio di verità, del corretto svolgimento della concorrenza), interferendo, correlativamente, su una molteplicità di materie: interferenza che può essere, peraltro, composta facendo ricorso al criterio della prevalenza». In linea con le citate sentenze n. 368 del 2008 e n. 175 del 2005, si è ritenuto che il predetto criterio porti a ricondurre le disposizioni *de quibus* «alla materia, riservata alla legislazione dello Stato, della "tutela della concorrenza"», poiché a quest'ultima risulta «ascrivibile il nucleo essenziale della disciplina recata dalle norme in discussione, avuto riguardo al loro contenuto e alla loro *ratio*, che si identifica essenzialmente nell'intento di orientare la preferenza del mercato verso una determinata categoria di prodotti, qualificata dal mero territorio di provenienza». La dichiarazione di incostituzionalità è stata estesa, in via consequenziale, al comma 3 dell'art. 4, che dettava una disciplina meramente strumentale a quella del precedente comma 2, stabilendo le modalità con cui, ai fini dell'ottenimento del contrassegno, doveva essere documentato l'approvvigionamento dei prodotti di origine regionale nella percentuale richiesta.

Con la sentenza n. 292 la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale (*in relazione a parametro comunitario*) della disposizione combinata degli artt. 3, comma 1, lettera c), e 4, comma 5, della legge della Regione Puglia n. 43 del 2012, nella parte in cui include tra i prodotti la cui utilizzazione garantisce priorità nell'affidamento dei servizi di ristorazione collettiva da parte degli enti pubblici anche i prodotti trasportati all'interno del territorio regionale, a prescindere dal livello delle emissioni di anidride carbonica equivalente connesse a tale trasporto. L'art. 4, comma 5, prevede che, nei bandi per l'affidamento dei servizi di ristorazione collettiva gli enti pubblici debbano «garantire priorità» ai soggetti che utilizzino, in una determinata misura percentuale, prodotti agroalimentari «da filiera corta», «di qualità» e «a chilometro zero». Nell'ambito di tale ultima categoria sono ricompresi – in forza della definizione offerta dall'art. 3, comma 1, lettera c), della medesima legge – sia i beni per il cui trasporto dal luogo di produzione a quello di consumo si producono meno di venticinque chilogrammi di anidride carbonica equivalente per tonnellata, sia, «e comunque», «i beni trasportati all'interno del territorio regionale». Dalla combinazione delle due norme emerge, dunque, che gli utilizzatori di prodotti di origine pugliese fruiscono di un trattamento preferenziale nell'aggiudicazione degli appalti in questione, indipendentemente dal livello di

emissione di gas nocivi che il loro trasporto comporta. La Corte ricorda che, con la sentenza n. 209 del 2013, ha già avuto occasione di dichiarare costituzionalmente illegittima, per violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di «tutela della concorrenza, una norma regionale di contenuto sostanzialmente analogo a quello della disposizione combinata oggi denunciata. Nell'occasione, la Corte rilevò che la legge regionale, volta «ad orientare e sostenere il consumo dei prodotti agricoli di origine regionale a chilometri zero», conteneva un riferimento ai prodotti «a chilometri zero» privo di una concreta valenza selettiva, distinta e ulteriore rispetto a quella insita nel predicato «di origine regionale». In questa prospettiva, la norma censurata veniva, dunque, ad imporre all'amministrazione appaltante un criterio di scelta del contraente chiaramente idoneo ad alterare la concorrenza, incentivando gli imprenditori ad impiegare prodotti provenienti da una certa area territoriale (quella lucana) a discapito di prodotti con caratteristiche simili, ancorché provenienti da aree poste a distanza uguale o minore dal luogo di consumo (come poteva avvenire, in specie, ove il consumo avvenisse in zone limitrofe ad altre Regioni). Nel presente caso l'alterazione della concorrenza viene in rilievo non come fonte della lesione del riparto interno delle competenze legislative definito dal citato art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. – parametro non evocato nel ricorso – ma come ragione di contrasto della normativa regionale impugnata con il diritto dell'Unione europea e, dunque, di violazione del precetto di cui al primo comma dell'art. 117 Cost. A differenza della «priorità» accordata ai soggetti che utilizzano beni il cui trasporto determina una ridotta quantità di emissioni nocive – «priorità» giustificata dai benefici che la limitazione di tali emissioni reca in termini di tutela dell'ambiente – la «priorità» riconosciuta a coloro che si avvalgono di prodotti trasportati esclusivamente all'interno del territorio regionale, indipendentemente dal livello delle emissioni, costituisce una misura ad effetto equivalente vietata dall'art. 34 del TFUE – che ricomprende ogni normativa commerciale che possa ostacolare direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari – e non giustificata ai sensi dell'art. 36 del medesimo Trattato. L'art. 36 del TFUE, infatti, lascia impregiudicate le restrizioni alle importazioni giustificate da motivi di «tutela della salute e della vita delle persone e degli animali o di preservazione dei vegetali», cui la salvaguardia dell'ambiente è strettamente connessa. Tuttavia, nella normativa in esame il mero riferimento al trasporto all'interno della Regione – e, dunque, alla provenienza locale dei prodotti agricoli, a prescindere dalla quantità di emissioni prodotte – non soddisfa nessuna delle esigenze oggetto del regime derogatorio, ma si risolve in un incentivo per gli imprenditori ad impiegare determinati beni solo perché provenienti da una certa area territoriale, così da poter vantare l'anzidetto titolo preferenziale. A differenza dell'impiego dei prodotti pugliesi, infatti, l'utilizzo di quelli trasportati da altre località, ancorché con un pari o minore livello di emissioni nocive – e, dunque, con un equivalente o inferiore impatto ambientale – non conferisce analogo titolo preferenziale nell'aggiudicazione degli appalti dei servizi di ristorazione collettiva e subisce, di conseguenza, degli effetti discriminatori. La conclusione non è inficiata dagli argomenti addotti dalla difesa della Regione, i quali fanno leva precipuamente sul fatto che le merci di provenienza locale non esaurirebbero il fabbisogno della ristorazione collettiva, la quale dovrebbe comunque attingere anche ad altri prodotti agroalimentari con diversa provenienza. A prescindere da ogni altra possibile considerazione, è dirimente infatti il rilievo che, secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia, un provvedimento nazionale non si sottrae al divieto di cui agli artt. 34 e 35 del TFUE per il solo fatto che l'ostacolo è di scarsa importanza e che esistono altre possibilità di scambio del prodotto importato (sentenza 14 marzo 1985, C-269/83, Commissione contro Francia; sentenza 5 giugno 1986, C-103/84, Commissione contro Italia). Inoltre, un provvedimento nazionale può costituire una misura ad effetto equivalente anche se è applicabile ad un'area limitata del territorio nazionale (sentenza 3 dicembre 1998, C-67/97, Bluhme).

### ***xi) autorizzazione di nuovi impianti energetici***

Con la sentenza n. **298**, la Corte ha dichiarato la illegittimità costituzionale degli artt. 35, comma 7, e 34, comma 1, lettere f) ed h), della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 19 del 2012, in base ai quali possono essere autorizzati sul territorio regionale esclusivamente nuovi impianti di tipologia stazione di servizio come definiti all'art. 34, comma 1, lettera f), per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), e dunque della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela della concorrenza, in quanto dette disposizioni introducono divieti e restrizioni che condizionano e ritardano l'avvio di nuove attività economiche e l'ingresso di nuovi operatori, senza che tali ostacoli siano proporzionati alle finalità pubbliche perseguite.

### ***xii) concessioni demaniali e divieto di automatismi***

La sentenza n. **171** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Liguria n. 24 del 2012, in quanto la norma regionale impugnata, prevedendo, a determinate condizioni, una proroga automatica delle concessioni del demanio marittimo a favore del soggetto già titolare della concessione, senza nemmeno determinarne la durata temporale, ha violato l'art. 117, primo comma, e secondo comma, lettera e), Cost. Il legislatore regionale, prevedendo, a determinate condizioni, una proroga automatica delle concessioni del demanio marittimo a favore del soggetto già titolare della concessione ha legiferato nella materia "tutela della concorrenza", riservata in via esclusiva al legislatore statale. Precisa la Corte che la disciplina nazionale (art. 1, comma 18, del decreto-legge n. 194 del 2009) non consente l'automatismo in questione, dal momento che coloro che in precedenza non gestivano il demanio marittimo non hanno la possibilità, alla scadenza della concessione, di prendere il posto del vecchio gestore se non nel caso in cui questi non chieda la proroga o la chieda senza un valido programma di investimenti (nello stesso senso si erano pronunciate le sentenze n. 213 del 2011, nn. 340, 233 e 180 del 2010). Detta disciplina nazionale è stata introdotta a seguito della procedura d'infrazione comunitaria n. 2008/4908, aperta nei confronti dello Stato italiano per il mancato adeguamento all'art. 12, comma 2, della direttiva n. 2006/123/CE - in base al quale è vietata qualsiasi forma di automatismo che, alla scadenza del rapporto concessorio, possa favorire il precedente concessionario - ed ha disposto la soppressione del secondo periodo del secondo comma dell'art. 37 cod. nav., nella parte in cui accordava una preferenza al concessionario in scadenza.

### ***xiii) alienazione di beni sdemanializzati***

«Le norme poste a tutela della concorrenza vincolano anche le Regioni a statuto speciale (...) sempreché (...) non contrastino con specifiche previsioni statutarie (*ex multis*, sentenza n. 144 e n. 184 del 2011; sentenza n. 45 del 2010)». Così la sentenza n. **36** che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., dell'art. 3, comma 4, della legge della Regione della Sardegna n. 6 del 2012 che prevedeva, in caso di alienazione di beni sdemanializzati detenuti da privati cittadini, il ricorso a trattativa diretta. Afferma la Corte che l'impugnato art. 3, comma 4, prevedendo la trattativa diretta a beneficio di coloro che detengano il bene - peraltro senza che la legge regionale precisi a quale titolo - e che abbiano presentato istanza di sdemanializzazione, attribuisce un privilegio irragionevole a tali soggetti, con riferimento a beni che, pur dichiarati dalla norma «non suscettibili di diversa utilizzazione produttiva» (art. 1, comma 8, lettera d, della legge regionale n. 35 del 1995), possono comunque costituire oggetto di un mercato competitivo. Questa ipotesi di trattativa diretta, dunque, restringe la concorrenza sul mercato dei beni immobili non funzionalmente utilizzabili dalla Regione e non adibiti ad abitazione, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. (*ex multis*, sentenza n. 325 del 2010)».

### ***xiv) istituzione dell'Autorità nazionale dei trasporti***

La sentenza n. **41** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, promosse dalla Regione Veneto in riferimento all'articolo 118 della Costituzione e al principio di leale

collaborazione, dell'articolo 36, comma 1, lettera a), del d.l. n. 1 del 2012, convertito dalla legge n. 27 del 2012, che - sostituendo i commi 1 e 2 dell'art. 37 del d.l. n. 201 del 2011, convertito dalla legge n. 214 del 2011 - detta misure riguardanti l'istituzione e le funzioni dell'Autorità nazionale di regolazione dei trasporti. L'istituzione di tale Autorità si iscrive nel sistema di regolazione indipendente dei servizi di pubblica utilità, avviato con la legge 14 novembre 1995, n. 481 (Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità) e, come tale, è volta a realizzare un mercato concorrenziale nei servizi di trasporto. Il settore dei trasporti appare resistente più di altri all'ingresso di operatori privati, a causa di alcune peculiari caratteristiche, legate, tra l'altro, agli elevati costi, alla necessità di assicurare il servizio anche in tratte non remunerative e alla consolidata presenza di soggetti pubblici tanto nella gestione delle reti quanto nell'offerta dei servizi. In questo contesto, è particolarmente avvertito il rischio che si creino o si consolidino posizioni dominanti e, pertanto, è opportuno che il passaggio a un sistema liberalizzato sia accompagnato, come già è avvenuto per altri pubblici servizi, da una regolazione affidata ad un'Autorità indipendente, che garantisca pari opportunità a tutti gli operatori del settore. Le disposizioni impugnate, pur avendo attinenza con la materia del trasporto pubblico locale, perseguono precipuamente una finalità di promozione della concorrenza e quindi afferiscono alla competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. (ex plurimis, sentenza n. 325 del 2010), dato che l'istituzione dell'Autorità indipendente è funzionale alla liberalizzazione dei pubblici servizi in tutti i comparti del trasporto, da quello ferroviario a quello aereo, da quello marittimo a quello autostradale.

*xv) libera prestazione di servizi professionali (maestro di sci)*

La sentenza n. 282 ha dichiarato non fondata, per erroneità del presupposto normativo, la questione di legittimità costituzionale, promossa con riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., dell'art. 1 della legge della Regione Toscana n. 74 del 2012, che - intervenendo sulla disciplina delle modalità di accesso alla professione di maestro di sci da parte di professionisti di altre Regioni e Stati - ha riproposto in termini del tutto analoghi le previsioni contenute nell'art. 134 della legge regionale n. 42 del 2000. Tale ultima disposizione, nel testo introdotto dalla norma censurata, prevede che «I maestri di sci già iscritti negli albi professionali di altre regioni o province autonome che intendono esercitare stabilmente la professione di maestro di sci anche in Toscana devono richiedere l'iscrizione nell'albo professionale regionale della Toscana» (comma 1) e che «Il Collegio regionale dei maestri di sci provvede all'iscrizione dopo aver verificato la permanenza dei requisiti di cui all'articolo 131» (comma 2). Ad avviso della Corte, la norma impugnata non viola la competenza esclusiva dello Stato nella materia «tutela della concorrenza» in quanto, diversamente da quanto sostenuto dal ricorrente, non introduce l'onere a carico del maestro di sci già abilitato in altre Regioni o nelle Province autonome di sostenere nuovamente l'esame di abilitazione presso la Regione Toscana ma si limita a stabilire, in linea con quanto richiesto dall'art. 3 della legge cornice n. 81 del 1991, che il maestro di sci già abilitato richieda l'iscrizione nell'albo toscano. La Corte ritiene, altresì, non fondata la questione di legittimità sollevata - sulla base della presunta posizione di conflitto di interessi nella quale il collegio regionale viene a trovarsi - nei confronti del secondo comma del ricordato articolo 134. Infatti, considerato che la competenza del collegio in tema di iscrizioni e di tenuta dell'albo professionale è sancita dall'art. 13 della legge cornice n. 81 del 1991, e al quale la normativa regionale si uniforma, il ricorrente non può contestare «sul piano del riparto costituzionale delle competenze legislative, il contenuto di una norma regionale introdotta in adempimento del rapporto di integrazione tra legge quadro e normativa regionale di attuazione, nelle materie indicate dall'art. 117, terzo comma, Cost. e, nello specifico, nella materia "professioni"». A ciò va aggiunto, inoltre, che il predetto collegio regionale non ha «spazi di discrezionalità impiegabili in danno del candidato all'iscrizione: per i maestri di sci abilitati presso altra Regione o Provincia autonoma la verifica preliminare all'iscrizione, infatti, (...), è meramente ricognitiva».



### **8.1.5. “ Ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali”(lett. g)**

#### ***i) attribuzione di funzioni a carico di organi o amministrazioni dello Stato***

La sentenza n. **2** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., dell'art. 6, commi 3, lettera c), e 6, limitatamente al riferimento alla lettera c), della legge della Provincia di Bolzano n. 12 del 2011. Le disposizioni dichiarate incostituzionali prevedevano che tra i componenti della «Consulta provinciale per l'immigrazione» – istituita dalla legge provinciale stessa – fosse inclusa anche «una persona in veste di rappresentante unico della Questura di Bolzano e del Commissariato del Governo per la provincia di Bolzano» e che detto rappresentante potesse essere sostituito da una persona da esso delegata. La Corte ha rilevato che detta previsione configura – in forma autoritativa e unilaterale – nuove e specifiche funzioni a carico di organi o amministrazioni dello Stato, con conseguente compromissione del parametro invocato (sentenze n. 10 del 2008, n. 30 del 2006 e n. 134 del 2004). Né, d'altra parte, le forme di coordinamento con lo Stato che la Provincia sosteneva di aver inteso realizzare, seppure auspicabili, risultavano, nella specie, trovare «il loro fondamento o il loro presupposto in leggi statali che le prevedano o le consentano, o in accordi tra gli enti interessati», come invece sarebbe necessario alla luce della giurisprudenza della Corte (sentenze n. 30 del 2006 e n. 134 del 2004).

#### ***ii) reclutamento di personale scolastico***

La sentenza n. **76** ha dichiarato, in relazione all'art. 117, comma 2, lett. g., Cost., l'illegittimità costituzionale dell'articolo 8, della legge della Regione Lombardia n. 7 del 2012 che consentendo di organizzare concorsi differenziati a seconda del ciclo di studi, per reclutare il personale docente con incarico annuale necessario a svolgere le attività didattiche annuali e di favorire la continuità didattica, finiva per configurare un sistema in base al quale ciascun istituto scolastico statale aveva la possibilità, a certe condizioni, di bandire i concorsi per il reclutamento dei docenti precari con incarico annuale. La Corte, come già rilevato nelle sentenze n. 37 del 2005 e n. 147 del 2012, ribadisce che nell'attuale quadro normativo il personale scolastico è alle dipendenze dello Stato e non delle singole Regioni e, pertanto, che «ogni intervento normativo finalizzato a dettare regole per il reclutamento dei docenti non può che provenire dallo Stato, nel rispetto della competenza legislativa esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., trattandosi di norme che attengono alla materia dell'ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato».

### **8.1.6 “Circolazione stradale” (lett. h)**

#### ***i) revisione dei veicoli***

Con la sentenza n. **77** è stata dichiarato, per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., l'illegittimità costituzionale dell'art. 34 della legge della Provincia di Bolzano n. 15 del 2011, secondo cui «Al fine di completare e ottimizzare l'organizzazione delle revisioni periodiche dei veicoli a motore e dei loro rimorchi la Provincia può autorizzare le imprese altamente specializzate a svolgere il prescritto controllo tecnico, nel rispetto della normativa tecnica vigente in materia, anche per i veicoli a motore di massa complessiva a pieno carico superiore a 3,5 tonnellate (...)». La Corte ha infatti ritenuto che la disciplina della circolazione stradale sotto il profilo della sicurezza appartiene alla competenza esclusiva statale (sentenze n. 223 del 2010 e n. 428 del 2004; ma anche sentenza n. 183 del 2012).

### **8.1.7. “Ordine pubblico e sicurezza”(lett. h)**

#### ***i) sospensione di diritto consiglieri regionali dalle cariche elettive***

La sentenza n. **118** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli articoli 1, 2 e 3, limitatamente alla lettera a) del comma 1, della legge della Regione Campania n. 16 del 2011, in tema di

sospensione dalla carica dei consiglieri regionali condannati per associazione per delinquere di stampo mafioso. L'art. 1 della legge impugnata, aggiungendo il comma 5 all'art. 9 della legge regionale n. 1 del 2007, prevede che i consiglieri regionali che abbiano riportato condanna, anche non definitiva, per il delitto di cui all'art. 416-bis del codice penale restino sospesi dalla carica fino alla sentenza definitiva. I successivi artt. 2 e 3, modificando altre previgenti norme regionali, stabiliscono, rispettivamente, la sostituzione temporanea del consigliere sospeso e la sospensione della corresponsione della relativa indennità. Rileva la Consulta che la materia su cui incide la legge regionale impugnata è disciplinata, a livello di legislazione statale, dall'art. 15 della legge n. 55 del 1990, i cui contenuti risultano attualmente trasfusi negli artt. 7 e 8 del d.lgs. n. 235 del 2012. In particolare, l'art. 7, comma 1, lett. a), del citato decreto legislativo stabilisce che non possono essere candidati alle elezioni regionali coloro che hanno riportato condanna definitiva per una serie di delitti, tra cui, anzitutto, quello di associazione di tipo mafioso (art. 416-bis c. p.). La disciplina regionale, sovrapponendosi alla ricordata disciplina statale in tema di sospensione di diritto dalle cariche elettive introduce una disciplina sì più rigorosa - a fronte della quale il consigliere regionale condannato con sentenza non definitiva per associazione di tipo mafioso resta sospeso dalla carica sino alla sentenza definitiva (e, dunque, potenzialmente sine die) - ma nella materia «ordine pubblico e sicurezza», di competenza legislativa statale esclusiva (art. 117, secondo comma, lettera h, Cost.): materia che, per costante giurisprudenza della Corte, si riferisce «all'adozione delle misure relative alla prevenzione dei reati ed al mantenimento dell'ordine pubblico, inteso quest'ultimo quale complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale» (ex plurimis, sentenza n. 35 del 2011).

#### **8.1.8. “Ordinamento civile” (lett. l)**

##### ***i) distanze tra fabbricati***

La sentenza n. 6 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., dell'art. 1, secondo comma, della legge della Regione Marche n. 31 del 1979 che consentiva l'ampliamento, anche in deroga alle distanze e/o al volume stabiliti dal d.m. n. 1444 del 1968, degli edifici aventi impianto edilizio preesistente, con evidenti caratteristiche di non completezza, compresi nelle zone di completamento con destinazione residenziale previste dagli strumenti urbanistici generali comunali approvati. La Corte, in linea di principio, ritiene che la disciplina delle distanze minime tra costruzioni rientri nella materia dell'ordinamento civile, di competenza legislativa statale; d'altra parte, riconosce che alle Regioni è consentito fissare limiti in deroga alle distanze minime stabilite nelle normative statali, laddove la deroga sia giustificata dall'esigenza di soddisfare interessi pubblici legati al governo del territorio (sentenza n. 232 del 2005). Dunque, se da un lato non può essere del tutto esclusa una competenza legislativa regionale relativa alle distanze tra gli edifici, dall'altro essa, interferendo con l'ordinamento civile, è rigorosamente circoscritta dal suo scopo - il governo del territorio - che ne detta anche le modalità di esercizio. Nel caso di specie, la Corte ha rilevato che la deroga alle distanze minime previste dal d.m. n. 1444 del 1968 - consentita dalla norma censurata - non persegue finalità di carattere urbanistico in quanto non risulta «ancorata all'esigenza di realizzare la conformazione omogenea dell'assetto urbanistico di una determinata zona, ma può riguardare singole costruzioni, anche individualmente considerate». Essa, dunque, eccede la competenza regionale concorrente del “governo del territorio” e viola il limite dell' “ordinamento civile”, di competenza legislativa esclusiva dello Stato.

##### ***ii) demanio regionale***

Nella sentenza n. 22 la Corte - chiamata ad esaminare le questioni proposte dal Governo avverso l'intera legge della Regione Liguria n. 2 del 2012, nonché avverso una pluralità di disposizioni - ha, fra l'altro, dichiarato la non fondatezza delle questioni riguardanti gli articoli 7, comma 3, 11, lettera c), e 14 della legge regionale impugnata, promosse in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. Secondo il Governo il legislatore regionale avrebbe introdotto una deroga ai divieti di trasferimento ed avrebbe previsto la devoluzione alla Regione di esorbitanti attribuzioni

dominicali, in violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile. La Corte ha sottolineato l'erroneità della premessa interpretativa posta a base della impugnativa, rappresentata, per l'appunto, dalla devoluzione alla Regione di attribuzioni "dominicali" o di funzioni non ancora trasferite, in base al d.lgs. n. 85 del 2010. Infatti, l'art. 51, comma 5, della legge regionale in discorso esclude espressamente che le funzioni statali esercitate sui beni di cui al d.lgs. n. 85 del 2010 possano essere esercitate dalla Regione prima dell'emanazione dei previsti decreti del Presidente del Consiglio dei ministri. D'altra parte, l'art. 2, comma 1, della legge impugnata, come modificato dalla legge regionale n. 15 del 2012 (art. 4, comma 5), ha anch'esso espressamente limitato l'applicabilità della propria disciplina al demanio e al patrimonio della Regione Liguria e al demanio marittimo «qualora acquisito a seguito dell'attuazione del decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85». Tale impostazione è propria di tutta la legge regionale in argomento e, quindi, va riferita sia alla norma (art. 7, comma 3) prevedente l'assegnazione in consegna di beni appartenenti al demanio marittimo, sia alla disposizione (art. 11, lettera c) che individua i beni destinati a comporre il «demanio regionale», puntualizzando chiaramente che gli stessi entrano a far parte di quel regime soltanto «se appartenenti alla Regione per acquisizione a qualsiasi titolo» (onde non potranno considerarsi "appartenenti" al demanio regionale quei beni che, a norma dell'art. 5, comma 2, del d.lgs. n. 85 del 2010 ivi richiamato, sono esclusi dal trasferimento alle Regioni), sia alla norma (art. 14) che indica le misure previste a tutela dei beni (che non possono non riguardare tutte, anche quelle adottabili in autotutela, soltanto i beni che possano considerarsi acquisiti al demanio regionale, secondo la normativa statale indicata). In conclusione, non sussistendo, le questioni sono non fondate.

### *iii) prescrizione e decadenza*

La sentenza n. 18 ha giudicato costituzionalmente illegittimo, per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., l'art. 16, comma 3, della legge della Regione Calabria n. 47 del 2011, ove è stabilito, tra l'altro, che l'esercizio dell'azione penale costituisce causa di interruzione della decorrenza del termine di prescrizione quinquennale previsto per il recupero dell'imposta sui carburanti per autotrazione. Infatti, in un «ambito materiale di esclusiva competenza statale», qual è l'ordinamento civile e penale, «la Regione non può emanare alcuna normativa, anche meramente riproduttiva di quella statale (sentenze n. 271 del 2009, n. 153 e n. 29 del 2006)», discendendo l'illegittimità costituzionale «dal puro e semplice sconfinamento della legge regionale in una materia attribuita dalla Costituzione alla competenza esclusiva dello Stato».

### *iv) cessioni di credito*

La Corte ha più volte affermato che l'ordinamento del diritto privato si pone quale limite alla legislazione regionale, in quanto fondato sull'esigenza, sottesa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire sul territorio nazionale l'uniformità della disciplina dettata per i rapporti tra privati. Il limite dell'ordinamento civile, quindi, identifica un'area riservata alla competenza esclusiva della legislazione statale e comprende i rapporti tradizionalmente oggetto di codificazione (ex plurimis: sentenze n. 123 del 2010, n. 295 e n. 160 del 2009, n. 326 e n. 51 del 2008). In base a questo principio la sentenza n. **131** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., dell'art. 46 della legge della Regione Calabria n. 8 del 2002, che introduceva – per le cessioni di credito vantate nei confronti della Regione Calabria – una apposita disciplina, in deroga all'articolata regolamentazione statale di diritto privato speciale sulla cessione dei crediti vantati nei confronti della pubblica amministrazione.

### *v) efficacia giuridica dei rapporti contrattuali*

Nella sentenza n. **159** si constata la violazione della competenza esclusiva dello Stato in tema di ordinamento civile l'art. 16, comma 2, della legge della Regione Calabria n. 15 del 2008 là dove prevede che « i provvedimenti, i contratti, gli accordi che comportano spese a carico della Regione, ivi inclusi i deliberati delle assemblee delle società a partecipazione regionale, sono inefficaci, e comunque non impegnano l'Amministrazione, sino a che non esista autorizzazione nei modi di

legge ed impegno contabile regolarmente registrato sul pertinente capitolo del bilancio di previsione». La disposizione censurata, in altri termini, disciplina l'effetto giuridico di un atto, cioè la sua idoneità o meno a produrre determinate conseguenze nel mondo del diritto, la cui regolamentazione spetta al diritto civile. Pertanto, la Corte – dopo aver ricordato il proprio consolidato orientamento in base al quale «l'ordinamento del diritto privato si pone quale limite alla legislazione regionale, in quanto fondato sull'esigenza, sottesa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire nel territorio nazionale l'uniformità della disciplina dettata per i rapporti tra privati (sentenza n. 352 del 2001)» e dopo aver ribadito, in particolare, che «la disciplina dei rapporti contrattuali (artt. 1321 e seguenti del codice civile) va riservata alla legislazione statale (sentenze n. 411 e n. 29 del 2006)» - conclude nel senso di ritenere la disposizione impugnata lesiva dell'art. 117, secondo comma, lett. *l*), Cost.

#### ***vi) surroga alle inadempienze dei soggetti affidatari di commesse pubbliche***

Con la sentenza n. **290** la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Basilicata 23 novembre 2012, n. 22, il quale dispone che, qualora le strutture private accreditate del Servizio sanitario regionale siano inadempienti nel pagamento delle retribuzioni dovute al proprio personale, le aziende sanitarie locali (ASL), previa diffida a pagare, sospendono i pagamenti dovuti ai soggetti convenzionati e, nel caso in cui permanga tale situazione, si sostituiscono agli stessi, provvedendo direttamente al pagamento dei lavoratori nei limiti delle somme dovute a qualsiasi titolo. La Corte ha ritenuto la disposizione censurata riconducibile nella competenza legislativa esclusiva dello Stato "ordinamento civile" (art. 117, secondo comma, lettera *l*, Cost.), in quanto essa introduce una disciplina modificativa dei rapporti di natura privatistica intercorrenti tra l'azienda sanitaria, la struttura convenzionata ed i soggetti creditori di quest'ultima, invadendo in tal modo la predetta materia dell'ordinamento civile di competenza esclusiva dello Stato (sentenza n. 282 del 2004). D'altro canto – ha rilevato la Corte –, nella materia, il "meccanismo sostitutivo" è già stato previsto dal legislatore statale all'art. 5 del d.P.R. n. 207 del 2010, che costituisce disposizione di carattere generale – a sua volta operante in regime di specialità rispetto al codice civile – per i contratti pubblici, attraverso la quale lo Stato, in virtù della propria potestà legislativa esclusiva in materia di ordinamento civile, ha già disposto una tutela necessariamente uniforme sul territorio nazionale per i prestatori che rimangono vittime delle inadempienze dei soggetti affidatari di commesse pubbliche.

#### ***vii) collaudo***

La sentenza n. **137** ha ribadito che «le norme attinenti alla fase dell'esecuzione del contratto privatistico rientrano nella materia dell'ordinamento civile, di competenza esclusiva del legislatore statale, ad eccezione delle sole disposizioni di tipo meramente organizzativo o contabile (sentenza n. 401 del 2007)» e che anche l'attività di collaudo quale «fase del procedimento ad evidenza pubblica è relativa all'esecuzione del contratto e, pertanto, rientra nella materia dell'ordinamento civile, di competenza esclusiva del legislatore statale (sentenza n. 431 del 2007)». Tali principi sono stati riaffermati in occasione della dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 47, della legge della Regione Piemonte n. 5 del 2012 che dettava una propria autonoma disciplina in materia di collaudo di opere pubbliche, in particolare, con riguardo ai criteri di scelta dei soggetti collaudatori.

#### ***viii) società pubbliche***

La sentenza n. **229** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dei commi 4 e 5 dell'art. 4 del d.l. n. 95 del 2012, impugnati, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, Cost., 3 e 4 dello statuto sardo, nella parte in cui determinano il numero massimo dei componenti dei consigli di amministrazione delle società pubbliche di cui al comma 1 (quelle, cioè, che nel corso del 2011 abbiano conseguito un fatturato da prestazione di servizi a favore delle pubbliche amministrazioni superiore al 90% dell'intero fatturato) e delle società a totale partecipazione pubblica, individuando anche le modalità di composizione dei predetti consigli e le funzioni dei componenti. La Corte ha osservato che, allorquando «la Regione abbia esercitato la sua autonomia

organizzativa, operando la scelta fra i vari moduli organizzativi possibili per lo svolgimento dei servizi strumentali alle proprie finalità istituzionali in favore dell'affidamento diretto a società pubbliche, essa ha anche accettato di rispettare lo speciale statuto che contraddistingue tali società, il quale, pur connotato da rilevanti profili di matrice pubblicistica, è comunque riconducibile, in termini generali, al modello societario privatistico che ha radice nel codice civile. La disciplina puntuale delle modalità di composizione dei consigli di amministrazione di tali società, nonché l'individuazione del numero e delle funzioni dei componenti deve, pertanto, essere ricondotta alla materia dell'"ordinamento civile", di competenza esclusiva del legislatore statale. Quest'ultima "comprende gli aspetti che ineriscono a rapporti di natura privatistica, per i quali sussista un'esigenza di uniformità a livello nazionale; [...] non è esclusa dalla presenza di aspetti di specialità rispetto alle previsioni codicistiche; [...] comprende la disciplina delle persone giuridiche di diritto privato", nonché "istituti caratterizzati da elementi di matrice pubblicistica, ma che conservano natura privatistica (sentenze n. 159 e n. 51 del 2008, n. 438 e n. 401 del 2007 e n. 29 del 2006)" (sentenza n. 326 del 2008)». Lo stesso esito di non fondatezza è toccato alle questioni aventi ad oggetto i commi 9, 10, 11 e 12 dello stesso art. 4, impugnati, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, Cost., 3 e 4 dello statuto sardo, in quanto disciplinano il rapporto di lavoro ed il trattamento economico dei dipendenti delle società pubbliche strumentali di cui al precedente comma 1, nonché le forme di responsabilità degli amministratori e dei dirigenti. Tali norme, infatti, «disciplinano aspetti rilevanti del regime speciale che contraddistingue le predette società (...). Esse – che peraltro perseguono evidentemente l'obiettivo del contenimento della spesa in ordine ad un rilevante aggregato della stessa, qual è quello relativo al comparto del personale, recando, pertanto, principi di coordinamento della finanza pubblica (sentenza n. 130 del 2012; sentenza n. 169 del 2007) – devono, dal punto di vista dell'oggetto, ricondursi (...) alla materia dell'"ordinamento civile", di competenza esclusiva del legislatore statale».

#### *ix) rapporto di lavoro*

«La disciplina del trattamento economico dei dirigenti di area funzionale deve essere ritenuta compresa nella materia dell'ordinamento civile, di competenza esclusiva statale»: così la sentenza n. **18**, dichiarativa dell'illegittimità costituzionale, per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lett. *l*), Cost., dell'art. 26 della legge della Regione Calabria n. 47 del 2011, che, novellando l'art. 7 della legge regionale n. 8 del 1996, demanda all'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale la definizione del trattamento economico dei dirigenti di area funzionale. In proposito assume rilievo l'art. 40, comma 3-*quinquies*, del d.lgs. n. 165 del 2001 che abilita le Regioni a destinare risorse aggiuntive alla contrattazione integrativa nei limiti stabiliti dalla contrattazione nazionale e nei limiti dei parametri di virtuosità fissati per la spesa di personale, in ogni caso nel rispetto dei vincoli di bilancio e del patto di stabilità e di analoghi strumenti di contenimento della spesa. La Corte ha evidenziato come la norma regionale non provveda «allo stanziamento di eventuali risorse aggiuntive nei limiti sopra indicati», ma disponga, «puramente e semplicemente, che l'intero trattamento economico dei dirigenti in questione sia determinato dall'Ufficio di Presidenza». La stessa pronuncia ha altresì giudicato costituzionalmente illegittimo, per violazione del medesimo parametro, l'art. 52, comma 4, della suddetta legge regionale che autorizza la Giunta a rinnovare fino al 31 dicembre 2012, a domanda dell'interessato, i contratti di collaborazione al personale già assegnato all'Osservatorio del Turismo, attualmente in servizio presso il Dipartimento Turismo, Sport, Spettacolo e Politiche Giovanili per la gestione del sistema informativo turistico. Una giurisprudenza ormai consolidata ritiene, infatti, «costituzionalmente illegittime le norme regionali che autorizzano le amministrazioni a disporre la proroga di contratti di collaborazione, in quanto "una simile disposizione, attenendo ad uno degli aspetti della disciplina (di diritto privato) di tali contratti, vale a dire la loro durata, incide[va] sulla materia dell'ordinamento civile" (sentenza n. 289 del 2012; in senso conforme, sentenza n. 170 del 2011)».

La sentenza n. **19** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. *l*), Cost., dell'art. 11, comma 4, della legge della Regione Liguria n. 37 del 2011 che prevedeva che l'utilizzo del mezzo proprio da parte del personale dirigente e dipendente della Regione potesse essere autorizzato, ma che le spese relative a tale utilizzo fossero rimborsate solo

nel caso vi fosse la necessità di raggiungere luoghi non serviti adeguatamente da mezzi pubblici e non vi fosse la possibilità di utilizzare l'auto di servizio. In materia di trattamento economico dei dipendenti regionali, la Corte in più occasioni (*ex plurimis*, sentenze n. 290 del 2012 e n. 339, n. 77 e n. 7 del 2011) ha affermato che «essendo stato il rapporto di impiego di tali lavoratori contrattualizzato» ad opera del d. lgs. n. 165 del 2001, «la sua disciplina (ivi inclusa quella delle varie componenti della retribuzione) rientra nella materia “ordinamento civile”, riservata alla competenza esclusiva statale». Tra le componenti del trattamento economico del dipendente pubblico regionale figurano i rimborsi spese e le indennità di trasferta (*ex plurimis*, sentenze n. 77 del 2011 e n. 95 del 2007), la cui disciplina rientra «nella regolamentazione del contratto di diritto privato che lega tali dipendenti “privatizzati” all'ente di appartenenza» e, al pari della generalità dei rapporti di lavoro tra privati, è soggetta «alle regole che garantiscono l'uniformità di tale tipo di rapporti». Nel caso specifico, poiché la norma oggetto del giudizio «afferisce ad uno specifico profilo del trattamento economico del dipendente pubblico regionale (*ex plurimis*, sentenze n. 332 e n. 151 del 2010)», ne consegue che la relativa disciplina «rientra nella materia “ordinamento civile”, riservata alla competenza esclusiva statale» e non nella «materia dell'organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali e dello stato giuridico ed economico del relativo personale, di competenza legislativa regionale residuale».

«L'uso del mezzo proprio per lo svolgimento di missioni», afferendo « “ad uno specifico profilo del trattamento economico del dipendente pubblico regionale” (sentenza n. 19 del 2013)» rientra nella competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile (sentenze n. 290 del 2012 e n. 77 del 2011): in base a tale principio la sentenza **36** ha giudicato lesivo dell'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., l'art. 3, comma 7, della legge della Regione Sardegna n. 6 del 2012, che autorizzava il personale regionale all'uso del mezzo proprio per lo svolgimento di missioni.

La sentenza n. **218** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art.12 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 14 del 2012, con specifico riferimento al comma 15, che prevede la possibilità di riconoscere al personale regionale assegnato agli uffici unici un trattamento economico accessorio, e al comma 19, lettera *b*), che prevede il riconoscimento di un incentivo economico in favore del personale regionale operante presso la struttura direzionale competente in materia di finanze e patrimonio incaricato dello svolgimento di attività di natura estimativa. La Corte conferma il proprio costante orientamento secondo il quale «è riconducibile alla materia dell'ordinamento civile la disciplina del trattamento economico dei dipendenti pubblici il cui rapporto di impiego sia stato privatizzato e, conseguentemente, disciplinato in sede di contrattazione collettiva (sentenze n. 36 del 2013 e n. 290 del 2012)», e ribadisce che «(...) una disposizione di fonte regionale che (...) disciplini un aspetto del trattamento economico “dei dipendenti della Regione [...] invade la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile e deve conseguentemente essere dichiarata illegittima (sentenza n. 77 del 2011)».

Con la sentenza n. **225**, la Corte ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 7, del decreto-legge n. 95 del 2012 – il quale determina il valore dei buoni pasto attribuiti al personale nella misura di 7 euro e prevede che i risparmi derivanti costituiscono economie di bilancio per le amministrazioni dello Stato e concorrono per gli enti diversi dalle amministrazioni statali al miglioramento dei saldi di bilancio, e che tali somme non possono essere utilizzate per incrementare i fondi per la contrattazione integrativa -, promosse in riferimento agli artt. 3, primo comma, lettera a), e 7 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna) e agli artt. 117 e 119 della Costituzione. Quanto, in particolare, alla censura relativa all'art. 3, primo comma, lettera a), dello Statuto speciale per la Sardegna, la Corte ha escluso che l'ambito materiale inciso dalla norma oggi impugnata sia riconducibile alla dedotta competenza regionale statutaria esclusiva in materia di organizzazione degli uffici pubblici regionali, con conseguente inapplicabilità delle garanzie procedurali dettate dall'art. 24-bis. Infatti, la norma statale censurata disciplina la materia dei buoni pasto stabilendo un tetto massimo al loro ammontare. Invero, ha osservato la Corte richiamando la sentenza n. 77 del 2011, tale istituto rappresenta «una sorta di rimborso forfettario delle spese che il lavoratore, tenuto a prolungare la propria permanenza in servizio oltre una certa ora, deve affrontare per consumare il pranzo». Si

tratta, quindi, di «una componente del trattamento economico spettante ai dipendenti pubblici, che rientra nella regolamentazione del contratto di diritto privato che lega tali dipendenti “privatizzati” all’ente di appartenenza». La norma censurata, che fissa un limite all’importo che le pubbliche amministrazioni, ivi comprese le Regioni a statuto speciale, possono attribuire ai predetti buoni pasto, disciplina, dunque, una componente del trattamento retributivo previsto dal contratto di lavoro, in regime di contrattualizzazione del rapporto di pubblico impiego, ed è, pertanto, riconducibile alla competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile (sentenza n. 77 del 2011). La Corte ha concluso ritenendo che la predeterminazione legislativa dell’ammontare massimo erogabile in sede di disciplina di tale istituto contrattuale, infatti, pur connotata dalla finalità pubblicistica di realizzare risparmi di spesa e pur determinando, di fatto, alcune interferenze sull’organizzazione degli enti pubblici e sullo status giuridico del loro personale, incide immediatamente e in modo prevalente sugli aspetti privatistici del contratto di lavoro privatizzato stipulato con le pubbliche amministrazioni.

Con la sentenza n. **228**, la Corte ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 18, commi 1 e 2, della legge Regione Molise n. 2 del 2012, che riconosce «al personale con qualifica dirigenziale titolare di incarichi apicali, ai responsabili di programmi collegati all’utilizzo di fondi comunitari e nazionali, ai funzionari e dirigenti incaricati dell’esercizio di funzioni ispettive o di controllo e di patrocinio legale la possibilità di utilizzare il mezzo proprio di trasporto in occasione delle trasferte di servizio, in caso di impossibilità di utilizzo di idoneo mezzo dell’Amministrazione o di altro mezzo pubblico di trasporto», per violazione dell’art. 117, secondo comma, lett. l), e terzo comma, Cost. Infatti, la materia alla quale va ricondotto il citato art. 18, commi 1 e 2, è quella dell’ordinamento civile, che appartiene alla potestà del legislatore statale, il quale «ben può intervenire, come nel caso in esame, a conformare gli istituti del rapporto di impiego attraverso norme che si impongono all’autonomia privata con il carattere dell’inderogabilità, anche in relazione ai rapporti di impiego dei dipendenti delle Regioni» (sent. n. 19 del 2013).

La sentenza n. **286** ha dichiarato l’illegittimità costituzionale, per violazione dell’art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., dell’art. 8 della legge della Regione Liguria n. 15 del 2011, e dell’art. 18, comma 1, della legge della Regione Liguria n. 38 del 2011 che contenevano due versioni successive della medesima disposizione in tema di ferie del personale regionale. In particolare, la normativa regionale disciplina diversi casi in cui il personale non sia riuscito a fruire dell’intero periodo feriale spettante, in quanto al proprio rapporto di lavoro a tempo indeterminato con la Regione si è sovrapposto un altro rapporto di lavoro a tempo determinato. In tali evenienze, le norme regionali impugnate istituiscono un meccanismo di conversione delle ferie maturate e non fruiti nel primo rapporto che possono essere godute nel corso del secondo rapporto. La Corte - dopo aver ribadito che l’istituto delle ferie è parte integrante del trattamento del prestatore di lavoro subordinato, pubblico o privato e che, essendo ormai contrattualizzato anche il rapporto di impiego dei dipendenti regionali «“la sua disciplina [...] rientra nella materia dell’ordinamento civile, riservata alla competenza esclusiva statale (sentenze n. 339 e n. 77 del 2011)” (sentenza n. 290 del 2012; nello stesso senso, *ex plurimis*, sentenze n. 215 e n. 213 del 2012, nonché n. 324 del 2010)» - ha concluso ritenendo che la Regione, nel legiferare in tema di ferie, ha invaso la sfera di esclusiva competenza legislativa dello Stato in tale materia. Non vale in senso contrario la tesi sostenuta dal ricorrente circa la sostanziale coincidenza della previsione regionale con quanto contenuto nelle disposizioni del contratto collettivo nazionale, anche con qualifica dirigenziale, sia perché, in realtà, le clausole contrattuali prevedono una disciplina diversa della materia, sia perché, anche laddove vi fosse sostanziale omogeneità di disciplina, ciò non sarebbe sufficiente a “salvare” la normativa regionale in quanto già in altre occasioni è stata riconosciuta la lesione del menzionato parametro costituzionale «anche in caso di norme regionali meramente ripetitive di clausole contrattuali collettive (sentenza n. 7 del 2011)». La Corte sottolinea, infine, che la normativa regionale, introducendo il ricordato meccanismo di conversione delle ferie, contrasta anche con la nuova disciplina statale introdotta con l’art. 5, comma 8, del d.l. n. 95 del 2012, convertito con modificazione dall’art. 1, comma 1, della legge n. 135 del 2012, che ha rigorosamente vietato ogni forma di “monetizzazione” delle ferie residue maturate e non fruiti.

Con la sentenza n. 77, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 32, comma 1, della legge della Provincia di Bolzano n. 15 del 2011 – a tenore del quale «Ai fini di un migliore coordinamento e snellimento della gestione delle materie di competenza di un componente di Giunta e dei compiti attribuiti nell'ambito di tali materie a enti strumentali della Provincia o a società controllate dalla stessa, è consentito il cumulo tra incarichi dirigenziali presso la Provincia e presso tali enti e società, salvo il rispetto delle particolari disposizioni per la copertura delle rispettive posizioni dirigenziali» – per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. La disposizione censurata, infatti, essendo riconducibile alla disciplina del rapporto lavorativo dell'impiego pubblico privatizzato, invade la competenza legislativa statale di cui all'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., in materia di «ordinamento civile», che vincola anche gli enti ad autonomia differenziata (cfr. sentenza n. 151 del 2010; sentenza n. 95 del 2007).

#### **8.1.9. “Responsabilità civile e penale” (lett. l)**

La sentenza n. 162 dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3, della legge reg. Lazio n. 9 del 2012, per la parte in cui tale norma dispone l'inserimento dell'art. 2-bis, comma 1, nel corpo della precedente legge reg. Lazio n. 41 del 1997. Detta disposizione prevede ipotesi di responsabilità in materia di «sicurezza della pubblica incolumità», di uso del territorio e di tutela dell'ambiente per i piloti dei velivoli e ulteriori ipotesi a carico del gestore della aviosuperficie, per quanto riguarda le strutture facenti parte della stessa nella fase di decollo e di atterraggio dell'aeromobile. La Corte rileva che il contenuto della norma impugnata è chiaramente riconducibile ad un ambito materiale di esclusiva competenza statale, quello dell'ordinamento civile e penale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., il quale non può essere inciso dal legislatore regionale; e conclude affermando che - a parte il rilievo che essa non trova speculare corrispondenza, in grado di specificare l'eccezione di mera riproducibilità di norma statale, in nessuna disposizione dell'ordinamento civile e penale - la sua illegittimità dipende dal semplice intervento nella sfera di competenza riservata in via esclusiva allo Stato (*ex plurimis*, sentenze n. 18 del 2013, n. 271 del 2009 e n. 211 del 2006).

#### **8.1.10. “Determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale” (lett. m)**

##### **i) prestazioni di attività amministrativa**

La sentenza n. 62 ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 41 del d.l. n. 5 del 2012, impugnato dalla Regione Veneto, in riferimento all'art. 117, quarto comma, Cost., nella parte in cui prevede che l'attività temporanea di somministrazione di alimenti e bevande in occasione di sagre, fiere, manifestazioni religiose, tradizionali e culturali o eventi locali straordinari è avviata previa segnalazione certificata di inizio attività priva di dichiarazioni asseverate e non è soggetta al possesso dei requisiti stabiliti dall'art. 71, comma 6, del d.lgs. n. 59 del 2010. La disposizione de qua è stata considerata ascrivibile al novero delle «norme di semplificazione amministrativa», da ricondurre «alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, in quanto “anche l'attività amministrativa, [...] può assurgere alla qualifica di ‘prestazione’ (quindi, anche i procedimenti amministrativi in genere), della quale lo Stato è competente a fissare un ‘livello essenziale’ a fronte di una specifica pretesa di individui, imprese, operatori economici ed, in generale, di soggetti privati” (sentenze n. 207 e n. 203 del 2012)». Peraltro, la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni «non è una “materia” in senso stretto, quanto una competenza del legislatore statale “idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle” (sentenze n. 322 del 2009 e n. 282 del 2002)». Pertanto, «anche con la disciplina di semplificazione in esame il legislatore statale ha voluto dettare regole del procedimento amministrativo, valide in ogni contesto geografico della Repubblica, le quali,



adeguandosi a canoni di proporzionalità e adeguatezza, si sovrappongono al normale riparto di competenze contenuto nel Titolo V della Parte II della Costituzione (sentenza n. 207 del 2012)». Tale disciplina è, in particolare, «diretta ad impedire che le funzioni amministrative risultino inutilmente gravose per i soggetti amministrati ed è volta a semplificare le procedure in un'ottica di bilanciamento tra l'interesse generale e l'interesse particolare all'esplicazione dell'attività di somministrazione di alimenti e bevande».

### ***ii) finanziamenti per il trasporto pubblico locale***

«Ritiene la Corte che nella perdurante inattuazione della legge n. 42 del 2009, che non può non tradursi in incompiuta attuazione dell'art. 119 Cost., l'intervento dello Stato sia ammissibile nei casi in cui, come quello di specie, esso risponda all'esigenza di assicurare un livello uniforme di godimento dei diritti tutelati dalla Costituzione stessa (sentenza n. 232 del 2011). Come questa Corte ha già avuto modo di precisare in relazione a norme censurate analoghe a quelle in esame, siffatti interventi si configurano, appunto, come «portato temporaneo della perdurante inattuazione dell'art. 119 Cost. e di imperiose necessità sociali, indotte anche dalla attuale grave crisi economica nazionale e internazionale» (sentenza n. 121 del 2010), che ben possono tutt'oggi essere ritenute giustificazioni sufficienti per legittimare l'intervento del legislatore statale limitativo della competenza legislativa residuale delle Regioni nella materia del trasporto pubblico locale, allo scopo, appunto, di assicurare un livello uniforme di godimento dei diritti tutelati dalla Costituzione stessa (sentenza n. 232 del 2011). Le suindicate finalità e il contesto nel quale è stato realizzato l'intervento del legislatore statale diretto a garantire un contributo al finanziamento del trasporto pubblico locale, per garantire quelle esigenze di omogeneità nella fruizione del servizio che rispondono ad inderogabili esigenze unitarie, valgono pertanto a differenziare la fattispecie in esame dalle ipotesi, soltanto apparentemente omologhe, in cui il legislatore statale, in materia di competenza regionale, prevede finanziamenti vincolati, ovvero rimette alle Regioni una determinata materia pretendendo poi di fissare anche la relativa disciplina (sentenza n. 10 del 2010)». Così la sentenza n. 273 sull'istituzione del Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale, anche ferroviario, nelle Regioni a statuto ordinario, alimentato da una compartecipazione al gettito derivante dalle accise sul gasolio per autotrazione e sulla benzina.

### ***iii) fondi sanitari***

Con la sentenza n. 36 la Corte ha ritenuto non fondata la questione di legittimità sollevata con riferimento all'art. 2, comma 3, della legge della Regione della Sardegna n. 6 del 2012 che autorizza l'assessore competente in materia di bilancio a integrare il fondo per la non autosufficienza, prelevando risorse fino a 10 milioni di euro dal fondo sanitario regionale. A giudizio della Corte, la disposizione impugnata non rientra nella competenza esclusiva statale in materia di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali in quanto il ricorrente non ha individuato «specifiche prestazioni delle quali la normativa statale definisca il livello essenziale di erogazione» (*ex plurimis*, sentenze n. 296 e n. 203 del 2012, n. 322 del 2009, n. 168 e n. 50 del 2008); in ogni caso, oltre a non essere ravvisabile alcun «rapporto automatico tra ammontare del fondo sanitario regionale e rispetto dei livelli essenziali di assistenza», la disposizione impugnata, prevedendo la destinazione di parte dei finanziamenti provenienti dal fondo sanitario al fondo per la non autosufficienza, «non determina una lesione dei livelli essenziali delle prestazioni, ma, al contrario, è funzionale alla loro attuazione».

### ***iv) carta acquisti***

La sentenza n. 62 ha giudicato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 60, comma 1, del d.l. n. 5 del 2012, impugnato dalla Regione Veneto, in riferimento agli artt. 117, quarto comma, e 119 Cost., in quanto avvia la sperimentazione della carta acquisti, istituita dall'art. 81, comma 32, del d.l. n. 112 del 2008, nei comuni con più di 250.000 abitanti e destina a tale scopo fino a 50 milioni di euro da attingere ad un Fondo previsto dal suddetto decreto del 2008. Secondo la Corte la norma *de qua* «presenta gli stessi aspetti» di quella concernente l'istituzione della carta

acquisti (già favorevolmente scrutinata dalla sentenza n. 10 del 2010), «sia in relazione alle finalità di protezione delle situazioni di estrema debolezza della persona umana, sia in relazione alla situazione di estrema gravità in ordine alla crisi economica che ha investito il nostro paese i cui effetti, purtroppo, si sono ulteriormente aggravati». La censurata disciplina è stata pertanto ricondotta alla materia “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”, nel cui ambito è legittimo «un intervento dello Stato che comprende anche la previsione della appropriata e pronta erogazione di una determinata provvidenza in favore dei singoli». Un simile intervento è stato dunque ritenuto costituzionalmente compatibile allorché «risulti necessario allo scopo di assicurare effettivamente la tutela di soggetti i quali, versando in condizioni di estremo bisogno, vantino un diritto fondamentale che, in quanto strettamente inerente alla tutela del nucleo irrinunciabile della dignità della persona umana, [...] deve potere essere garantito su tutto il territorio nazionale in modo uniforme, appropriato e tempestivo, mediante una regolamentazione coerente e congrua rispetto a tale scopo (sentenze n. 166 del 2008 e n. 94 del 2007 [...] e sentenza n. 10 del 2010)». Infine, si è evidenziato che la «situazione di oggettiva gravità che ha determinato l’adozione dello strumento della carta acquisti e le finalità perseguite, ricollegabili direttamente ai principi fondamentali di cui agli artt. 2 e 3 Cost., sono valse a differenziare tale intervento dalle ipotesi, soltanto apparentemente omologhe, in cui il legislatore statale, in materie di competenza regionale, prevede finanziamenti vincolati, ovvero rimette alle Regioni l’istituzione di una determinata misura, pretendendo poi anche di fissare la relativa disciplina».

#### *v) assistenza sociale*

Nella sentenza n. **222** la Corte ha ribadito il proprio consolidato orientamento secondo cui le censure riferite all’art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost. devono essere sempre accompagnate dalla necessaria individuazione dello specifico livello essenziale della prestazione, garantita dalla normativa dello Stato, con il quale le norme impugnate colliderebbero, da tale individuazione non si può prescindere, posto che essa vale a determinare il limite oltre il quale, cessata l’azione trasversale della normativa dello Stato, si riespande la generale competenza della Regione sulla materia, residuale, oggetto di disciplina (sentenze n. 8 del 2011 e n. 383 del 2005). Pertanto, nella specie, sono state, fra l’altro, dichiarate inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 2, 3, 5, 6, comma 1, 7, 8, comma 2, e 9 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 16 del 2011, promosse, in riferimento all’articolo 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., dal Governo, sulla base di una contestazione in termini astratti delle disposizioni censurate, fondata sul generico rilievo secondo cui la loro inerenza alla competenza legislativa regionale in tema di assistenza sociale avrebbe dovuto essere compressa in ragione dell’azione trasversale della competenza esclusiva dello Stato a determinare i livelli essenziali delle prestazioni sociali.

#### **8.1.11. “Norme generali sull’istruzione” (lett. n)**

La «differenza esistente tra le norme generali sull’istruzione – riservate alla competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lettera *n*), Cost. – e i principi fondamentali della materia istruzione, che l’art. 117, terzo comma, Cost. riserva alla legislazione dello Stato in materia di competenza legislativa concorrente» è stata tracciata dalla sentenza n. **62** in piena adesione alla pregressa giurisprudenza costituzionale. Rientrano «tra le norme generali sull’istruzione “quelle disposizioni statali che definiscono la struttura portante del sistema nazionale di istruzione e che richiedono di essere applicate in modo necessariamente unitario e uniforme in tutto il territorio nazionale, assicurando, mediante una offerta formativa omogenea, la sostanziale parità di trattamento tra gli utenti che fruiscono del servizio dell’istruzione (interesse primario di rilievo costituzionale), nonché la libertà di istituire scuole e la parità tra le scuole statali e non statali”. Sono, invece, espressione di principi fondamentali della materia dell’istruzione “quelle norme che, nel fissare criteri, obiettivi, direttive o discipline, pur tese ad assicurare la esistenza di elementi di base comuni sul territorio nazionale in ordine alle modalità di fruizione del servizio dell’istruzione, da un lato, non sono riconducibili a quella struttura essenziale del sistema d’istruzione che caratterizza le norme generali sull’istruzione, dall’altra, necessitano, per la loro

attuazione (e non già per la loro semplice esecuzione) dell'intervento del legislatore regionale" (sentenze n. 147 del 2012, n. 92 del 2011 e n. 200 del 2009)». Nell'occasione i Giudici hanno dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 50, comma 1, del d.l. n. 5 del 2012, impugnato dalla Regione Veneto, in riferimento all'art. 117, commi terzo e quarto, Cost., in quanto demanda la definizione di linee guida orientate al consolidamento ed allo sviluppo dell'autonomia delle istituzioni scolastiche ad un decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottarsi previo parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, anziché previa intesa. Le disposizioni contenute nel censurato art. 50, comma 1, «devono essere senz'altro qualificate come "norme generali sull'istruzione", dal momento che, per evidenti ragioni di necessaria unità ed uniformità della disciplina in materia scolastica, sono preordinate ad introdurre una normativa operante sull'intero territorio nazionale avente ad oggetto "caratteristiche basilari" dell'assetto ordinamentale, organizzativo e didattico del sistema scolastico». La sussistenza di un titolo competenziale esclusivo dello Stato ha così indotto a considerare ingiustificata «la richiesta della Regione di essere coinvolta con il meccanismo dell'intesa dovendosi ritenere sufficiente, come momento partecipativo, il parere della conferenza unificata».

### **8.1.12. "Previdenza sociale" (lett.o)**

#### ***i) utilizzo improprio di istituti tipici di previdenza sociale***

La sentenza n. 98 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 18 della legge della Regione Lombardia n. 3 del 2012, che, per dimostrare la sussistenza di un requisito che consente all'interessato l'accesso alla attività lavorativa commerciale, dispone: «L'aver prestato la propria opera, ai fini del riconoscimento del requisito di cui agli articoli 20, comma 6, lett. b), e 66, comma 1, lett. b), della L.R. 6/2010, per i motivi imperativi d'interesse generale di cui all'articolo 8, lettera h), del D.Lgs. 59/2010 e in particolare per i motivi attinenti la tutela dei lavoratori e la protezione sociale dei lavoratori, deve essere comprovato, oltre che dalla iscrizione all'Istituto nazionale previdenza sociale, dalla attestazione degli adempimenti contributivi minimi previsti da parte della previdenza sociale nazionale». Infatti, per dimostrare la sussistenza di un requisito che consente l'accesso alla attività lavorativa commerciale, il legislatore regionale richiama ed utilizza del tutto impropriamente istituti tipici di previdenza sociale congegnati dallo Stato, nell'esercizio della sua competenza esclusiva ex art. 117, secondo comma, lettera o), appunto per soddisfare altre finalità. La norma impugnata, dunque, si pone in contrasto con il richiamato parametro, e conseguentemente deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima. Precisa ulteriormente la Corte che solo lo Stato può estendere l'ambito soggettivo e/o oggettivo di applicazione di disposizioni che rientrano in materie di competenza legislativa esclusiva statale, tra cui specificamente quello della previdenza sociale (sentenza n. 325 del 2011), potendo altrimenti le previsioni regionali determinare difformità in una disciplina che deve essere applicata in modo necessariamente unitario (sentenza n. 184 del 2011).

### **8.1.13. "Ordinamento degli enti locali" (lett.p)**

La sentenza n. 229 ha dichiarato non fondate talune questioni di legittimità costituzionale dei commi 1, 2, 3, secondo periodo, 3-*sexies*, e 8 dell'art. 4 del d.l. n. 95 del 2012, impugnati, in riferimento agli artt. 5, 114, 117, sesto comma, e 118 Cost., in quanto – impedendo o comunque condizionando la scelta delle Regioni in ordine alla forma giuridica da adottare per organizzare ed erogare i propri servizi, in specie con l'imposizione dello scioglimento o della privatizzazione delle società *in house*, nonché, comunque, con la previsione di una drastica riduzione delle ipotesi di ricorso all'affidamento *in house* – lederebbero le attribuzioni costituzionali degli enti locali, «ritenute strettamente connesse alle (...) competenze regionali (per tutte, sentenza n. 311 del 2012)». I Giudici hanno riconosciuto l'«evidente attinenza» delle norme *de quibus* «con i profili organizzativi degli enti locali, posto che esse coinvolgono le modalità con cui tali enti perseguono, quand'anche nelle forme del diritto privato, le proprie finalità istituzionali». Tuttavia, con riferimento alle Regioni a statuto ordinario, si è già affermato che «spetta al legislatore statale [...]

disciplinare i profili organizzativi concernenti l'ordinamento degli enti locali (art. 117, secondo comma, lettera *p*), Cost.)”»: pertanto, «posto che le società controllate sulle quali incide la normativa impugnata svolgono attività strumentali alle finalità istituzionali delle amministrazioni degli enti locali, strettamente connesse con le previsioni contenute nel testo unico degli enti locali, legittimamente su di esse è intervenuto il legislatore statale (sentenza n. 159 del 2008)».

#### **8.1.14. “Profilassi internazionale” (lett. *q*)**

##### ***i) movimentazione di animali domestici***

La sentenza n. 72 ha dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. *q*), Cost., l'art. 32 della legge della Regione Basilicata n. 26 del 2011, in quanto consentiva, per motivi di compravendita, la movimentazione di animali domestici della specie bovina ed ovicaprina con documentazione di scorta priva della vidimazione del Servizio Veterinario ufficiale della ASL competente in ordine all'avvenuta vaccinazione. Già nelle sentenze nn. 12 del 2004 e 406 del 2005 si era richiamato, «proprio con riferimento alle cautele imposte per evitare la diffusione ed il contagio della febbre catarrale dei ruminanti e degli ovini, [...] il principio che devolve alla competenza esclusiva dello Stato la legislazione in materia di “profilassi internazionale”, con il coinvolgimento, anche, di profili riguardanti la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema». Secondo i Giudici «la normativa statale che prevede il controllo sanitario della ASL competente sul bestiame in transito – in linea con quanto previsto in sede comunitaria e UE (...) – é destinata ad assicurare, anche in relazione al profilo delle procedure (...), oltre che a quello strettamente sanzionatorio, una indispensabile uniformità di disciplina su tutto il territorio nazionale, secondo livelli minimi di tutela che necessitano, proprio per le esigenze della profilassi, di una ineludibile omogeneità di criteri e parametri di valutazione». Del resto, spetta al Ministero della salute «la cura dei rapporti con l'Organizzazione mondiale della sanità e con altre Agenzie ONU anche per l'attuazione di convenzioni e di programmi sanitari internazionali».

#### **8.1.15. “Coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale” (lett. *r*)**

##### ***i) società affidatarie in house***

La sentenza n. 46 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3-*bis*, comma 5, del d.l. n. 138 del 2011, impugnato dalla Regione Veneto, in riferimento all'art. 117, commi terzo e sesto, Cost., il quale prevede che le società affidatarie *in house* siano soggette al Patto di stabilità interno, secondo le modalità stabilite dall'art. 18, comma 2-*bis*, del d.l. n. 112 del 2008, che demanda ad un decreto ministeriale la definizione delle relative modalità e modulistica. In esito ad una ricostruzione del percorso argomentativo della sentenza n. 325 del 2010 – che, nel sancire la parziale incostituzionalità dell'art. 23-*bis*, comma 10, del d.l. n. 112 del 2008, asseritamente riprodotto in modo illegittimo dalla censurata disposizione, aveva già «ben differenziato tra l'assoggettamento delle società *in house* al patto di stabilità interno [...] e gli strumenti per renderlo normativamente o amministrativamente più facilmente gestibile» – la Corte ha osservato che il richiamato decreto ministeriale «non ha contenuti normativi, ma [...] adempie esclusivamente ad un compito di coordinamento tecnico, volto ad assicurare l'uniformità degli atti contabili in tutto il territorio nazionale». Inoltre, l'esplicita menzione della «modulistica» ha indotto a riconoscere che «ci si trova di fronte ad una materia che rientra nella legislazione esclusiva dello Stato (cioè il “coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale” di cui alla lettera *r* del comma secondo dell'art. 117 Cost.)». Pertanto, «poiché era possibile, per lo Stato, anche il ricorso allo strumento regolamentare, non può ravvisarsi un'illegittimità nel ricorso ad una fonte non regolamentare».

#### **8.1.16. “La tutela dell'ambiente”(lett. *s*)**

##### ***i) l'ambiente, quale entità organica che inerisce ad un interesse pubblico di valore***

### *costituzionale primario ed assoluto.*

La potestà legislativa primaria in materia di miniere, comprese le acque minerali e termali, cave e torbiere, attribuita alla Provincia autonoma di Trento dall'art. 8, primo comma, punto 14 dello statuto speciale, trova un limite nella competenza affidata in via esclusiva allo Stato, ai sensi dell'art. 117, comma secondo, lettera s), Cost., di disciplinare l'ambiente nella sua interezza. Pertanto, alla Provincia è consentito, in tale assetto di attribuzioni, soltanto di eventualmente incrementare i livelli della tutela ambientale, allorché «essa costituisce esercizio di una competenza legislativa della Regione e non compromette un punto di equilibrio tra esigenze contrapposte espressamente individuato dalla norma dello Stato» (sentenze n. 58 del 2013, n. 66 del 2012, n. 225 del 2009). Così la sentenza n. **145**.

#### *ii) controlli e autorizzazioni finalizzati alla tutela dell'ambiente*

La disciplina veneta del rapporto tra uno specifico strumento di pianificazione territoriale, qual è il piano urbanistico attuativo (PUA), e la valutazione ambientale strategica (VAS) è stata scrutinata dalla sentenza n. **58**, che si colloca nel solco della consolidata giurisprudenza costituzionale in materia di tutela dell'ambiente (sentenze: n. 398 del 2006, n. 225 del 2009, n. 221 del 2010, n. 33, n. 129, n. 192 e n. 227 del 2011), alla quale «attiene» la regolamentazione della VAS. Detta pronuncia, da un lato, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., dell'art. 40, comma 1, della legge regionale n. 13 del 2012, nella parte in cui, aggiungendo la lett. a) del comma 1-bis all'art. 14 della legge regionale n. 4 del 2008, sottopone a VAS i PUA di piani urbanistici generali non assoggettati a VAS e gli accordi di programma, solo nel caso in cui prevedano progetti o interventi sul territorio per i quali è prescritta dal legislatore statale la valutazione di impatto ambientale (VIA). Dall'altro, ha ritenuto non fondata, in riferimento al medesimo parametro, la questione di legittimità costituzionale della stessa norma nella parte in cui, aggiungendo la lett. b) alla citata disposizione del 2008, impone la VAS per i PUA di piani urbanistici generali già sottoposti a VAS, qualora prevedano la realizzazione dei suddetti progetti o interventi, seppure non contemplati o non valutati in sede di approvazione del piano generale. Come noto, «interventi specifici del legislatore regionale sono ammessi nei soli casi in cui essi, pur intercettando gli interessi ambientali, risultano espressivi di una competenza propria della Regione (sentenza n. 398 del 2006)»; ed «è consentito alla legge regionale incrementare gli standard di tutela dell'ambiente, quando essa costituisce esercizio di una competenza legislativa della Regione e non compromette un punto di equilibrio tra esigenze contrapposte espressamente individuato dalla norma dello Stato (*ex plurimis*, sentenze n. 66 del 2012, n. 225 del 2009, n. 398 del 2006, n. 407 del 2002)». In applicazione di tali coordinate, i Giudici hanno sancito l'incostituzionalità della prima censurata disposizione perché, con essa, il legislatore veneto ha limitato l'esperibilità della VAS ai soli casi di obbligatorietà previsti dall'art. 6, comma 2, del codice dell'ambiente e l'ha esclusa, in particolare, per le ipotesi contemplate dal successivo comma 3-bis e relative a piani suscettibili di produrre impatti significativi sull'ambiente, pur non definendo il quadro di riferimento di progetti sottoposti a VIA. In proposito, si è considerato «erroneo il convincimento della difesa regionale circa l'assoluta assimilazione di oggetto tra VAS e VIA: posto che si tratta, invece, di istituti concettualmente distinti, per quanto connessi (sentenza n. 227 del 2011), è ben possibile che la prima si riveli necessaria, a seguito di verifica di assoggettabilità, anche quando viene in considerazione un piano relativo a un progetto che non richiede la seconda, ma ugualmente dotato di impatto significativo sull'ambiente». L'opposto esito di non fondatezza è stato riservato alla questione avente ad oggetto la seconda norma impugnata, perché lo stesso codice dell'ambiente (art. 3-quinquies, comma 2) consente alle Regioni di adottare forme di tutela giuridica dell'ambiente più restrittive, incrementando lo standard di protezione ambientale. Pertanto, quand'anche si fosse verificato l'effetto di «introdurre una nuova ipotesi di VAS, in ogni caso esso verrebbe prodotto a vantaggio dell'ambiente e nell'ambito della competenza legislativa concorrente della Regione in materia di governo del territorio; la disposizione censurata, infatti, ha per oggetto la disciplina giuridica di uno strumento di pianificazione urbanistica senz'altro riconducibile a tale settore di competenza legislativa».

La disciplina marchigiana delle procedure di competenza regionale per la valutazione di impatto ambientale (VIA), posta dalla legge regionale n. 3 del 2012, è stata scrutinata dalla sentenza n. 93 in riferimento ai commi primo e secondo, lett. s), dell'art. 117 Cost. Le censure di inosservanza dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario vengono qui in considerazione per lo specifico oggetto dell'impugnata normativa e per la stretta connessione con le disposizioni denunciate per asserita lesione della competenza statale in materia ambientale. I Giudici hanno innanzitutto dichiarato non fondata la questione avente ad oggetto l'art. 2, comma 1, lett. c), della predetta legge regionale perché la definizione di progetto ivi contenuta, «in quanto generale ed astratta, risulta compatibile con la definizione comunitaria» data dall'art. 1, par. 2, della direttiva n. 2011/92/UE, «nella parte in cui, qualificando come 'progetto' l'«insieme di elaborati tecnici concernenti la realizzazione di impianti opere o interventi», implicitamente include, nel generico riferimento agli interventi, sia la realizzazione di lavori di costruzione, riconducibili alle opere, che quella di interventi sull'ambiente naturale e sul paesaggio». Ai fini della «conformità dell'ordinamento interno agli obblighi UE in materia di VIA, ciò che rileva non è il recepimento letterale della definizione di progetto contenuta nella (...) direttiva, quanto piuttosto che di tutte le tipologie di progetti contemplate negli allegati I e II della direttiva (...) sia assicurata, da parte degli Stati membri, l'effettiva sottoposizione (senza eccezioni) alla procedura di VIA vera o propria o alla verifica di assoggettabilità a VIA». Lo stesso esito di infondatezza è toccato al quesito concernente l'art. 3, comma 4, che, relativamente ai progetti inerenti alle attività produttive, eleva del 30% le soglie dimensionali con specifico riguardo alle categorie dei progetti su aree ecologicamente attrezzate e dei progetti di trasformazione o ampliamento di impianti che abbiano ottenuto la registrazione EMAS o la certificazione ambientale UNI EN ISO 14001. Infatti, la disciplina di riferimento per le suddette categorie prende in considerazione «una serie di requisiti urbanistico-territoriali ed edilizi dei progetti che soddisfano tutti i criteri prescritti dalla direttiva 2011/92/UE». Costituzionalmente illegittimi, invece, sono stati dichiarati gli allegati A1, A2, B1 e B2 alla legge regionale, nella parte in cui, nell'individuare i criteri per identificare i progetti da sottoporre a VIA regionale o provinciale ed a verifica di assoggettabilità regionale o provinciale, non prevedevano che si dovesse tener conto, caso per caso, di tutti i criteri indicati nell'allegato III della direttiva UE, come prescritto dall'art. 4, par. 3, della medesima. La normativa europea impone agli Stati membri l'obbligo di «assoggettare a VIA non solo i progetti indicati nell'allegato I, ma anche i progetti descritti nell'allegato II, qualora si rivelino idonei a generare un impatto ambientale importante, all'esito della procedura di c.d. *screening*. Tale *screening* deve essere effettuato avvalendosi degli specifici criteri di selezione definiti nell'allegato III (...) e concernenti, non solo la dimensione, ma anche altre caratteristiche dei progetti (il cumulo con altri progetti, l'utilizzazione di risorse naturali, la produzione di rifiuti, l'inquinamento ed i disturbi ambientali da essi prodotti, la loro localizzazione e il loro impatto potenziale con riferimento, tra l'altro, all'area geografica e alla densità della popolazione interessata). Tali caratteristiche sono, insieme con il criterio della dimensione, determinanti ai fini della corretta individuazione dei progetti da sottoporre a VIA o a verifica di assoggettabilità nell'ottica dell'attuazione dei principi di precauzione e di azione preventiva (...) ed in vista della protezione dell'ambiente e della qualità della vita». I denunciati allegati «contengono elenchi puntuali e tassativi di progetti sottoposti a VIA regionale e provinciale o a verifica di assoggettabilità regionale e provinciale molti dei quali sono individuati in base al solo criterio dimensionale, senza che vi sia alcuna disposizione (...) che imponga di tener conto, caso per caso, in via sistematica, anche degli altri criteri di selezione» individuati in sede europea, sicché la «mancata considerazione» di questi ultimi «pone la normativa regionale impugnata in evidente contrasto con le indicazioni comunitarie». La Corte ha, altresì, dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 8, comma 4, e 13, nella parte in cui non prevedevano, nell'ambito della procedura di verifica di assoggettabilità a VIA, per il proponente, l'obbligo di specificare tutte le informazioni prescritte dall'art. 6, par. 2, della direttiva 2011/92/UE. Le citate disposizioni regionali, infatti, «lungi dallo stabilire modalità dettagliate di attuazione» dei puntuali obblighi informativi posti dalla disciplina europea, si limitavano a prevedere che «il proponente un progetto – il quale provvede, a proprie spese, a pubblicare nel BUR e nell'albo pretorio dei Comuni interessati, nonché su un quotidiano a diffusione regionale l'avviso contenente le informazioni da fornire al pubblico – indichi in tale avviso soltanto i propri dati identificativi, la localizzazione del progetto e una

sommatoria descrizione delle sue finalità, caratteristiche e dimensionamento, i luoghi di deposito della documentazione relativa al progetto, nonché il termine entro il quale è possibile presentare osservazioni. Esse, pertanto, omettendo di indicare, fra gli obblighi informativi oggetto del predetto avviso, quello di fornire una serie di ulteriori informazioni rilevanti, si pongono in contrasto con le indicazioni» recate dalla direttiva. Un secondo gruppo di disposizioni regionali è stato censurato in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. Sono stati riconosciuti rispettosi della competenza statale esclusiva in materia ambientale, esercitata con l'adozione del d.lgs. n. 152 del 2006 (Codice dell'ambiente) gli artt. 5, commi 1, lett. c), e 10, 9, comma 2, lett. d) e 12, comma 1, lett. e), e gli allegati A1, punto n), A2, punto h), B2, punti 7p) e 7q). L'art. 5, comma 1, lett. c), nel prevedere che sia data specifica evidenza dell'integrazione tra le procedure di VIA e di autorizzazione integrata ambientale (AIA) affinché la pubblicazione e la consultazione del pubblico effettuate ai fini della prima siano considerate valide anche ai fini della seconda, «lungi dal determinare la violazione dell'obbligo di unicità della consultazione del pubblico» – imposto dall'art. 10, comma 2, del Codice dell'ambiente – «assolve proprio al fine di assicurare in concreto il più corretto adempimento di quell'obbligo, imponendo che il pubblico sia reso consapevole che la consultazione unica avrà efficacia ai fini di entrambi i provvedimenti». Il successivo comma 10, stabilendo che «il provvedimento di VIA comprende l'autorizzazione paesaggistica» di cui all'art. 146 del d.lgs. n. 42 del 2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio), ove necessaria, non ha derogato «alla previsione dell'autorizzazione paesaggistica», ma ha provveduto a realizzare «quella forma di “coordinamento” da parte della VIA di tutte le autorizzazioni in materia ambientale (fra le quali vi è anche l'autorizzazione paesaggistica)» prescritte dall'art. 26, comma 4, del Codice dell'ambiente «al fine di assicurare un livello uniforme di protezione ambientale, in una prospettiva di semplificazione amministrativa». In tal modo, il legislatore marchigiano si è attenuto alle indicazioni offerte dalla sentenza n. 235 del 2011 secondo cui «la legislazione regionale non può prevedere una procedura per l'autorizzazione paesaggistica diversa da quella dettata dalla legislazione statale, perché alle Regioni non è consentito introdurre deroghe agli istituti di protezione ambientale che dettano una disciplina uniforme valevole su tutto il territorio nazionale nel cui ambito deve essere annoverata l'autorizzazione paesaggistica». Gli artt. 9, comma 2, lett. d), e 12, comma 1, lett. e), – concernenti la documentazione che il proponente il progetto deve allegare alla domanda, rispettivamente, per l'avvio della fase di consultazione con l'autorità e i soggetti competenti in materia ambientale e per la VIA – non sono stati giudicati in contrasto con il Codice dell'ambiente perché, anche ove interpretati nel senso di escludere dal novero degli atti compresi negli elenchi ivi contemplati gli assenti non pertinenti alla materia ambientale, sarebbero comunque inidonei a determinare una «riduzione degli *standard* e dei livelli uniformi di tutela ambientale». Quanto all'allegato A1, punto n), che sottrae alla VIA regionale obbligatoria gli impianti di potenza inferiore a 1 MW ottenibile dal fluido geotermico alla temperatura convenzionale dei reflui di 15 gradi centigradi geotermico e le utilizzazioni tramite sonde geotermiche, si è esclusa la sussistenza di un *vulnus* agli *standard* di tutela apprestati dal legislatore statale, il quale ha assoggettato a VIA obbligatoria tali impianti «solo in relazione a specifici progetti, puntualmente individuati, che si ritiene abbiano necessariamente un rilevante impatto ambientale». L'allegato A2, punto h), includendo «tra quelle da sottoporre a VIA provinciale, la classe di progetto “elettrodotti per il trasporto di energia elettrica superiore a 100 kV con tracciato di lunghezza superiore a 10 km”», non solo non ha violato i livelli nazionali di tutela dell'ambiente, ma, «estendendo la previsione della procedura di VIA anche agli elettrodotti interrati», ha finito per determinare, «sia pure in via indiretta, attraverso la disciplina di settori di competenza regionale, eventualmente forme più elevate di tutela ambientale, consentite alla legislazione regionale quali effetti indiretti» (sentenza n. 225 del 2009). L'allegato B2, punto 7p), «nell'esentare dalla verifica di assoggettabilità a VIA gli “impianti che effettuano il recupero di diluenti e solventi esausti presso i produttori degli stessi purché le quantità trattate non superino i 100 l/giorno”», si è conformato all'art. 6, comma 9, del Codice dell'ambiente poiché «si riferisce a specifiche categorie progettuali (...) ed individua i criteri e le condizioni della esclusione dalla verifica di assoggettabilità». Pertanto, il legislatore regionale, «lungi dal fare riferimento – ai fini dell'identificazione degli impianti esentati – al solo criterio della ridotta dimensione quantitativa dell'intervento, ritenuto inadeguato ed insufficiente» dalla sentenza n. 127 del 2010, «individua nella predetta circostanza solo una delle condizioni (...), che, congiunta

alla peculiarità della tipologia degli impianti (...) e soprattutto della localizzazione degli stessi (...), contribuisce a soddisfare i requisiti imposti dal legislatore statale per l'identificazione delle deroghe da parte della Regione». Anche il successivo punto 7q) è stato considerato conforme al Codice dell'ambiente perché con esso la Regione ha legittimamente esentato dalla verifica di assoggettabilità «quella specifica categoria di progetti inerenti alla realizzazione di impianti mobili per il recupero di rifiuti non pericolosi, a condizione che si tratti di rifiuti provenienti da attività di costruzione e demolizione e che tale recupero avvenga nello stesso luogo in cui siffatti rifiuti sono prodotti, così da rivelarne il ridotto impatto ambientale». L'opposto esito di incostituzionalità è stato riservato alle questioni aventi ad oggetto l'art. 12, comma 1, lett. c), e l'allegato B1, punto 2h. La prima disposizione è stata giudicata illegittima nella parte in cui prevedeva che il proponente il progetto potesse provvedere alla pubblicazione dell'avviso a mezzo stampa dopo la presentazione della domanda e non dovesse, invece, farlo contestualmente ad essa. L'art. 23, comma 1, del Codice dell'ambiente impone di allegare alla domanda «copia dell'avviso a mezzo stampa, il quale (...) deve essere pubblicato contestualmente alla presentazione dell'istanza». Già la sentenza n. 227 del 2011 aveva riconosciuto che una simile «difformità, non determinando una miglior tutela ambientale, ed anzi ritardando la pubblica conoscenza del procedimento iniziato, è suscettibile di ritardare per ciò stesso la possibilità di partecipazione e decisione informata del procedimento medesimo e, quindi, di tutelare con minore efficacia il bene dell'ecosistema». La seconda norma è stata sanzionata nella parte in cui escludeva dalle tipologie progettuali, relative alle attività di ricerca di idrocarburi liquidi e gassosi in terraferma da sottoporre a verifica di assoggettabilità regionale, i rilievi geofisici. Il legislatore regionale ha arrecato un «*vulnus* ad un preciso *standard* di tutela dell'ambiente individuato dal legislatore statale», il quale «sottopone senza deroghe» alla verifica di assoggettabilità regionale i «progetti (relativi all'industria energetica ed estrattiva) di attività di ricerca di idrocarburi liquidi e gassosi in terraferma», rispetto ai quali sono necessariamente funzionali, tanto da esservi ricompresi, i rilievi geofisici.

La sentenza n. 139 ha dichiarato costituzionalmente illegittimi, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., gli artt. 1, comma 3, e 2, comma 1, della legge della Regione Veneto n. 25 del 2012, nella parte in cui esentavano, rispettivamente, gli appostamenti per la caccia al colombaccio e gli appostamenti fissi per la caccia dall'assoggettamento al regime dell'autorizzazione paesaggistica. Preliminarmente la Corte ha rammentato che «non compete al legislatore regionale disciplinare ipotesi di esenzione, rispetto ai casi per i quali la normativa dello Stato subordina l'esecuzione di un intervento al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica (sentenze n. 66 del 2012; n. 235 del 2011; n. 232 del 2008). Questo istituto persegue, infatti, finalità di tutela dell'ambiente e del paesaggio, rispetto alle quali la legge regionale, nelle materie di propria competenza, può semmai ampliare, ma non ridurre, lo *standard* di protezione assicurato dalla normativa dello Stato (*ex plurimis*, sentenze n. 58 del 2013; n. 66 del 2012; n. 225 del 2009; n. 398 del 2006; n. 407 del 2002)». Con specifico riguardo all'impugnata disciplina veneta, si è ritenuto che «l'impatto prodotto nelle aree tutelate dagli appostamenti venatori, siano essi fissi, ovvero destinati a cacciare i colombacci», comportasse «la necessità di una preventiva valutazione di compatibilità, mediante il ricorso all'autorizzazione paesaggistica». Inoltre, la Corte ha puntualizzato che «la Regione non sarebbe competente, in una materia di esclusiva spettanza dello Stato, ad irrigidire nelle forme della legge casi di deroga al regime autorizzatorio» e che «le finalità sottese al regime autorizzatorio debbono venire assolte mediante lo strumento tipico previsto dalla legge statale, senza che la Regione possa addurre, in via surrogatoria, modalità procedurali comunque diverse dall'autorizzazione».

Con la sentenza n. 178 la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale delle seguenti disposizioni: 1) art. 3, comma 2, della legge della Regione Liguria n. 32 del 2012, nel testo originario e nel testo modificato dall'articolo 1 della legge regionale n. 1 del 2013; 2) allegato A della legge della Regione Liguria n. 32 del 2012, nella parte in cui, nei numeri 4, 5, 6 e 7, identifica casi di esclusione della verifica di assoggettabilità a VAS, in base alle sole dimensioni quantitative degli interventi; 3) artt. 10, comma 1-bis, primo periodo, della legge Regione Liguria n. 38 del 1998, inserito dall'art. 18, comma 2, della legge regionale n. 32 del 2012, nella parte in cui non prevede che dell'avvenuta trasmissione della richiesta di cui al comma 1 di detta norma sia dato avviso a cura del proponente



nell'albo pretorio dei comuni interessati; 4) art. 10, comma 5, della legge Regione Liguria n. 38 del 1998, nel testo sostituito dall'articolo 18, comma 4, della legge regionale n. 32 del 2012, nella parte in cui non prevede che l'esito della procedura sia pubblicato in forma integrale nel sito *web* della Regione. L'art. 3, comma 2, dispone che i piani ed i programmi contemplati nel comma 1, «che hanno ad oggetto l'uso di piccole aree a livello locale e le modifiche minori dei piani e dei programmi di cui al comma 1 sono soggetti a procedura di verifica di assoggettabilità alla VAS di cui all'art. 13, nei casi indicati nell'allegato A, in quanto aventi potenziali effetti sull'ambiente». La disposizione si pone in contrasto con l'art. 117, primo e secondo comma, lettera s), Cost., in quanto limita la verifica di assoggettabilità alla VAS a detti piani e programmi nei soli casi in cui «abbiano potenziali effetti sull'ambiente», in contrasto con l'art. 3, paragrafo 3, della direttiva 2001/42/CE, recepita dall'art. 6, comma 3, del d.lgs. n. 152 del 2006. Queste norme, prevedono, infatti, che «la scarsa rilevanza dell'impatto ambientale può giustificare l'esonero dalla procedura di VAS, e non piuttosto dalla valutazione di assoggettabilità a VAS, così come disposto dalla norma regionale». Il suindicato parametro costituzionale è, inoltre, violato perché la norma impugnata limita l'esperimento della procedura in esame ai piani e programmi relativi all'uso di piccole aree a livello locale ed alle modifiche minori dei piani e dei programmi assoggettabili a VAS, riconducibili alle categorie specificate nell'allegato A, con limitazione non prevista dalle norme dell'UE e statali di riferimento, in violazione della competenza legislativa spettante alla Regione. D'altra parte, l'impugnato allegato A, viene censurato nella parte in cui individua i piani ed i programmi di scarso impatto ambientale, esclusi come tali dalla procedura di assoggettabilità a VAS, non solo in base alla natura dell'area interessata, ma anche in base alle dimensioni quantitative dell'intervento, così ponendosi in contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost. Anche tale allegato, laddove, nei numeri 4, 5, 6 e 7, identifica le condizioni per l'espletamento della procedura con riguardo alle dimensioni quantitative dei progetti è costituzionalmente illegittimo, in quanto determina un'indebita commistione tra valutazione ambientale dei piani e dei progetti – in contrasto con la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, che non consente di considerare isolatamente i singoli piani o progetti, ma impone di valutare anche gli effetti cumulativi che l'opera può produrre nel contesto territoriale in cui si inserisce – stabilendo, incongruamente, un artificioso nesso fra le proporzioni dell'opera e l'opportunità di svolgere valutazioni sul piano. Dopo la proposizione del primo ricorso il predetto art. 3, comma 2, è stato modificato dall'art. 1 della legge regionale 4 febbraio 2013, n. 1, allo scopo di «tener conto dei rilievi formulati dalla Presidenza del Consiglio». Tale scopo però non è stato raggiunto in quanto la modifica della norma, identificando alcuni piani e programmi «sicuramente» sottoposti alla procedura di screening si caratterizza per una formulazione che lascia prefigurare la possibilità di altri aprioristicamente sottratti e, appunto per questo, in considerazione delle argomentazioni dianzi svolte, si pone in contrasto con la disciplina statale e riduce lo *standard* di tutela dalla stessa stabilito. La modifica, in definitiva, non ha alterato la sostanza normativa censurata e ciò comporta il trasferimento della questione. La differente formulazione del testo, comunque, non evita la dichiarazione di illegittimità della norma negli stessi termini precisati in relazione alla formulazione originaria. Infine, la Corte esamina la censura relativa all'art. 18, il quale ha modificato la legge regionale n. 38 del 1998, che disciplina la valutazione di impatto ambientale (VIA), inserendo nell'art. 10 della stessa (concernente la «procedura di verifica-screening» preordinata ad accertare la necessità di espletare la VIA) il comma 1-bis, il quale dispone: «Dell'avvenuta trasmissione della richiesta del proponente» di assoggettamento del progetto, ai sensi del comma 1, «è dato avviso a cura del proponente nel Bollettino Ufficiale della Regione Liguria. Dell'avvio del procedimento è data notizia mediante inserimento nel sito web della Regione nonché dei comuni interessati, con indicazione del proponente, dell'oggetto, della localizzazione e la relativa documentazione progettuale e ambientale è messa a disposizione per la consultazione *on line*». La norma, successivamente alla proposizione del ricorso, è stata modificata dall'art. 2, comma 1, della legge regionale n. 1 del 2013 e nella parte qui rilevante, ora stabilisce: «Dell'avvenuta trasmissione della richiesta di cui al comma 1 è dato avviso a cura del proponente nel Bollettino Ufficiale della Regione Liguria. Dell'avvio del procedimento è data notizia mediante inserimento nel sito web della Regione nonché nell'albo pretorio *on line* dei comuni interessati con indicazione del proponente, dell'oggetto, della localizzazione e la relativa documentazione progettuale e ambientale è messa a disposizione per la

consultazione *on line*». Ciò posto, la Corte, dopo aver stabilito che il *thema decidendum* deve essere circoscritto alla norma contenuta nel primo periodo del citato art. 10, comma 1-*bis*, ribadisce che la normativa sulla valutazione d'impatto ambientale attiene a procedure che accertano in concreto e preventivamente la "sostenibilità ambientale" e, quindi, rientrano nella materia della tutela dell'ambiente, sicché, seppure possano essere presenti ambiti materiali di spettanza regionale, deve ritenersi prevalente, in ragione della precipua funzione del procedimento in esame, il titolo di legittimazione statale (sentenze n. 28 del 2013, n. 227 del 2011, n. 186 del 2010, n. 234 del 2009) ed il legislatore regionale non può ridurre lo *standard* di tutela fissato dal legislatore statale. Nella specie, è invece proprio questo l'effetto prodotto dalla limitazione della pubblicità prevista dalla norma regionale e, conseguentemente, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 1-*bis*, primo periodo, nella parte in cui non prevede che dell'avvenuta trasmissione della richiesta sia dato avviso nell'albo pretorio dei comuni interessati. Infine, la Corte esamina l'art. 18, comma 4, della legge della Regione Liguria n. 32 del 2012, che ha sostituito il comma 5 dell'art. 10 della legge regionale n. 38 del 1998, il quale ora dispone: «L'esito della procedura [di verifica-screening ai fini della VIA], comprese le motivazioni, è pubblicato nel Bollettino Ufficiale della Regione Liguria, nonché nel sito web della Regione». Preliminarmente, la Corte osserva che, benché la norma impugnata disciplini la pubblicità «dell'esito della procedura» di verifica-screening, e la norma statale evocata dal ricorrente faccia riferimento alla pubblicità del «provvedimento di assoggettabilità», le due locuzioni, alla luce della complessiva formulazione della prima, vanno ritenute coincidenti. Da siffatta identità consegue, l'accoglimento della censura, riferita al testo originario del citato art. 18, comma 4. La disciplina in esame concerne, infatti, la materia «tutela dell'ambiente» e la norma regionale, riducendo il contenuto della pubblicità stabilita dalla legge statale, riduce il livello di tutela fissato da quest'ultima e, conseguentemente, per le argomentazioni sopra svolte, viola l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. Pertanto, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale della norma nella parte in cui non prevede che l'esito della procedura sia pubblicato in forma integrale sul sito web della Regione.

Con la sentenza n. **188** la Corte ha ritenuto lesiva della competenza statale esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma, lett. *s*), della Costituzione la previsione contenuta nell'art. 5, comma 23, della legge della Regione autonoma della Sardegna n. 3 del 2009, nella parte in cui disponeva che gli impianti eolici con potenza complessiva inferiore o uguale a 60 kW fossero considerati minieolici e non fossero assoggettati alle procedure di valutazione di impatto ambientale. La Corte, nel ribadire quanto già affermato in altre occasioni (sentenza n. 67 del 2011), sottolinea che la normativa statale che si occupa della materia (d.lgs. n. 152 del 2006) «prescrive inderogabilmente la procedura di valutazione d'impatto ambientale per tutti gli interventi, pur se inferiori ai limiti previsti a livello regionale» e che l'obbligo di sottoporre qualunque progetto alla procedura di VIA attiene al valore della tutela ambientale (sentenza n. 127 del 2010); pertanto, la normativa impugnata, nel sottrarre indebitamente a tale obbligo la tipologia degli impianti "sotto soglia", è invasiva dell'ambito di competenza statale esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma, lett. *s*), della Costituzione.

La sentenza n. **246** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, commi 1 e 2, della legge della Regione Umbria n. 7 del 2012, impugnato, in riferimento all'art. 117, commi primo e secondo, lett. *s*), Cost., in quanto prevede, in materia di cave, una proroga delle autorizzazioni all'esercizio dell'attività estrattiva vigenti alla data del 31 dicembre 2011 ulteriore rispetto ai termini biennali già contemplati dalla legislazione regionale, con la conseguenza che sarebbe consentita l'attività di estrazione di materiale di scavo anche in difetto della prescritta autorizzazione ambientale. In esito ad una scrupolosa disamina della «copiosa normativa regionale» in tema di regolamentazione della disciplina della valutazione di impatto ambientale e dell'attività di cava, la Corte ha rilevato l'erroneità della premessa interpretativa posta alla base delle doglianze statali ed ha offerto una lettura «in senso costituzionalmente conforme» delle censurate disposizioni. In proposito, si è osservato che le proroghe *de quibus* «risultano espressamente ed esclusivamente riferite» ad autorizzazioni per le quali la pertinente normativa regionale vuole che «sia stata già espletata la procedura, con esito positivo, di valutazione di impatto ambientale (ovvero la verifica di assoggettabilità)». Inoltre, la scelta del legislatore regionale – adottata in una materia (le cave) di competenza residuale – di «disporre una mera posticipazione della durata dell'autorizzazione, per un

tempo che deve ritenersi non incongruo ove commisurato alle contingenti reali esigenze degli operatori del settore», in considerazione dell'attuale crisi economica, non è stata giudicata in contrasto con l'art. 26, comma 6, del Codice dell'ambiente e con i principi della direttiva n. 85/337/CEE. Infatti, il legislatore statale – nel porre la regola della realizzazione entro cinque anni dalla pubblicazione del provvedimento di VIA dei progetti sottoposti alla fase di valutazione – tiene conto delle caratteristiche del progetto perché possa stabilirsi un periodo più lungo, prevedendo contestualmente che, solo trascorso detto periodo, peraltro prorogabile, la procedura di VIA debba essere reiterata. Confermando l'orientamento già espresso nella sentenza n. 145 del 2013 resa su analoga disciplina della Provincia autonoma di Trento, la Corte ha così concluso che le disposizioni umbre non configurano né una «proroga automatica atta ad eludere l'osservanza nell'esercizio della attività di cava della normativa di VIA (come nel caso della sentenza n. 67 del 2010)», né un «rinnovo, anch'esso non autorizzabile, in virtù di quanto disposto dalla legislazione regionale vigente, se non previa riedizione del procedimento di VIA (v. in tal senso, sentenza n. 114 del 2012)», ma «un mero allungamento dei termini per il completamento delle attività già autorizzate». Tale assetto normativo è stato pertanto considerato «rispondente ai livelli di tutela ambientale perseguita dal d.lgs. n. 152 del 2006» (sentenza n. 67 del 2010), in coerenza con gli obiettivi fissati a livello comunitario.

Con la sentenza n. **251** è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., dell'art. 22 della legge della Regione Veneto n. 50 del 2012 il quale, in tema di assoggettabilità delle strutture di vendita a verifiche di compatibilità ambientale, prevedeva che le grandi strutture aventi superficie di vendita superiore a 8.000 metri quadrati fossero assoggettate alla valutazione di impatto ambientale (VIA), mentre le grandi strutture aventi superficie di vendita compresa tra 2.501 e 8.000 metri quadrati fossero assoggettate alla procedura di verifica o *screening*. La normativa regionale - diversamente dalla disciplina statale che richiede che le medesime procedure di VIA o di verifica di assoggettabilità riguardino tutti i «centri commerciali» (d.lgs. n. 152 del 2006), definiti come strutture di vendita di medie e grandi dimensioni, nelle quali più esercizi commerciali sono inseriti in una struttura a destinazione specifica e usufruiscono di infrastrutture comuni e spazi di servizio gestiti unitariamente (art. 4, comma 1, lettera g, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114) – risulta per alcuni aspetti più ampia, perché al suo interno annovera anche le grandi strutture che non possono essere definite centri commerciali, in quanto non ricomprendono una pluralità di esercizi; per altri aspetti, però, essa è più restrittiva, perché non include i centri commerciali di medie dimensioni. Da qui la lesione del suddetto parametro costituzionale poiché «la disciplina della VIA rientra senza alcun dubbio nella tutela dell'ambiente di competenza esclusiva dello Stato (sentenze n. 221 del 2010 e n. 234 del 2009)». Con la stessa decisione, poi, è stata dichiarata non fondata, sempre con riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 26 della medesima legge regionale il quale prevede che gli interventi sulle strutture di vendita a rilevanza regionale siano soggetti a un accordo di programma ai sensi dell'art. 34 del d. lgs. n. 267 del 2000, (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), anche in variante urbanistica e ai piani territoriali e d'area. Secondo i Giudici, infatti, diversamente da quanto sostenuto dal ricorrente, la normativa regionale - limitandosi a stabilire che gli accordi di programma che riguardano gli interventi sulle strutture di vendita di interesse regionale possano determinare varianti ai piani territoriali o d'area - va interpretata in senso stretto, non consentendo di effettuare varianti anche ai piani paesaggistici e non confliggendo, pertanto, con la competenza legislativa statale in materia di paesaggio.

Con la sentenza n. **298**, la Corte ha dichiarato parzialmente illegittimo l'art. 5, comma 9, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 19 del 2012, che in relazione all'atto di programmazione regionale (APR) predisposto, nelle more dell'approvazione del piano energetico regionale (PER), in attuazione del provvedimento ministeriale previsto dall'art. 2, comma 167, della legge n. 244 del 2007, prevede la sua sottoposizione alle procedure relative alla valutazione ambientale strategica (VAS) «nel caso in cui contenga l'individuazione delle aree e dei siti non idonei»; la Corte ha ritenuto la disposizione lesiva della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, per implicita esclusione della sottoposizione alla VAS negli altri

casi, e dunque in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost. e con l'art. 6, comma 2, lettera *a*), del d.lgs. n. 152 del 2006, che impone l'obbligatorietà della VAS per gli atti aventi natura di piano energetico, incluso l'APR predetto. La Corte, in via consequenziale, ha anche dichiarato l'illegittimità, parziale, del comma 8 del medesimo art. 5 della legge regionale impugnata.

Nella sentenza n. 300 la Corte ha esaminato alcune questioni di legittimità costituzionale – promosse dal Governo in relazione agli artt. 4 e 5 dello Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia e all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), e terzo comma, della Costituzione – riguardanti gli artt. 112 e 175 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 26 del 2012. Entrambe le suddette disposizioni prevedono delle ipotesi di esenzione dalla verifica di assoggettabilità a valutazione di impatto ambientale, di cui all'articolo 6, comma 9, del Codice dell'ambiente, invocato dal ricorrente quale parametro interposto. L'art. 112 citato introduce il comma 2-*bis* all'art. 5 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2007, stabilendo che, ai sensi dell'articolo 6, comma 9, del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, «sono escluse dalla verifica di assoggettabilità di cui all'articolo 9-bis della legge regionale 7 settembre 1990, n. 43 (Ordinamento nella Regione Friuli-Venezia Giulia della valutazione di impatto ambientale), le sistemazioni idraulico-forestali, di cui all'articolo 54, che non comportino la realizzazione di opere idrauliche trasversali di altezza fuori terra in gaveta superiore a cinque metri e che abbiano come finalità prevalente il consolidamento dei versanti instabili attigui alle sezioni d'alveo interessate o il consolidamento del fondo e degli argini di tratte di corsi d'acqua con sezioni idrauliche non superiori a quattro metri o il ripristino della piena funzionalità idraulica di opere esistenti». Il successivo art. 175 inserisce all'art. 5-*bis* della citata legge regionale n. 43 del 1990, relativo al regime delle «esclusioni», tre nuovi commi. In particolare il comma 1-*quinquies* prevede che, ai sensi dell'articolo 6, comma 9, del d.lgs. n. 152 del 2006 «sono esclusi dalla verifica di assoggettabilità di cui all'articolo 9-bis gli impianti mobili per il recupero di rifiuti non pericolosi provenienti da operazioni di costruzione e di demolizione a condizione che la campagna abbia durata inferiore a novanta giorni, nonché gli impianti mobili di trattamento di rifiuti non pericolosi a condizione che la campagna abbia durata inferiore a trenta giorni. Le eventuali successive campagne sul medesimo sito sono, in ogni caso, sottoposte alla verifica di assoggettabilità ai sensi dell'articolo 9-bis». La Corte ha sottolineato che, in relazione alla disciplina delle esenzioni dalla verifica di assoggettabilità a valutazione di impatto ambientale, l'art. 6, comma 9, del d.lgs. n. 152 del 2006, nella parte rilevante ai fini del presente giudizio, prevede che: «Con riferimento ai progetti di cui all'allegato IV, qualora non ricadenti neppure parzialmente in aree naturali protette, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano possono determinare, per specifiche categorie progettuali o in particolari situazioni ambientali e territoriali, sulla base degli elementi di cui all'allegato V, criteri o condizioni di esclusione dalla verifica di assoggettabilità». Tale disposizione deve essere interpretata nel senso che non è necessario che la legge regionale ripeta il divieto di esentare dalla verifica di assoggettabilità i progetti che ricadono anche solo parzialmente nelle aree naturali protette. Infatti, in considerazione sia della puntualità della normativa statale sia del richiamo espresso effettuato dalle disposizioni regionali impuginate alla suindicata previsione del Codice dell'ambiente di cui costituiscono attuazione, il vincolo relativo alle aree naturali protette è da ritenere sempre e comunque immediatamente applicabile, anche se non riprodotto nella legge regionale. Ne consegue che le esenzioni stabilite dalle norme regionali in oggetto in nessun caso possono riguardare progetti che ricadono in tutto o in parte in aree naturali protette. Ciò porta al rigetto della censura mossa dal Governo agli artt. 112 e 175 in argomento, relativamente alla mancata previsione di alcuna salvaguardia per le aree naturali protette. Quanto alle altre condizioni stabilite dall'art. 6, comma 9, del d.lgs. n. 152 del 2006, la Corte ha ricordato di avere già avuto modo di pronunciarsi al riguardo con la sentenza n. 93 del 2013 e di avere chiarito che le Regioni, al fine di individuare i progetti esenti da verifica di assoggettabilità, debbono ritagliare, all'interno di una delle categorie di opere elencate nell'allegato IV del d.lgs. n. 152 del 2006, una sottoclasse di progetti, specificandone le caratteristiche sotto una molteplicità di aspetti – quali, ad esempio, la localizzazione, le dimensioni, la tipologia, la durata, e così via – in relazione ai criteri indicati nell'allegato V, allo scopo di assicurare che l'opera esentata da verifica esibisca un ridotto impatto ambientale. Pertanto, in applicazione di tali criteri, la Corte – in linea con la giurisprudenza della

Corte di giustizia dell'Unione europea (sentenza 23 novembre 2006, causa C-486/04, Commissione contro Italia) – ha ritenuto insufficiente e inadeguata un'individuazione dei progetti da esentare basata soltanto sulla dimensione quantitativa degli stessi (sentenze n. 93 del 2013 e n. 127 del 2010). Dai principi ora richiamati deriva la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 112 della legge regionale n. 26 del 2012, perché tale disposizione soddisfa tutte le condizioni stabilite dall'art. 6, comma 9, del d.lgs. n. 152 del 2006. Infatti, come si è detto, il suindicato art. 112 riguarda alcuni specifici tipi di sistemazioni idraulico-forestali, specificamente descritte dal legislatore e ulteriormente identificate tramite un rinvio all'art. 54 della legge regionale n. 9 del 2007. Si tratta, dunque, di progetti ricompresi nell'allegato IV, al punto 7, lettera o), «opere di regolazione del corso dei fiumi e dei torrenti, canalizzazione e interventi di bonifica ed altri simili destinati ad incidere sul regime delle acque», per i quali l'esenzione è permessa. Vi è da aggiungere altresì che i progetti esentati da verifica di assoggettabilità, oltre ad essere descritti con precisione nelle loro caratteristiche essenziali da parte del legislatore regionale, si qualificano per il fatto di avere come finalità «il consolidamento dei versanti instabili attigui alle sezioni d'alveo interessate o il consolidamento del fondo e degli argini di tratte di corsi d'acqua», in vista della conservazione e della difesa del suolo, a beneficio della tutela ambientale. In base ai medesimi criteri sopra richiamati, viene viceversa considerata fondata la questione avente ad oggetto l'art. 175 della legge regionale friulana n. 26 del 2012. La citata disposizione regionale, nella parte impugnata, è assai generica, consentendo che siano esenti da verifica di assoggettabilità «gli impianti mobili per il recupero di rifiuti non pericolosi provenienti da operazioni di costruzione e di demolizione a condizione che la campagna abbia durata inferiore a novanta giorni, nonché gli impianti mobili di trattamento di rifiuti non pericolosi a condizione che la campagna abbia durata inferiore a trenta giorni. Le eventuali successive campagne sul medesimo sito sono, in ogni caso, sottoposte alla verifica di assoggettabilità». Così configurata, la disposizione regionale non soddisfa le condizioni stabilite dall'art. 6, comma 9, del d.lgs. n. 152 del 2006. Anzitutto, il legislatore ha ommesso ogni riferimento alle categorie indicate nell'allegato IV del suddetto decreto, all'interno delle quali soltanto è consentito ritagliare ipotesi esenti da verifica di assoggettabilità. Tale riferimento sarebbe stato tanto più necessario, dato che nell'allegato IV in relazione ai rifiuti si elencano numerose tipologie di impianti, suddivisi in varie classi tenendo conto, ad esempio, del tipo di rifiuti, della portata dell'impianto, delle modalità di trattamento e di smaltimento, della localizzazione, e così via (allegato IV, punto 7, lettere r), s), t), u), v) za), zb). Nessuna di queste specificazioni emerge, invece, dalla disposizione regionale impugnata, la quale si limita a prevedere che gli impianti esenti siano mobili e abbiano una durata predeterminata nel tempo. In tal modo, risulta persino difficile individuare a quale classe di impianti elencati nell'allegato IV si riferisca l'esenzione, la quale, per la sua genericità e indeterminatezza, si pone in contrasto con le previsioni del parametro interposto di riferimento. Per queste sue caratteristiche, la disposizione impugnata non è paragonabile alla fattispecie, che pure riguardava impianti di recupero e smaltimento di rifiuti, scrutinata con la sentenza n. 93 del 2013 (punto 3.9.1 del Considerato in diritto) e che la Corte ha ritenuto rispettosa del dettato di cui all'art. 6, comma 9, del Codice dell'ambiente.

### *iii) la tutela della fauna*

La sentenza **90** ha dichiarato, in relazione all'art. 117, comma 2, lettera s), Cost., l'illegittimità costituzionale dell'articolo 7, commi 5 e 6, della legge della Regione Toscana n. 20 del 2002 in quanto il calendario venatorio è stato adottato dalla Regione con lo strumento della legge-provvedimento, mentre l'articolo 18, comma 4, della legge n.157 del 1992 esige che il calendario venatorio sia approvato con atto regolamentare. Ricorda la Corte che la norma statale “esprime una scelta compiuta dal legislatore statale che attiene alle modalità di protezione della fauna e si ricollega, per tale ragione, alla competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema” (sentenza n. 105 del 2012) . La medesima sentenza n. 90 ha dichiarato, in relazione all'art. 117, comma 2, lettera s), Cost., l'illegittimità costituzionale dell'articolo 28, commi 12, della legge della Regione Toscana n. 20 del 2002 che prevedeva l'esonero nelle aziende agrituristiche venatorie del possesso del tesserino per l'esercizio dell'attività venatoria. Il tesserino, il cui possesso è previsto dalla legge n. 157 del 1992, «costituisce un documento necessario per poter esercitare la

caccia, indipendentemente dal luogo in cui tale esercizio avviene» ed « è prescritto allo scopo di assicurare il rispetto del regime della caccia controllata, quale esso è configurato dalla normazione statale» (sentenza n. 148 del 1979); tale prescrizione non può essere derogata ed è funzionale al rispetto delle norme che, nel regolare la caccia, sono volte alla tutela della fauna. Ribadisce, pertanto, la Corte che la previsione statale, «concorrendo alla definizione del nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica, è elemento costitutivo di una soglia uniforme di protezione da osservare su tutto il territorio nazionale (sentenza n. 278 del 2012) e che la disciplina regionale di esonero dal possesso del tesserino nelle aziende agrituristiche venatorie viola la competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente».

La sentenza n. **142** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 43, commi 6, *6-bis* e *6-ter*, della legge della Regione Abruzzo n. 10 del 2004 in quanto - stabilendo che il territorio agro-silvo-pastorale della Regione Abruzzo va considerato comprensorio faunistico omogeneo e che il territorio ove è consentito l'esercizio dell'attività venatoria costituisce un unico ambito territoriale di caccia - «pone in essere una deroga non consentita alla regolamentazione della caccia alle specie migratorie» contenuta nella normativa statale, e, pertanto, contrasta con l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione. Il legislatore statale, infatti, con la previsione contenuta nell'art. 14, comma 1, della legge n. 157 del 1992 ha introdotto la nozione di ambito di caccia «di dimensioni subprovinciali», intendendo, così, realizzare «“uno stretto vincolo tra il cacciatore ed il territorio nel quale esso è autorizzato ad esercitare l'attività venatoria (sentenza n. 4 del 2000)”» e «pervenire ad una più equilibrata distribuzione dei cacciatori sul territorio», conferendo «specifico rilievo (...) alla dimensione della comunità locale».

Con sentenza n. **189** è stata dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale, per violazione dell'articolo 117, secondo comma, lett. *s*), Cost., dell'articolo 3, comma 1, della legge della Regione Liguria n. 27 del 2012, adottata a seguito della sentenza n. 105 del 2012 con la quale la Corte ha sancito che l'approvazione del calendario venatorio avvenga con atto di normazione secondaria e non con legge. Al fine di adeguarsi alla suddetta statuizione, la disposizione regionale censurata - dovendo disciplinare l'eventualità che il calendario venatorio, in quanto atto normativo secondario, possa essere sospeso dal giudice della tutela cautelare - autorizza la Giunta regionale ad approvare un nuovo calendario venatorio riferito all'anno in corso nel caso in cui intervenga un provvedimento di sospensione dell'efficacia del calendario stesso durante la stagione venatoria. A giudizio della Corte, non è ravvisabile alcuna violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema in quanto la norma censurata non esclude che prima della adozione del nuovo calendario occorre acquisire il parere dell'ISPRA. In altri termini, la norma impugnata - limitandosi a prevedere che la Giunta «deve considerare e far venire meno il motivo di illegittimità per il quale è intervenuta la sospensione del calendario» - comporta che nel caso in cui il vizio di illegittimità dell'atto è connesso con il parere dell'ISPRA, quest'ultimo deve essere nuovamente richiesto; negli altri casi, invece, l'adozione del nuovo calendario può avvenire sulla base del parere già rilasciato per il calendario di cui è stata disposta la sospensione.

La sentenza n. **193** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lett. *b*), della legge della Regione Lombardia n. 15 del 2012 che consentiva l'attività di allenamento e di addestramento dei cani, disciplinata dalle province, sull'intero territorio regionale non soggetto a divieto di caccia, da potersi esercitare anche in periodi di caccia chiusa. In tale occasione la Corte ha ribadito che «l'“addestramento dei cani”, in quanto attività strumentale all'esercizio venatorio, debba ricondursi alla materia della “caccia” (sentenza n. 350 del 1991)», pur se «l'assimilazione dell'attività in questione non può essere spinta fino alla totale identificazione (così citata sentenza del 1991, e Consiglio di Stato, decisione 17 aprile 2009, n. 4706)». Ad ogni modo, anche l'attività di addestramento deve ritenersi «soggetta alla pianificazione con le medesime modalità procedurali e con le connesse garanzie sostanziali» fissate dalla legge n. 157 del 1992 per l'attività cinofila, tra cui va ricordato il principio della caccia programmata in base al quale l'esercizio venatorio è consentito entro un certo periodo, previsione «“ascrivibile al novero delle misure indispensabili per assicurare la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili, rientrando nella materia della tutela dell'ambiente vincolante per il legislatore regionale” (sentenza

n. 191 del 2011 che richiama le sentenze n. 233 e n. 193 del 2010, n. 272 del 2009 e n. 313 del 2006)». Fatte queste considerazioni preliminari, ai fini della decisione del caso in esame, la Corte ha ricordato i tratti principali della disciplina vigente in materia di attività venatoria. Più in particolare, ha ribadito che in tema di pubblicazione del calendario venatorio e contestualmente del “regolamento” sull’attività venatoria, con l’acquisizione obbligatoria del parere dell’ISPRA (Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale), il legislatore ha inteso «realizzare un procedimento amministrativo, al termine del quale la Regione è tenuta a provvedere (...) con divieto di impiegare (...) la legge-provvedimento” (sentenza n. 90 del 2013, che richiama la sentenza n. 20 del 2012; in seguito a quest’ultima, sentenze n. 116 e n. 105 del 2012)» e ha ribadito che «l’articolo 18, comma 4, della legge n. 157 del 1992, nella parte in cui esige che il calendario venatorio sia approvato con regolamento “esprime una scelta compiuta dal legislatore statale che attiene alle modalità di protezione della fauna e si ricollega per tale ragione alla competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell’ambiente e dell’ecosistema (sentenza n. 105 del 2012)” (sentenza n. 90 del 2013)». Alla luce di tali considerazioni la Corte ha concluso che la norma censurata - disciplinando l’allenamento e addestramento dei cani da caccia con legge regionale, e quindi al di fuori della pianificazione faunistico-venatoria prevista dall’art. 10 della legge n. 157 del 1992, e senza le relative garanzie procedurali imposte dalla stessa legge (art. 18) - «integra una violazione degli *standard* minimi e uniformi di tutela della fauna fissati dal legislatore statale nell’esercizio della sua competenza esclusiva in materia, ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.». Con la stessa pronuncia la Corte ha dichiarato, altresì, l’illegittimità costituzionale dell’art. 2, comma 3, della legge della Regione Veneto n. 31 del 2012, nella parte in cui prevedeva che le attività di movimento di giovani cani da esso consentite potessero riguardare i giovani cani da destinare all’esercizio della attività venatoria. Infatti, identificandosi tale attività con quella di addestramento e allenamento dei cani da caccia, , anche in tal caso la normativa risulta illegittima per violazione dell’art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. sulla base delle medesime argomentazioni in precedenza svolte.

“Per consolidata giurisprudenza di questa Corte, spetta allo Stato, nell’esercizio della potestà legislativa esclusiva in materia di tutela dell’ambiente e dell’ecosistema, prevista dall’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., stabilire *standard* minimi e uniformi di tutela della fauna, ponendo regole che possono essere modificate dalle Regioni, nell’esercizio della loro potestà legislativa in materia di caccia, esclusivamente nella direzione dell’innalzamento del livello di tutela (*ex plurimis*, sentenze n. 278, n. 116 e n. 106 del 2012)”. Così la sentenza n. **303**.

Con la sentenza n. **303**, in relazione all’impugnazione della legge della Regione Campania n. 26 del 2012, la Corte ha risolto alcune questioni di legittimità costituzionale in tema di tutela della fauna. Preliminarmente, la Corte ha ricordato che spetta allo Stato, nell’esercizio della potestà legislativa esclusiva in materia di tutela dell’ambiente e dell’ecosistema, stabilire *standard* minimi e uniformi di tutela della fauna, ponendo regole che possono essere modificate dalle Regioni, nell’esercizio della loro potestà legislativa in materia di caccia, esclusivamente nella direzione dell’innalzamento del livello di tutela (*ex plurimis*, sentenze n. 278, n. 116 e n. 106 del 2012). Scrutinando le disposizioni censurate la Corte ha valutato se le disposizioni regionali costituissero una disciplina della materia implicante una soglia di protezione dell’ambiente inferiore rispetto a quella stabilita dalla legislazione statale. Ebbene la Corte ha ritenuto costituzionalmente illegittima *in parte qua* la disposizione di cui all’art. 5, comma 13, della legge impugnata (nel testo anteriore alle modifiche apportate dalla legge regionale n. 12 del 2013) che disciplina l’esercizio venatorio da appostamento fisso (secondo cui le province «possono rilasciare autorizzazioni dando priorità alle domande di ultrasessantenni, di inabili, di portatori di handicap fisici e di coloro che per sopravvenuto impedimento fisico non siano più in condizioni di esercitare la caccia in forma vagante»), in quanto non rispettosa, per difetto, degli *standard* minimi e uniformi di tutela della fauna fissati dalla conferente normativa statale (legge n. 157 del 1992, art. 5, comma 4). Ugualmente illegittima, in quanto in contrasto con l’art. 10, comma 3, della legge dello Stato n. 157 del 1992, è stata ritenuta la disciplina di cui all’art. 9, comma 1, lettera a), della medesima legge impugnata (nel testo anteriore alle modifiche apportate dalla legge regionale n. 12 del 2013), in base alla quale è destinata a protezione della fauna selvatica una quota del territorio agro-silvo-pastorale

regionale non superiore al trenta per cento del totale, mentre la normativa statale prevede che la quota di territorio agro-silvo-pastorale regionale destinata a protezione della fauna selvatica debba essere non inferiore al venti per cento del totale. Anche la disposizione di cui alla lettera c) del medesimo art. 9, comma 1, è stata ritenuta parzialmente illegittima in quanto, consentendo di destinare anche le aree contigue dei parchi nazionali e regionali a forme di gestione programmata della caccia, previste dagli artt. 36 e seguenti della legge regionale censurata, delinea uno *standard* minimo e uniforme di protezione della fauna inferiore a quello previsto dall'art. 32, comma 3, della legge n. 394 del 1991 (sentenza n. 315 del 2010). Per le medesime ragioni, in relazione all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., sono state dichiarati illegittimi (*in parte qua*): l'art. 10, comma 5, della legge regionale n. 26 del 2012 (nel testo anteriore alle modifiche apportate dalla legge della Regione Campania n. 12 del 2013), che prevede che nel piano faunistico regionale, proposto dalla Giunta regionale al Consiglio, sia, tra l'altro, individuato l' "indice minimo di densità venatoria regionale", per contrasto con l'art. 14, comma 3, della legge n. 157 del 1992; l'art. 16, comma 5, della legge regionale n. 26 del 2012 (nel testo anteriore alle modifiche apportate dalla legge della Regione Campania n. 12 del 2013), il quale prevede che la Giunta regionale, per comprovate ragioni di protezione dei fondi coltivati e degli allevamenti, possa autorizzare piani di abbattimento di esemplari "inselvaticiti di specie domestiche", per violazione dell'art. 2 della legge n. 157 del 1992; l'art. 25, comma 1, lettera l), della legge regionale n. 26 del 2012 (nel testo anteriore alle modifiche apportate dalla legge della Regione Campania n. 12 del 2013) che prevede il divieto di cacciare nelle zone colpite, in tutto o in parte, da incendio per i dodici mesi successivi a quest'ultimo, per contrasto l'art. 10, comma 1, della n. 353 del 2000; l'art. 36, comma 2, della legge regionale n. 26 del 2012 (nel testo anteriore alle modifiche apportate dalla legge della Regione Campania n. 12 del 2013), che consente al cacciatore iscritto in un ambito territoriale di caccia (ATC) della Regione l'esercizio venatorio su avifauna migratoria in tutto il territorio agro-silvo-pastorale, per contrasto con l'art. 14, comma 5, legge n. 157 del 1992; l'art. 24, comma 5, della legge regionale n. 26 del 2012 (nel testo anteriore alle modifiche apportate dalla legge della Regione Campania n. 12 del 2013), che consente l'addestramento dei cani da ferma, da cerca e da seguita, nei territori ove non sussista il divieto di caccia e non vi siano colture in atto, per quarantacinque giorni nei due mesi precedenti il mese di apertura della caccia, ad esclusione del martedì e venerdì, per contrasto con l'art. 10, comma 8, lettera e), della legge n. 157 del 1992. La Corte ha invece ritenuto immune da censure l'art. 20, della legge regionale n. 26 del 2012 (nel testo anteriore alle modifiche apportate dalla legge della Regione Campania n. 12 del 2013) che introduce la disciplina dei "mezzi per l'esercizio dell'attività venatoria", dato che essa è coerente con quanto stabilito dalla normativa statale (art. 13, comma 3, della legge n. 157 del 1992).

#### *iv) la pesca*

La sentenza n. 9 ha risolto un conflitto di attribuzione tra la Regione autonoma Sardegna e Presidente del Consiglio dei ministri per l'annullamento, previa sospensione, del decreto del Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali del 3 aprile 2012 (Ripartizione della quota complessiva di cattura del tonno rosso per la campagna di pesca 2012), ritenuto lesivo della competenza legislativa esclusiva in materia di «caccia e pesca» prevista dallo Statuto sardo. La Corte ha riconosciuto la spettanza del potere allo Stato, in quanto la disciplina della ripartizione della quota complessiva di cattura del tonno rosso rientra nella materia finalistica della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, di competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., e costituisce attuazione di precisi obblighi internazionali e comunitari. Osserva la Corte che "l'assunto che il decreto impugnato abbia invaso la competenza legislativa primaria e quella amministrativa della Regione autonoma Sardegna è argomento privo di fondamento perché, nel caso di specie, lo Stato ha esercitato funzioni amministrative di natura non regolamentare nella materia della tutela dell'ecosistema, di cui è titolare in via esclusiva. Ancorché la Regione autonoma Sardegna sia titolare della competenza primaria nella materia della pesca e, conseguentemente, della relativa funzione amministrativa (che le appartengono in ragione delle norme statutarie di rango costituzionale evocate nel ricorso), l'oggetto del decreto impugnato riguarda la materia ambiente ed ecosistema, di competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi



dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. Detta competenza – come è stato più volte precisato da questa Corte – si riferisce all'ambiente ed all'ecosistema in termini generali ed onnicomprensivi. Data l'ampiezza e la complessità delle tematiche coinvolte, i principi e le regole elaborati dallo Stato *in subiecta materia* coinvolgono interessi giuridicamente tutelati nell'ambito di altre competenze legislative ripartite secondo i canoni dell'art. 117 Cost. Quando il carattere trasversale della normativa in tema di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema comporta fenomeni di sovrapposizione ad altri ambiti competenziali, questa Corte ha già avuto modo di affermare (sentenza n. 378 del 2007) che la prevalenza debba essere assegnata alla legislazione statale rispetto a quella spettante alle Regioni o alle Province autonome, nelle materie di propria competenza trasversalmente intercettate. Ciò in relazione al fatto che la disciplina unitaria e complessiva dell'ambiente e dell'ecosistema inerisce ad un interesse pubblico di valore costituzionale primario ed assoluto e deve garantire un elevato livello di tutela, come tale inderogabile da altre discipline di settore. Sotto questo profilo, dunque, la competenza derivante da altre materie attribuite alla Regione diventa necessariamente recessiva, non potendo in alcun modo derogare il livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato (sentenze n. 278 del 2012 e n. 378 del 2007). Nel caso in esame, infine, i profili che incidono sulla disciplina della pesca appaiono strumentali all'obiettivo perseguito, consistente proprio nella salvaguardia dell'ecosistema, come emerge da quanto si richiama più specificamente nel successivo paragrafo a proposito della normativa internazionale e comunitaria, in relazione alla quale il decreto si pone in rapporto di attuazione. Quanto alla titolarità della funzione amministrativa in concreto esercitata attraverso il decreto, occorre preliminarmente rilevare come in ogni caso debba escludersi che esso rivesta natura regolamentare, limitandosi ad individuare, con precetti di estremo dettaglio, il riparto tra gli operatori autorizzati delle quote spettanti all'Italia, secondo le tipologie di pesca consentite. Tanto premesso, occorre rilevare che nel caso in esame lo Stato si è limitato ad adottare un atto esecutivo di prescrizioni, provenienti da una convenzione internazionale e da atti normativi comunitari meglio specificati nel successivo considerato n. 7. Dette prescrizioni sono finalizzate alla tutela dell'ecosistema in un ambito internazionale, al quale lo Stato italiano partecipa per la parte relativa al suo territorio. In tale contesto, nessuna specifica disposizione attribuisce la titolarità di funzioni amministrative alla Regione autonoma Sardegna. Ciò appare del tutto coerente col rilievo nazionale dell'impugnato decreto e con la diretta responsabilità che lo Stato italiano assume nella corretta esecuzione delle prescrizioni di cui è destinatario in relazione ad uno spazio marino e ad operatori ittici considerati nel loro complesso e, in quanto tali, non suscettibili di una disciplina articolata e differenziata su base regionale. Dunque, non esistendo alcuna norma attributiva di funzione amministrativa alla Regione autonoma Sardegna nel settore in esame e considerata la ristretta tempistica consentita dal piano determinato in ambito internazionale e comunitario, assolutamente incompatibile con la formalizzazione di una procedura d'intesa, peraltro non prevista da alcuna specifica disposizione, l'adozione dell'impugnato decreto da parte dello Stato appare conforme all'assetto delle proprie attribuzioni”.

#### **v) le acque**

La sentenza n. 28 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, comma 2, lett. s), Cost., dell'art. 32, comma 2, della legge della Regione Campania n. 1 del 2012 che - in tema di disciplina della ricerca ed utilizzazione delle acque minerali e termali, delle risorse geotermiche e delle acque di sorgente - escludeva l'applicazione delle disposizioni contenute nel regolamento regionale n. 10 del 2010 relative al conferimento a terzi di concessioni oggetto di cessazione laddove si trattasse di istanze di riassegnazione delle concessioni dichiarate cessate. Ad avviso della Corte, la disposizione regionale impugnata, consentendo di fatto «una proroga delle concessioni giunte al termine, senza l'espletamento delle procedure previste per la scelta del concessionario e neppure di quelle relative alla compatibilità ambientale», contrasta con la disciplina di cui art. 95, comma 6, del decreto legislativo n. 152 del 2006 e con la normativa in tema di valutazione di impatto ambientale, finalizzate entrambe alla tutela dell'ambiente e adottate dallo Stato nell'ambito della sua competenza esclusiva.

#### **vi) il Servizio idrico integrato**

In tema di servizio idrico integrato, la sentenza n. **50** ha affrontato la questione di legittimità costituzionale relativa ai commi 10, 11 e 14 dell'art. 1 della legge della Regione Abruzzo n. 9 del 2011 per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., «per il tramite della normativa statale di riferimento in materia ambientale, da considerarsi quale disciplina interposta», ed in particolare dell'art. 149, comma 3, secondo periodo, del d.lgs. n. 152 del 2006, (Norme in materia ambientale), dichiarando non fondata la questione relativamente al comma 10 e parzialmente fondata per gli altri due. Secondo la ricorrente, i commi censurati, prevedendo un parere, non solo obbligatorio, ma anche vincolante da parte delle ASSI (Assemblee dei sindaci) all'ERSI (Ente regionale per il servizio idrico integrato), attribuirebbero a quest'ultimo il compito di «coordinare una somma di distinti Piani d'ambito provinciale, piuttosto che comporre la sintesi degli stessi, in modo pienamente coerente con quanto stabilito dal citato art. 149, comma 3, secondo periodo». Sarebbe, pertanto, negata la necessaria prospettiva d'insieme che solo un piano d'ambito unitario potrebbe assicurare a tutela delle comunità locali e degli utenti. Rileva la Corte che il servizio idrico integrato è stato qualificato, in precedenti pronunce, come «servizio pubblico locale di rilevanza economica» (sentenza n. 187 del 2011), pur nella consapevolezza che tale espressione non è mai utilizzata in ambito comunitario (sentenza n. 325 del 2010). La giurisprudenza costituzionale è inoltre univoca nel ritenere che la disciplina normativa di tale servizio ricade nella materia «tutela dell'ambiente», di competenza legislativa esclusiva dello Stato. Di conseguenza, la potestà legislativa regionale deve contenersi nei limiti, negativi e positivi, tracciati dalla legislazione statale. Ciò posto e venendo al comma 10, la Corte ha dichiarato non fondata la questione rilevando che la Regione Abruzzo, avvalendosi degli spazi di autonomia ad essa riconosciuti dalla legge statale (art. 2, comma 186-bis, della legge n. 191 del 2009) e dalla giurisprudenza della Corte (sentenza n. 128 del 2011), ha previsto (art. 1, comma 5, della legge regionale n. 9 del 2011), per il servizio idrico integrato, un ambito territoriale unico regionale (ATUR), coincidente con l'intero territorio regionale, ed un unico soggetto d'ambito competente (ente regionale per il servizio idrico – ERSI), al quale sono attribuite tutte le funzioni già assegnate alle soppresse Autorità d'ambito. La norma impugnata istituisce l'assemblea dei sindaci (ASSI) in ciascuna Provincia della Regione, «per l'esercizio delle competenze nelle materie assegnate agli enti locali dalla legislazione statale e regionale»: il rispetto dei principi di sussidiarietà, di differenziazione e di adeguatezza, richiamati dal sopra citato art. 2, comma 186-bis, della legge n. 191 del 2009, implica pertanto che non possa essere trascurato il ruolo degli enti locali, allo scopo di mantenere un costante rapporto tra programmazione e gestione del servizio su scala regionale ed esigenze dei singoli territori compresi nell'ambito complessivo dell'ERSI. Quanto ai commi 11 e 14, dichiarati illegittimi nella parte in cui ritenevano vincolanti i pareri dell'Assemblea dei sindaci, la Corte ha osservato che la presenza attiva dei Comuni nell'organizzazione e nell'esercizio delle funzioni dell'ente regionale non può tuttavia privare quest'ultimo della potestà di decidere in via definitiva, operando una sintesi delle diverse istanze e dei concorrenti interessi delle singole comunità territoriali sub-regionali, in ipotesi divergenti. In effetti, l'art. 149, comma 3, secondo periodo, del d.lgs. n. 152 del 2006, stabilendo che «Il programma degli interventi, commisurato all'intera gestione, specifica gli obiettivi da realizzare, indicando le infrastrutture a tal fine programmate e i tempi di realizzazione», esprime la natura necessariamente unitaria del piano d'ambito affidato alla competenza dell'ente regionale, che si pone in contrasto con l'effetto vincolante attribuito dalle norme regionali impuginate ai pareri espressi dall'Assemblea dei sindaci, portatori di istanze potenzialmente frammentarie, di cui si deve tener conto nella redazione del piano regionale, ma che non possono condizionare in modo insuperabile l'attività programmatica e pianificatoria dell'ente regionale attributario del servizio.

Con la sentenza n. **228** la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 79 della legge della Regione Molise n. 2 del 2012 secondo il quale «la gestione del servizio idrico integrato è affidata all'Azienda speciale regionale Molise Acque, ente di diritto pubblico, la cui natura giuridica non può essere modificata», per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere e) ed s), Cost. La Corte ha infatti più volte affermato che «la disciplina dell'affidamento della gestione del servizio idrico integrato attiene [...] alle materie tutela della concorrenza e tutela dell'ambiente riservate alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (ex plurimis, sentenze n. 187 del 2011; n. 128 del 2011; n. 325 del 2010; n. 142 del 2010; n. 307 del 2009; n. 246 del 2009)» (sentenza n. 62 del 2012). In

base al disposto del terzo periodo del comma 186-*bis* dell'art. 2 della legge n. 191 del 2009, «alla legge regionale spetta soltanto disporre l'attribuzione delle funzioni delle sopresse Autorità d'ambito territoriale ottimale (AATO), “nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza”, e non spetta, di conseguenza, provvedere direttamente all'esercizio di tali funzioni affidando la gestione ad un soggetto determinato» (sent. n. 62 del 2012). In altri termini, in base alla normativa statale, la legge regionale deve limitarsi ad individuare l'ente od il soggetto che eserciti le competenze già spettanti all'AATO, al quale, quindi, spetta sia deliberare la forma di gestione del servizio idrico integrato, sia aggiudicarne la gestione. In conclusione, per effetto di tale principio, la norma regionale impugnata, nella parte in cui affida direttamente la gestione del servizio idrico integrato all'«Azienda speciale regionale Molise Acque», ente di diritto pubblico strumentale della Regione, si pone in contrasto con la normativa statale e quindi viola l'art. 117, secondo comma, lettere e) ed s), Cost. Essa, infatti, da un lato, esclude che l'ente individuato dalla Regione come successore delle competenze dell'AATO deliberi, con un proprio atto, le forme di gestione del servizio idrico integrato e provveda all'aggiudicazione della gestione del servizio; dall'altro, con disposizione che tiene luogo di un provvedimento, stabilisce essa stessa che il predetto servizio sia affidato specificamente alla citata azienda pubblica regionale, precisamente individuata dalla medesima legge regionale del Molise.

La disciplina veneta delle tariffe del servizio idrico integrato è stata scrutinata dalla sentenza n. **67** che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. e) ed s), Cost., di talune disposizioni della legge regionale n. 17 del 2012. La sanzione di incostituzionalità ha, innanzitutto, colpito gli artt. 4, comma 2, lett. e), e 7, comma 4, che prevedevano, rispettivamente, l'attribuzione ai Consigli di bacino, istituiti a livello regionale, della funzione di approvare le tariffe ed i relativi aggiornamenti, e l'articolazione della tariffa del servizio idrico integrato per fasce territoriali, tipologia di utenza, scaglioni di reddito e fasce progressive di consumo. Tale normativa è stata giudicata contrastante con le prescrizioni del d.lgs. n. 152 del 2006 (Codice dell'ambiente) e del d.l. n. 70 del 2011 che riservano, nell'esercizio delle competenze esclusive in materia di tutela dell'ambiente e della concorrenza, allo Stato, ed in particolare all'Autorità per l'energia elettrica e gas, l'attività di approvazione e modulazione delle tariffe predisposte dalle competenti autorità regionali. Confermando sul punto l'indirizzo già espresso nella sentenza n. 29 del 2010, si è ritenuta inidonea a contrastare l'esito di incostituzionalità la rivendicazione, da parte della Regione, della propria competenza legislativa in materia di servizi pubblici locali, dovendosi ritenere la prevalenza delle attribuzioni statali, volte «a preservare il bene giuridico “ambiente” dai rischi derivanti da una tutela non uniforme». Parimenti illegittimo è stato considerato il successivo comma 5 dell'art. 7 che investiva i Consigli di bacino del compito di determinare una quota di investimento (non inferiore al 3% degli introiti della tariffa dell'anno precedente) destinata alle comunità montane e, in subordine, ai comuni interessati, per la realizzazione di interventi a tutela dell'assetto idrogeologico montano a difesa della qualità dell'acqua potabile. I Giudici hanno rilevato «l'attitudine della disposizione ad incidere» sulle componenti di costo delle tariffe, la cui fissazione è riservata alle autorità statali: in particolare, ai sensi dell'art. 154 del Codice dell'ambiente, «il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, su proposta dell'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti, tenuto conto della necessità di recuperare i costi ambientali anche secondo il principio “chi inquina paga”, definisce con decreto le componenti di costo per la determinazione della tariffa relativa ai servizi idrici per i vari settori di impiego dell'acqua». Pertanto, «la determinazione di un minimo della quota di investimento destinato alla tutela idrogeologica ed alla qualità delle risorse idriche, in quanto “costo”, non può che riflettersi proprio su dette componenti, di recupero dei costi ambientali e di investimento», con conseguente invasione delle «materie tutela dell'ambiente e tutela della concorrenza, riservate allo Stato». Infine, è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo – in conseguenza della decisione di accoglimento che iscrive nell'ambito delle competenze statali l'attività di approvazione delle tariffe – l'art. 11, comma 1, che attribuiva al Presidente della Giunta regionale il potere sostitutivo in caso di inerzia dei Consigli di bacino. «L'attribuzione di un simile potere sostitutivo», infatti, «riguardando una funzione che non compete alla Regione, necessariamente soffre del medesimo vizio di competenza della norma che aveva previsto la funzione». Inoltre, si è rilevato il contrasto

con l'art. 10, comma 14, del d.l. n. 70 del 2011, «che espressamente attribuisce il potere sostitutivo all'Autorità statale».

### *vii) la gestione dei rifiuti*

La sentenza n. **285** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., dell'articolo unico della legge della regione Valle d'Aosta n. 33 del 2012 il quale, con riferimento al ciclo integrato dei rifiuti solidi urbani e dei rifiuti speciali non pericolosi, prevede un divieto generale di realizzazione e utilizzazione sull'intero territorio regionale di impianti di trattamento a caldo per lo smaltimento dei rifiuti (quali incenerimento, termovalorizzazione, pirolisi o gassificazione). In via preliminare la Corte, ribadendo il proprio consolidato orientamento, ricorda che la disciplina della gestione dei rifiuti rientra nella materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» riservata, in base all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., alla competenza esclusiva dello Stato (*ex multis*, sentenze n. 54 del 2012, n. 244 e n. 33 del 2011, n. 331 e n. 278 del 2010, n. 61 e n. 10 del 2009). Viene, comunque, precisato che, pur non potendosi riconoscere «una competenza regionale in materia di tutela dell'ambiente», (...) le Regioni possono stabilire “per il raggiungimento dei fini propri delle loro competenze livelli di tutela più elevati”, pur sempre nel rispetto “della normativa statale di tutela dell'ambiente” (sentenza n. 61 del 2009)», fermo restando che i poteri regionali non possono «consentire, sia pure in nome di una protezione più rigorosa della salute degli abitanti della Regione medesima, interventi preclusivi suscettibili [...] di pregiudicare, insieme ad altri interessi di rilievo nazionale, il medesimo interesse della salute in un ambito territoriale più ampio” [...] (sentenza n. 54 del 2012)». Lo Stato, esercitando la suddetta competenza esclusiva, ha regolato la materia con il d.lgs. n. 152 del 2006, riservandosi, con l'art. 195, numerose competenze quali il potere di localizzare gli impianti di recupero e smaltimento dei rifiuti di preminente interesse nazionale e l'indicazione dei criteri generali relativi alle caratteristiche delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti (art. 195), e prevedendo, col successivo art. 196, una serie di poteri di competenza delle Regioni, tra i quali la definizione di criteri per l'individuazione, da parte delle province, delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti nel rispetto di criteri e procedure stabiliti a livello statale. Alla luce di quanto ricordato, la Corte conclude ritenendo che la disposizione censurata eccede la competenza regionale in quanto «imponendo un divieto generale di realizzazione e utilizzo di determinati impianti su tutto il territorio regionale, non contiene un “criterio” né di localizzazione, né di idoneità degli impianti», ma prevede «un limite assoluto, che si traduce in una aprioristica determinazione dell'inidoneità di tutte le aree della Regione a ospitare i predetti impianti». Tale affermazione si pone in linea con precedenti pronunce nelle quali è stato rilevato che «la comprensibile spinta, spesso presente a livello locale, ad ostacolare insediamenti che gravino il rispettivo territorio degli oneri connessi, non può tradursi in un impedimento insormontabile alla realizzazione di impianti necessari per una corretta gestione del territorio e degli insediamenti al servizio di interessi di rilievo ultraregionale» (sentenza n. 62 del 2005). D'altra parte, già in altre materie come quella della localizzazione degli impianti energetici, è stato affermato che la Regione pur non potendo introdurre «“limitazioni alla localizzazione”, ben può somministrare “criteri di localizzazione”, (...) ove emergano interessi particolarmente pregnanti affidati alle cure del legislatore regionale, e purché ciò non determini l'impossibilità di una localizzazione alternativa” (sentenza n. 278 del 2010). Ad ulteriore conferma, la Corte sottolinea che «la generale esclusione di tutto il territorio [...] esime dalla individuazione della *ratio* che presiede alla dichiarazione di inidoneità di specifiche tipologie di aree» (sentenza n. 224 del 2012); pertanto, alla Regione non può essere consentito, anche nelle more della definizione dei criteri statali, di porre limiti assoluti di edificabilità degli impianti (sentenza n. 192 del 2011) ».

### *viii) le attività estrattive e il divieto di normative regionali cedevoli e sussidiarie*

Con la sentenza n. **300** la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 199 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 26 del 2012. La disposizione censurata inserisce l'art. 18-ter nella legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 35 del 1986, (Disciplina delle attività estrattive), disponendo che: «1. Nelle more dell'emanazione della disciplina per la semplificazione

amministrativa delle procedure relative alle terre e rocce da scavo provenienti da cantieri di piccole dimensioni, la cui produzione non superi i 6.000 metri cubi, in relazione a quanto disposto dall'articolo 266, comma 7, del decreto legislativo 152/2006, in deroga a quanto previsto dal decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 10 agosto 2012, n. 161 recante la disciplina dell'utilizzazione delle terre e rocce da scavo, i materiali da scavo prodotti nel corso di attività e interventi provenienti da cantieri di piccole dimensioni, la cui produzione non superi i 6.000 metri cubi, autorizzati in base alle norme vigenti, sono sottoposti al regime di cui all'articolo 184-bis del decreto legislativo 152/2006 se il produttore dimostra: a) che la destinazione all'utilizzo è certa, direttamente presso un determinato sito o un determinato ciclo produttivo; b) che per i materiali che derivano dallo scavo non sono superate le Concentrazioni Soglia di Contaminazione di cui alle colonne A e B della tabella 1 dell'allegato 5 al titolo V, parte IV, del decreto legislativo 152/2006, con riferimento alla specifica destinazione d'uso urbanistica del sito di destinazione; c) che l'utilizzo in un successivo ciclo di produzione non determina rischi per la salute né variazioni qualitative o quantitative delle emissioni rispetto al normale utilizzo di altre di materie prime; d) che ai fini di cui alle lettere b) e c) non è necessario sottoporre le terre e rocce da scavo ad alcun preventivo trattamento fatte salve le normali pratiche industriali e di cantiere di cui all'allegato 3 del D.M. n. 161 del 2012 del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare». In tal modo il legislatore regionale ha stabilito una disciplina semplificata per la gestione dei materiali da scavo provenienti da piccoli cantieri, in deroga alla normativa nazionale vigente e nelle more dell'adozione di una nuova regolamentazione da parte del legislatore statale. Il Governo ha impugnato tale norma regionale per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., dal momento che essa dispone una deroga alla legislazione nazionale in materia di ambiente, riservata alla competenza esclusiva statale, in cui la Regione non può intervenire neppure in via sussidiaria e cedevole. La Corte, in primo luogo, chiarisce gli effetti della disposizione impugnata dal punto di vista temporale, dato che nelle more del giudizio il legislatore statale ha approvato l'attesa disciplina che semplifica il regime delle terre e rocce da scavo provenienti da piccoli cantieri. La disciplina semplificata è stata infatti adottata dal legislatore statale con l'art. 41-bis del decreto-legge n. 69 del 2013. In particolare la novella legislativa prevede che i materiali da scavo, anziché essere gestiti come rifiuti, siano soggetti al regime dei sottoprodotti di cui all'art. 184-bis del Codice dell'ambiente, purché siano rispettate determinate condizioni e, in particolare, ove il produttore dimostri: «a) che è certa la destinazione all'utilizzo direttamente presso uno o più siti o cicli produttivi determinati; b) che, in caso di destinazione a recuperi, ripristini, rimodellamenti, riempimenti ambientali o altri utilizzi sul suolo, non sono superati i valori delle concentrazioni soglia di contaminazione di cui alle colonne A e B della tabella 1 dell'allegato 5 alla parte IV del decreto legislativo n. 152 del 2006, con riferimento alle caratteristiche delle matrici ambientali e alla destinazione d'uso urbanistica del sito di destinazione e i materiali non costituiscono fonte di contaminazione diretta o indiretta per le acque sotterranee, fatti salvi i valori di fondo naturale; c) che, in caso di destinazione ad un successivo ciclo di produzione, l'utilizzo non determina rischi per la salute né variazioni qualitative o quantitative delle emissioni rispetto al normale utilizzo delle materie prime; d) che ai fini di cui alle lettere b) e c) non è necessario sottoporre i materiali da scavo ad alcun preventivo trattamento, fatte salve le normali pratiche industriali e di cantiere». L'esigenza di semplificazione del regime dei materiali da scavo di piccoli cantieri, di cui il legislatore regionale ha ritenuto di farsi carico con la disposizione impugnata, è stata dunque soddisfatta dagli interventi legislativi statali sopra ricordati. Poiché la norma regionale impugnata dispone una regolazione della materia da applicare «nelle more dell'emanazione della disciplina per la semplificazione amministrativa delle procedure relative alle terre e rocce da scavo provenienti da cantieri di piccole dimensioni», essa è da considerare "cedevole" rispetto alla futura disciplina statale. Essendo ora sopravvenuta la legislazione statale, si deve dunque ritenere che l'art. 199 della legge regionale friulana in oggetto abbia esaurito i suoi effetti. Comunque, la Corte precisa che è ugualmente necessario esaminare la relativa questione nel merito, sia perché la norma è comunque rimasta in vigore per alcuni mesi e si deve presumere che durante quel periodo abbia avuto applicazione, sia perché la questione prospettata dal Presidente del Consiglio dei ministri censura la Regione proprio per aver legiferato con una normativa "ponte", destinata a cedere il passo alla normativa statale, in una materia di competenza esclusiva dello Stato. Il dubbio di legittimità costituzionale investe,

dunque, la norma regionale proprio in quanto, in via sussidiaria e cedevole, ha disposto una deroga alla legislazione vigente in materia di disciplina dei materiali da scavo di piccoli cantieri. La disposizione oggetto del presente giudizio attiene al trattamento dei residui di produzione e, dunque, secondo la giurisprudenza di questa Corte è riconducibile alla «tutela dell'ambiente» di competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., anche se interferisce con altri interessi e competenze, di modo che deve intendersi riservato allo Stato il potere di fissare livelli di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale, restando ferma la competenza delle Regioni alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali (*ex multis*, sentenze n. 249 del 2009, n. 62 del 2008). La disciplina ambientale, che scaturisce dall'esercizio di tale competenza esclusiva dello Stato, viene a funzionare come un limite alla normativa che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, per cui queste ultime non possono in alcun modo peggiorare il livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato (sentenza n. 378 del 2007). D'altra parte, nella giurisprudenza costituzionale è stato ripetutamente affermato che, in materia di ambiente, le Regioni devono mantenere la propria legislazione negli ambiti di competenza fissati dal Codice dell'ambiente (le già citate sentenze n. 93 del 2013, n. 227 del 2011, n. 186 del 2010). A questo proposito occorre ricordare che l'art. 266, comma 7, del d.lgs. n. 152 del 2006 riserva chiaramente allo Stato, e per esso ad un apposito decreto ministeriale, la competenza a dettare «la disciplina per la semplificazione amministrativa delle procedure relative ai materiali, ivi incluse le terre e le rocce da scavo, provenienti da cantieri di piccole dimensioni», senza contemplare, in tale ambito, alcun ruolo residuo – neppure a carattere cedevole – in capo alle Regioni e Province autonome. A sua volta l'art. 184-bis del Codice dell'ambiente, relativo al trattamento dei sottoprodotti – a cui la novella legislativa del 2013 riconduce il regime delle terre e delle rocce da scavo, con l'eccezione di quelle che provengono da attività o opere soggette a valutazione d'impatto ambientale o ad autorizzazione integrata ambientale che rimangono disciplinate dal d.m. n. 161 del 2012 – prevede che ben possano essere adottate misure per stabilire criteri qualitativi o quantitativi da soddisfare affinché specifiche tipologie di sostanze o oggetti siano considerati sottoprodotti e non rifiuti. Ma anche all'adozione di tali criteri può provvedere, in conformità a quanto previsto dalla disciplina comunitaria, solo un decreto ministeriale, senza che residui alcuno spazio per la fonte regionale. Ne consegue la dichiarazione di illegittimità costituzionale del citato art. 199 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 26 del 2012, perché è intervenuto in un ambito nel quale è precluso al legislatore regionale qualsiasi intervento normativo.

#### ***ix) la revisione dei veicoli***

Con la sentenza n. 77 è stata dichiarato, per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., l'illegittimità costituzionale dell'art. 34 della legge della Provincia di Bolzano n. 15 del 2011, secondo cui «Al fine di completare e ottimizzare l'organizzazione delle revisioni periodiche dei veicoli a motore e dei loro rimorchi la Provincia può autorizzare le imprese altamente specializzate a svolgere il prescritto controllo tecnico, nel rispetto della normativa tecnica vigente in materia, anche per i veicoli a motore di massa complessiva a pieno carico superiore a 3,5 tonnellate (...)». La Corte ha infatti ritenuto che la disciplina della circolazione stradale sotto il profilo della tutela dell'ambiente appartiene alla competenza esclusiva statale (sentenze n. 223 del 2010 e n. 428 del 2004; ma anche sentenza n. 183 del 2012).

### *x) la pianificazione paesaggistica*

La sentenza n. **211** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Abruzzo n. 46 del 2012 che dettava disposizioni in tema di coordinamento della pianificazione paesaggistica con gli altri strumenti di pianificazione. La normativa censurata - che disciplina due differenti ipotesi a seconda che le previsioni proposte negli strumenti di pianificazione delle amministrazioni locali si limitino «ad un mero recepimento» del Piano Regionale Paesistico o si configurino, invece, «come variante al PRP» - esclude palesemente qualsiasi forma di partecipazione di qualsivoglia organismo ministeriale al «procedimento di conformazione ed adeguamento degli strumenti urbanistici alle previsioni della pianificazione paesaggistica». Essa contrasta con l'art. 145, comma 5 del d.lgs. 42 del 2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio) «il quale – in linea con le prerogative riservate allo Stato dalla disposizione costituzionale evocata a parametro, come anche riconosciute da costante giurisprudenza di questa Corte (tra le molte, sentenza n. 235 del 2011) – specificamente impone che la Regione adotti la propria disciplina “assicurando la partecipazione degli organi ministeriali al procedimento medesimo”», ed in tal modo, invade la sfera di competenza statale garantita ex art. 117, secondo comma, lettera s).

### *xi) la tutela dei beni culturali*

Con la sentenza n. **194** la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale degli articoli 1, comma 2, 2 e 4, commi 1, 2, 3, della legge della Regione Lombardia n. 16 del 2012, (Valorizzazione dei reperti mobili e dei cimeli appartenenti a periodi storici diversi dalla prima guerra mondiale). Le suddette disposizioni attribuiscono alla Regione Lombardia «le attività e gli interventi di ricerca, raccolta, conservazione e valorizzazione» dei reperti mobili e dei cimeli storici che si trovano sul territorio regionale, prevedendo altresì che del rinvenimento del bene sia data «comunicazione scritta al sindaco del comune competente per territorio entro quindici giorni dal ritrovamento» e che il sindaco trasmetta le comunicazioni ricevute «alla Direzione regionale per i beni culturali e paesaggistici della Lombardia per gli atti di sua competenza, entro sessanta giorni dal ricevimento». Esse sono state impugnate dal Governo per contrasto l'art. 117, secondo comma, lettera s), e terzo comma, Cost., in relazione agli artt. 10 e 88 del d.lgs. n. 42 del 2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio), i quali stabiliscono che «le opere per il ritrovamento» di tutte le cose «che presentano interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico» spettano allo Stato e «sono riservate al Ministero per i beni e le attività culturali», nonché in riferimento all'art. 90 dello stesso codice, il quale, relativamente alla denuncia della scoperta dei beni d'interesse culturale, stabilisce una procedura e dei termini diversi da quelli stabiliti dall'art. 4, commi 2 e 3, della legge regionale impugnata. La Corte ha ritenuto di attribuire rilievo decisivo – sul piano logico oltre che su quello pratico – al profilo di censura concernente l'accertamento o la verifica della effettiva sussistenza dell'interesse culturale che le cose suindicate possono presentare e, dunque, di quel carattere dal quale consegue la loro sicura appartenenza al «patrimonio culturale». Al riguardo, la Corte ha sottolineato come sia indubitabile che soltanto la disciplina statale – specialmente nel codice dei beni culturali – possa assicurare, in funzione di tutela (e, in considerazione della unitarietà del patrimonio culturale), le misure più adeguate rispetto a questo scopo: anzitutto per la previsione di specifici procedimenti e di dettagliate procedure di ricognizione e di riscontro delle caratteristiche dei beni e poi per l'attribuzione a competenti apparati di compiti che richiedono conoscenze altamente specializzate e l'impiego di criteri omogenei, da adottare, «sulla base di indirizzi di carattere generale stabiliti dal Ministero», «al fine di assicurare uniformità di valutazione» (art. 12, comma 2). Pertanto, se la legge regionale in oggetto avesse effettivamente inteso evitare di sovrapporsi alla disciplina dello Stato, avrebbe dovuto prevederlo in maniera inequivoca: non già solo, cioè, genericamente escludendo di riferirsi – con una formula destinata a risultare quasi di stile – ai beni di cui all'art. 10 del codice dei beni culturali, ma piuttosto direttamente prevedendo di rivolgersi soltanto a quelle cose che, in quanto non riconosciute o non dichiarate di “interesse culturale”, all'esito dei previsti procedimenti, risultassero, perciò, escluse, come previsto, dall'applicazione delle disposizioni del codice (art. 12, comma 4, e artt. 13 e seguenti del codice dei beni culturali), in quanto non ricomprensibili nel novero dei beni culturali di cui al predetto art. 10.

La circostanza, infatti, che una specifica cosa non venga “classificata” dallo Stato come di «interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico», e dunque non venga considerata come «bene culturale», non equivale ad escludere che essa possa, invece, presentare, sia pure residualmente, un qualche interesse “culturale” per una determinata comunità territoriale: restando questo interesse ancorato, in ipotesi, a un patrimonio identitario inalienabile, di idealità e di esperienze e perfino di simboli, di quella singola e specifica comunità. In tale contesto e solo entro tali limiti, la potestà legislativa delle Regioni può dunque legittimamente esercitarsi – al di fuori dello schema tutela/valorizzazione – non già in posizione antagonista rispetto allo Stato, ma in funzione di una salvaguardia diversa ed aggiuntiva: volta a far sì che, nella predisposizione degli strumenti normativi, ci si possa rivolgere – come la Corte ha avuto modo di sottolineare (sentenza n. 232 del 2005) – oltre che ai «beni culturali» identificati secondo la disciplina statale, e rilevanti sul piano della memoria dell’intera comunità nazionale, eventualmente (e residualmente) anche ad altre espressioni di una memoria “particolare”, coltivata in quelle terre da parte di quelle persone, con le proprie peculiarità e le proprie storie.

## ***8.2. Le materie di competenza concorrente (art. 117, terzo comma, Cost.)***

### ***8.2.1. “Coordinamento della finanza pubblica”***

#### ***i) misure premiali per la crescita economica***

La sentenza n. **8**, avente ad oggetto l’art. 1, comma 4, del d.l. n. 1 del 2012 (che attribuisce alle Regioni compiti in tema di liberalizzazioni e in particolare considera la buona e fattiva collaborazione da parte della Regione al processo di liberalizzazione quale criterio per renderla meritevole di maggiori trasferimenti statali), afferma che non è irragionevole che il legislatore abbia previsto un trattamento differenziato fra enti che decidono di perseguire un maggiore sviluppo economico attraverso politiche di ri-regolazione dei mercati ed enti che, al contrario, non lo fanno, purché, naturalmente, lo Stato operi tale valutazione attraverso strumenti dotati di un certo grado di oggettività e comparabilità, che precisino *ex ante* i criteri per apprezzare il grado di adeguamento raggiunto da ciascun ente nell’ambito del processo complessivo di razionalizzazione della regolazione, all’interno dei diversi mercati singolarmente individuati. Infatti, introdurre un regime finanziario più favorevole per le Regioni che sviluppano adeguate politiche di crescita economica costituisce una misura premiale non incoerente rispetto alle politiche economiche che si intendono, in tal modo, incentivare. Non sussiste pertanto alcuna violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost., in materia di coordinamento della finanza pubblica.

#### ***ii) patto di stabilità interno (computo relativo al)***

La sentenza n. **28** ha dichiarato l’illegittimità costituzionale, per violazione dell’art. 117, terzo comma, e 119, secondo comma, Cost., dell’art. 11, comma 4, della legge della Regione Campania n. 1 del 2012 che autorizzava «la Commissione da esso istituita a formulare proposte per l’impiego delle somme recuperate all’evasione, prevedendo che tali spese non siano considerate ai fini del computo relativo al Patto di stabilità». La disposizione regionale impugnata, permettendo l’esclusione di tali spese “dal complesso delle spese finali determinate ai fini del rispetto del Patto di stabilità” anche oltre i limiti fissati dal legislatore nell’art. 32, l. n. 183 del 2011, contrasta con quanto previsto per le Regioni dallo stesso Patto di stabilità che, in base alla giurisprudenza della Corte, è «espressione della competenza legislativa statale in materia di coordinamento della finanza pubblica (ex multis, sentenza n. 155 del 2011)»; la stessa disposizione regionale, poi, in quanto applicabile anche agli enti locali, contrasta con l’art. 31 della l. 183 del 2011 che «non consente di sottrarre alcuna somma dal computo dei saldi relativi al rispetto del Patto di stabilità, senza eccezioni».

#### ***iii) piano di rientro dal disavanzo sanitario (la violazione del)***

Con la sentenza n. **180** la Corte ha dichiarato la illegittimità costituzionale dell’art. 2, comma 4,



della legge reg. Campania n. 27 del 2012, caducandone le parole «per l'anno 2012 l'entrata di euro 15.700.000,00, già finalizzata alla copertura dell'ammortamento del debito sanitario pregresso al 31 dicembre 2005, non cartolarizzato, è rifinalizzata al finanziamento dei mutui contratti dagli enti locali per la realizzazione di opere pubbliche a valere sulla UPB 1.82.227». Preliminarmente la Corte ha richiamato il principio consolidato nella giurisprudenza della Corte, per cui «l'autonomia legislativa concorrente delle Regioni nel settore della tutela della salute e, in particolare, nell'ambito della gestione del servizio sanitario può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa», peraltro in un «quadro di esplicita condivisione da parte delle Regioni della assoluta necessità di contenere i disavanzi del settore sanitario» (sentenze n. 79 del 2013, n. 91 del 2012 e n. 193 del 2007). Per cui il legislatore statale può «legittimamente imporre alle Regioni vincoli alla spesa corrente per assicurare l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari» (sentenze n. 91 del 2012, n. 163 del 2011 e n. 52 del 2010). Da ciò si è inferito, ed è stato più volte ribadito, che l'art. 2, comma 95, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, norma interposta in relazione alla denunciata violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., al pari dell'articolo 1, comma 796, lettera b), della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e del comma 80 del medesimo articolo 2 della legge n. 191 del 2009, può essere qualificato «come espressione di un principio fondamentale diretto al contenimento della spesa pubblica sanitaria e, dunque, espressione di un correlato principio di coordinamento della finanza pubblica» (sentenze n. 79 del 2013, n. 91 del 2012, n. 163 e n. 123 del 2011, n. 141 e n. 100 del 2010). Tali norme hanno, infatti, reso vincolanti, per le Regioni che li abbiano sottoscritti, gli interventi individuati negli accordi di cui all'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, finalizzati a realizzare il contenimento della spesa sanitaria ed a ripianare i debiti anche mediante la previsione di speciali contributi finanziari dello Stato (sentenza n. 91 del 2012). In conclusione, la Corte ha ritenuto che la disposizione denunciata – con cui la Regione Campania, in elusione del vincolo di rispetto degli impegni finanziari previsti dal piano di rientro approvato con specifico accordo con lo Stato ai sensi del richiamato art. 1, comma 180, della legge n. 311 del 2004, ha rifinalizzato ad altro scopo (finanziamento di mutui contratti dagli enti locali), per l'anno 2012, una parte (oltre 15 milioni di euro) dell'entrata destinata, a decorrere dal 2008 e per trent'anni, all'ammortamento del debito pregresso al 31 dicembre 2005 – è illegittima.

#### *iv) dismissioni e vincolo di destinazione delle risorse*

Con la sentenza n. **63** la Corte ha ritenuto non fondata la questione sollevata con riferimento all'articolo 66, comma 9, secondo periodo, del d.l. n. 1 del 2012, nella parte in cui prevede la destinazione delle risorse derivanti dalle operazioni di dismissioni dei beni dell'ente territoriale all'obiettivo di riduzione dei debiti dell'ente medesimo. Al riguardo la Corte ha ritenuto tale disposizione «espressiva di un principio fondamentale nella materia, di competenza concorrente, del coordinamento della finanza pubblica (...) come tale, non (...) invasiva delle attribuzioni della Regione nella materia stessa, in quanto il finalismo della previsione normativa esclude che possa invocarsi (...) la logica della norma di dettaglio». Diversamente, la medesima sentenza ha ritenuto costituzionalmente illegittima per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 119, Cost. la medesima disposizione nella parte in cui prevede che gli enti territoriali, in assenza di debito pubblico, o per la parte eventualmente eccedente, debbano destinare le risorse derivanti dalle operazioni di dismissione al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato. A giudizio della Corte, infatti, tale disciplina «non essendo finalizzata ad assicurare l'esigenza del risanamento del debito degli enti territoriali e, quindi, non essendo correlata alla realizzazione del ricordato principio fondamentale, si risolve in una indebita ingerenza nell'autonomia della Regione», sottraendo alla Regione stessa «il potere di utilizzazione dei propri mezzi finanziari, che fa parte integrante di detta autonomia finanziaria, funzionale all'assolvimento dei compiti istituzionali che gli enti territoriali sono chiamati a svolgere (tra le altre, sentenze n. 311 del 2012 e n. 237 del 2009)».

Con la sentenza n. **205** la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 23-ter, comma 1, lettera g), del d.l. n. 95 del 2012 – sollevata dalla Regione Veneto in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 Cost. - nella parte in cui stabilisce che la totalità delle

risorse, risultanti dalla valorizzazione ed alienazione degli immobili di proprietà delle Regioni e degli enti locali trasferiti ai fondi comuni di investimento immobiliare (di cui alla medesima disposizione), debba essere destinata alla riduzione del debito dell'ente e, solo in assenza di questo, o, comunque, per la parte eventualmente eccedente, a spese di investimento. La Corte ha anzitutto ricordato di avere dichiarato, con la sentenza n. 63 del 2013, non fondata la questione di legittimità costituzionale – in riferimento agli articoli 117, terzo comma, 118, 119, Cost. – dell'art. 66, comma 9, del decreto-legge n. 1 del 2012, nella parte in cui stabilisce che gli enti territoriali destinano le risorse derivanti dalle operazioni di dismissione di terreni demaniali agricoli e a vocazione agricola alla riduzione del proprio debito. Al riguardo, la Corte ha affermato che la correlazione funzionale – imposta dal citato art. 66, comma 9, tra operazioni di dismissione dei terreni demaniali, sia dello Stato che delle Regioni ed altri enti territoriali, e riduzione del debito rispettivo – risponde, proprio per tale complessiva estensione, ad una scelta di politica economica nazionale, adottata per far fronte alla eccezionale emergenza finanziaria che il Paese sta attraversando, e si pone, quindi, come espressione del perseguimento di un obiettivo di interesse generale in un quadro di necessario concorso, anche delle autonomie, al risanamento della finanza pubblica. La Corte, nella medesima pronuncia, ha aggiunto che detta disposizione, «per la sua finalità e per la proporzionalità al fine che intende perseguire, risulta espressiva di un principio fondamentale nella materia, di competenza concorrente, del coordinamento della finanza pubblica. E che, come tale, non è invasiva delle attribuzioni della Regione nella materia stessa, in quanto il finalismo della previsione normativa esclude che possa invocarsi – come fa la Regione – la logica della norma di dettaglio. Invero, una volta assunto l'obiettivo di carattere generale della riduzione dei debiti dei vari enti in funzione del risanamento della finanza pubblica attraverso la dismissione di determinati beni, l'imposizione del vincolo di destinazione appare mezzo necessario al suo raggiungimento». Orbene, la fattispecie esaminata dalla Corte con la sentenza sopra richiamata è analoga a quella oggetto della presente questione di legittimità costituzionale, che viene decisa in base ai medesimi argomenti. Infatti, l'art. 23-ter del decreto-legge citato, imponendo il vincolo di destinazione delle enunciate risorse alla riduzione del debito dell'ente, al pari dell'art. 66, comma 9, del d.l. n. 1 del 2012, è espressione di un principio fondamentale nella materia, di competenza concorrente, del coordinamento della finanza pubblica. Sotto tale profilo, peraltro, è costante l'orientamento della giurisprudenza della Corte, secondo cui «norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali possono qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica alla seguente duplice condizione: in primo luogo, che si limitino 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 prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi (sentenze n. 139 del 2009 e nn. 289 e 120 del 2008)» (sentenza n. 237 del 2009). La disposizione impugnata, prevedendo l'obbligo per la Regione di destinare le risorse rivenienti dalla valorizzazione ed alienazione degli immobili di sua proprietà alla riduzione del debito dell'ente medesimo, e soltanto, in assenza del debito, o comunque, per la parte eventualmente eccedente, a spese di investimento, soddisfa entrambe queste condizioni, in quanto rientra tra le scelte di politica economica nazionale adottate per far fronte alla contingente emergenza finanziaria, e, inoltre, non fissa in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento del detto obiettivo. La seconda parte della norma censurata, secondo la quale le risorse reperite con le modalità di cui sopra, in assenza del debito, o comunque, per la parte eventualmente eccedente, sono destinate a spese di investimento, contiene l'indicazione di un criterio compreso nel principio fondamentale dianzi indicato e non già una previsione di dettaglio, sicché neppure riguardo ad essa può configurarsi violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. Anche le censure riferite alla violazione degli artt. 118 e 119 Cost. non sono state ritenute fondate, in quanto, da un lato, come previsto dal sesto e settimo periodo del comma 8-ter dell'art. 33 del d.l. n. 98 del 2011, la Regione ha facoltà di scegliere se procedere alla riduzione del debito tramite la valorizzazione e dismissione dei beni di cui trattasi; dall'altro, la previsione del vincolo alla destinazione delle risorse, esprimendo, come detto, un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, può legittimamente comportare una limitazione dell'autonomia amministrativa della Regione (sentenza n. 63 del 2013).

#### **v) prestazione pensionistica integrativa (modalità di liquidazione della)**

La sentenza n. **26** ha dichiarato fondata una questione sollevata in via principale nei confronti dell'art. 7, comma 5, della legge della regione Sardegna n. 27 del 2011, in riferimento alla materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica, di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., ed in relazione alla norma interposta costituita dall'art. 11, comma 3, del d.lgs. n. 252 del 2005, il quale prescrive in via generale il limite del 50% alla possibilità di liquidare direttamente in capitale il montante accumulato dal beneficiario della prestazione pensionistica. Infatti la norma in esame consente di chiedere la liquidazione della pensione integrativa in forma di capitale senza menzionare il limite del 50% all'esercizio di detta opzione prescritto dall'art. 11, comma 3, del d.lgs. n. 252 del 2005. Il precetto statale – invocato dal ricorrente quale disposizione interposta – esprime un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica. Esso mira, infatti, ad assicurare ai beneficiari delle prestazioni integrative situazioni giuridiche uniformi su tutto il territorio nazionale. La variante normativa introdotta dalla Regione incide sulla determinazione degli oneri pluriennali gravanti sul bilancio, in rapporto all'esercizio delle differenziate opzioni a disposizione dei soggetti interessati. In tal guisa la più ampia facoltà di scelta delle modalità di liquidazione della prestazione pensionistica integrativa determina indubbiamente – nella sua complessiva configurazione – un'intrinseca influenza sul riparto quantitativo e temporale della relativa spesa gravante sui futuri esercizi. L'art. 11, comma 3, esprime altresì un principio di favore nei riguardi dell'opzione per il vitalizio rispetto a quella per la liquidazione *una tantum* del montante, almeno nella forma radicale del 100% delle competenze spettanti e – in quanto tale – è ascrivibile anche all'esercizio della potestà concorrente dello Stato in materia di previdenza complementare e integrativa. Tuttavia, proprio in ragione di tale valenza binaria del principio espresso dalla norma interposta, non è rilevante che il Presidente del Consiglio dei ministri non abbia invocato l'articolo 117, terzo comma, Cost., con riferimento alla materia concorrente «previdenza complementare e integrativa», essendo a tal fine sufficiente l'invocazione del richiamato principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica.

#### **vi) limite di spesa complessivo e libera attuazione regionale**

La Corte, con la sentenza n. **36** ha ritenuto non fondata la questione di legittimità relativa all'art. 3, comma 6, della legge della Regione Sardegna n. 6 del 2012 – secondo cui la spesa annua per le missioni non può essere superiore all'80 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2009 – sollevata dal Governo per lesione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento finanziario, in ragione dell'asserito contrasto con l'art. 6 del d.l. n. 78 del 2011, il quale, invece, prevede una riduzione del 50 per cento di dette spese. La Corte, nel ribadire quanto già affermato, chiarisce che l'art. 6 del d.l. n. 78 del 2010 detta «puntuali misure di riduzione parziale o totale di singole voci di spesa», ma ciò «non esclude che da esse possa desumersi un limite complessivo, nell'ambito del quale le Regioni restano libere di allocare le risorse tra i diversi ambiti e obiettivi di spesa» (sentenza n. 139 del 2012). Chiarisce, altresì, che l'art. 6 medesimo può considerarsi espressione di un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica «nel senso di limite globale, complessivo, al punto che ciascuna Regione deve ritenersi libera di darvi attuazione, nelle varie leggi di spesa, relativamente ai diversi comparti, in modo graduato e differenziato, purché il risultato complessivo sia pari a quello indicato nella legge statale» (sentenza n. 211 del 2012). Nel caso di specie, la Corte riconosce che la Regione Sardegna si è uniformata a tale principio, così interpretato, in quanto il comma 9 dell'art. 3 della legge regionale n. 6 del 2012 prevede che «[a] fine di partecipare agli obiettivi di contenimento della spesa pubblica, la Giunta regionale, sulla base delle spese risultanti dal rendiconto per l'anno 2011, determina con propria deliberazione, l'ammontare complessivo della riduzione delle proprie spese di funzionamento» indicate dall'articolo 6 del decreto-legge n. 78 del 2010 e che tale ammontare è assicurato dalla Giunta regionale «anche mediante una modulazione delle percentuali di risparmio in misura diversa» rispetto a quanto disposto dal medesimo articolo 6.

### ***vii) contenimento della spesa per il personale***

Con la sentenza n. **3** la Corte ha dichiarato fondata la questione relativa all'art. 13, comma 52, della legge regionale n. 18 del 2011 del Friuli Venezia Giulia. L'impugnato art. 13, comma 52, prevede che il personale non dirigenziale in servizio presso le Province, alla data di entrata in vigore della legge, con un rapporto di lavoro a tempo determinato, possa essere stabilizzato, se abbia già maturato, alla medesima data, almeno diciotto mesi di esperienza lavorativa nel settore delle politiche del lavoro, e sia stato assunto mediante procedure selettive di natura concorsuale. La Corte accogliendo l'avviso del Governo ricorrente, ritiene che tale stabilizzazione si pone in contrasto con l'art. 17, comma 10, del d.l. n. 78 del 2009, in quanto la disposizione regionale non rispetta il limite quantitativo indicato dalla legislazione statale, che consente una riserva di posti entro una soglia massima del 40 per cento, rispetto a quelli messi a concorso, ed è lesiva della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica. L'invocato art. 17, comma 10, del d.l. n. 78 del 2009, è stato più volte qualificato come principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, perché si ispira alla finalità del contenimento della spesa nello specifico settore del personale (sentenze n. 212 del 2012, nn. 310, 108, 69 e 68 del 2011), al cui rispetto sono tenute anche le Regioni a statuto speciale (sentenze n. 229 del 2011 e n. 169 del 2007). Tale principio risulta menomato anche nel caso in esame, trattandosi di procedure selettive riservate che escludono o riducono irragionevolmente le possibilità di accesso dall'esterno. La medesima sentenza n. 3 ha dichiarato fondata anche la questione relativa all'art. 15, comma 4, della legge Regione Friuli-Venezia Giulia n. 18 del 2011. La disposizione impugnata prevede che «Per le finalità di cui al comma 18 dell'articolo 13 della legge regionale 24/2009, la disciplina di cui all'articolo 12, comma 19, della legge regionale 14 agosto 2008, n. 9, trova applicazione anche con riferimento al personale regionale in servizio con contratto il lavoro a tempo determinato alla data del 31 dicembre 2006». In altri termini, la norma censurata estende, dal punto di vista temporale, la possibilità per la Regione di continuare ad avvalersi del personale, in servizio al 31 dicembre 2007, nonché alla data di entrata in vigore della presente legge, con contratto di lavoro a tempo determinato, assunto mediante utilizzo di graduatorie di concorsi pubblici per l'accesso all'impiego regionale, anche in deroga alla scadenza delle graduatorie stesse, mediante proroghe dei rispettivi contratti, al fine di definire un piano di assunzioni a tempo indeterminato. La norma impugnata delinea, dunque, un processo di stabilizzazione di personale già in servizio con contratto di lavoro a tempo determinato, prorogando indefinitamente contratti a termine già scaduti e più volte rinnovati ai sensi della normativa regionale previgente, con chiara elusione dell'art. 117, terzo comma, Cost. in riferimento all'art. 17, comma 10, del d.l. n. 78 del 2009, che, come detto, la Corte ha qualificato principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica (analogamente la Corte aveva già deciso con riferimento ad altra norma della regione Friuli Venezia Giulia con la sentenza n. 217 del 2012). La sentenza n. 3, infine, ha dichiarato fondata la questione relativa all'art. 15, comma 10, della legge regionale n. 18 del 2011 del Friuli Venezia Giulia con riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. per violazione della norma interposta di cui all'art. 9, comma 21, del d.l. n. 78 del 2010. Il comma censurato, nel riconoscere al personale regionale contrattualizzato un beneficio economico, con diritto agli arretrati, condizionato al previo reperimento delle risorse previste dagli accordi integrativi, si pone in netto contrasto con la norma statale interposta che prevede esplicitamente che «per il personale contrattualizzato le progressioni in carriera comunque denominate, ed i passaggi tra le aree eventualmente disposte negli anni 2011, 2012 e 2013 hanno effetto, per i predetti anni, ai fini esclusivamente giuridici». Peraltro la Corte aveva già affermato, con la sentenza n. 215 del 2012, che la citata norma interposta vincola le Regioni, anche a statuto speciale, nei suoi aspetti di dettaglio, senza alcuna possibilità di deroga.

La sentenza n. **18** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., dell'art. 26 della legge della Regione Calabria n. 47 del 2011, nella parte in cui ha stabilito che le strutture speciali del Segretariato generale e della Direzione generale del Consiglio regionale siano composte ciascuna da tre unità di personale, di cui due possono essere esterni alla pubblica amministrazione. La norma impugnata – tenendo conto dello «sdoppiamento dell'originario Segretariato generale nei nuovi Segretariato generale e Direzione generale» – ha

disposto «un aumento dell'organico del personale del Consiglio regionale, prevedendo ulteriori tre unità di personale e prescindendo dal rispetto dei vincoli» posti dal legislatore statale in materia di pubblico impiego (artt. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010 e 2, comma 102, della legge n. 244 del 2007). In particolare, i limiti all'utilizzo di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, imposti alle pubbliche amministrazioni a decorrere dall'anno 2011, sono già stati riconosciuti dalla giurisprudenza costituzionale come «principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica [...] (sentenze numeri 289, 262, 259, 212 e 173 del 2012)». Parimenti illegittimo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., è stato giudicato l'art. 55, comma 1, della suddetta legge regionale che modifica il termine finale per l'attuazione del piano di stabilizzazione del personale appartenente alla categoria dei lavoratori socialmente utili, precedentemente previsto per il 31 dicembre 2011, posticipandolo al 31 dicembre 2014. Posta la premessa che «le norme statali in tema di stabilizzazione dei lavoratori precari costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica [...] (sentenza n. 310 del 2011)», i Giudici hanno rilevato il contrasto della normativa *de qua* con la legislazione statale interposta. L'art. 17, comma 10, del d.l. n. 78 del 2009 mira a «consentire, nel triennio 2010-2012, la stabilizzazione dei precari nelle amministrazioni pubbliche, mediante la previsione di una riserva di posti in concorsi banditi per assunzioni a tempo indeterminato», nell'ottica di «favorire l'assorbimento del precariato (...). Lo scopo perseguito dal legislatore regionale (...) è invece diametralmente opposto; infatti si dispone la proroga al 2014 del termine finale di stabilizzazione dei precari, con l'effetto di sfuggire ai limiti prescritti dalla normativa statale». In assenza della declaratoria di incostituzionalità, si finirebbe per legittimare «anche per il futuro una prassi delle Regioni, le quali, anziché rispettare i vincoli statali, si limitassero in modo illegittimo (...) a prorogare la stabilizzazione di precari assunti sulla base di leggi regionali» adottate in violazione dei limiti posti da norme statali.

La sentenza n. **28** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, comma 3, Cost., dell'art. 24, comma 2, della legge della Regione Campania n. 1 del 2012 che prevedeva il transito, mediante selezione pubblica, nei ruoli dell'ARPAC del personale in posizione di comando da almeno ventiquattro mesi alla data di entrata in vigore della legge impugnata e in servizio presso la suddetta Agenzia, senza osservare le prescrizioni statali in tema di assunzioni di personale che prevedono che si possa fare luogo ad assunzioni nel limite del venti per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dal servizio dell'anno precedente. Tali vincoli, previsti in particolare dall'art. 14, comma 9, del decreto-legge n. 78 del 2010, per costante giurisprudenza costituzionale (*ex multis*, sentenza n. 108 del 2011), in quanto principi fondamentali, rientrano nella competenza statale in materia di coordinamento della finanza pubblica.

La sentenza n. **28** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, comma 3, Cost. (oltre altri parametri), dell'art. 24, comma 3, della legge della Regione Campania n. 1 del 2012 che autorizzava l'Agenzia regionale per la protezione ambientale della Campania ad assumere nuovo personale, attingendo a graduatorie esistenti, ignorando i vincoli introdotti dal legislatore statale con l'art. 14, comma 9, del d.l. n. 78 del 2010 che costituiscono principi fondamentali espressione della competenza statale in materia di coordinamento della finanza pubblica.

Con la sentenza n. **77**, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 32, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 15 del 2011– a tenore del quale «Ai fini di un migliore coordinamento e snellimento della gestione delle materie di competenza di un componente di Giunta e dei compiti attribuiti nell'ambito di tali materie a enti strumentali della Provincia o a società controllate dalla stessa, è consentito il cumulo tra incarichi dirigenziali presso la Provincia e presso tali enti e società, salvo il rispetto delle particolari disposizioni per la copertura delle rispettive posizioni dirigenziali» – per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. Secondo la Corte la disposizione censurata viola il principio fondamentale della finanza pubblica di cui all'art. 9, comma 1, del d.l. n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, nella legge n. 122 del 2010, sul trattamento economico complessivo dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche per gli anni 2011, 2012 e 2013, come tale riconosciuto dalla sentenza n. 215 del 2012.

Con la sentenza n. **130**, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 14,

comma 3, della legge della Regione Piemonte n. 7 del 2011, che, per i contratti di collaborazione che non comportano un aggravio per il bilancio regionale e i contratti di collaborazione a tempo determinato analiticamente indicati, prevede la derogabilità del divieto, previsto dalla normativa statale, di assumere personale oltre il limite del 20 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente. La Corte, quanto ai contratti che «non comportano un aggravio per il bilancio regionale», ha infatti osservato che la norma censurata, dichiaratamente, si pone come una deroga all'osservanza di un principio fondamentale della legislazione statale, determinando una evidente lesione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordinamento civile, di cui all'art. 117, secondo comma, lett. e) Cost. Quanto alla presunta finalità della norma regionale di assicurare il funzionamento degli uffici di diretta collaborazione mediante l'esenzione dal rispetto dei limiti di spesa stabiliti a livello nazionale, la Corte ha poi ritenuto che la particolare rilevanza del carattere necessariamente fiduciario nella scelta del personale, a tempo determinato, degli uffici di diretta collaborazione, se può autorizzare deroghe al principio del pubblico concorso nella scelta dei collaboratori, non consente deroghe ai principi fondamentali dettati dal legislatore statale in materia di coordinamento della finanza pubblica, tra i quali va ricompreso anche l'art. 14, comma 9, del decreto-legge n. 78 del 2010. Ed invero, tale disposizione di legge statale, ha aggiunto la Corte, ben lungi dall'interferire con le determinazioni della Regione sulla scelta dei suoi collaboratori – che potrà avvenire nel pieno rispetto della sua autonomia organizzativa, ancorché all'interno dei limiti di spesa stabiliti – pone validamente un limite ad un particolare aggregato di spesa, qual è quello relativo al comparto per il personale, cui vanno soggette tutte le pubbliche amministrazioni (*ex plurimis*, sentenza n. 169 del 2007).

La sentenza n. **218** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art.12, comma 31, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia che prevedeva la corresponsione di un'indennità aggiuntiva mensile in favore del consigliere regionale di parità, in contrasto con l'art. 6, comma 3, del d.l. n. 78 del 2010 che, al contrario, prevede riduzioni dei compensi e delle utilità comunque denominate corrisposte dalle pubbliche amministrazioni. La disposizione regionale, contrastando con la normativa statale –«espressiva di un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica (sentenza n. 211 del 2012)» - «trasmoda dai limiti competenziali fissati in detta materia alla potestà legislativa concorrente delle Regioni, limiti opponibili, per costante giurisprudenza di questa Corte, anche alle Regioni ad autonomia differenziata quale è l'attuale resistente Regioni Friuli-Venezia Giulia (*ex multis*: sentenze n. 60 e n. 3 del 2013)».

Con la sentenza n. **221** la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 13, comma 1, lettere a), b), c) e d), della legge della Provincia di Bolzano n. 15 del 2010, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., stante il contrasto con gli artt. 6 e 9 del decreto-legge n. 78 del 2010, espressione di principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica. Le disposizioni contenute nelle lettere a), b), c) e d) predette, prevedono riduzioni per le spese in materia di incarichi di consulenza, studio e ricerca, di incarichi di collaborazione continuata e continuativa, per pubblicazioni e campagne pubblicitarie, nonché per attività di formazione, in misura inferiore a quanto previsto dagli artt. 6, commi 7, 8 e 13, e 9, comma 28, del decreto-legge n. 78 del 2010. Ha ritenuto la Corte che la Provincia di Bolzano non ha identificato le «misure compensative» comprovanti la compatibilità delle minori riduzioni per le singole categorie di spesa con «il rispetto del saldo complessivo» previsto dalle disposizioni del decreto-legge n. 78 del 2010. Infatti, essendo stato omissivo - con riguardo alle categorie di spesa necessarie per individuare il saldo complessivo della riduzione e la sua compatibilità con i coefficienti percentuali contenuti nelle norme impugnate - ogni riferimento all'aggregato della spesa storica e a quello dell'esercizio di competenza, vengono a mancare i termini di riferimento necessari per l'attuazione e la verifica dei parametri previsti dai principi statali di coordinamento della finanza pubblica, con conseguente violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Con la sentenza n. **277**, la Corte ha ritenuto fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma, 1, della legge della Regione Sardegna n. 17 del 2012, sollevata in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., perché la norma impugnata non rispetta, ai fini della stabilizzazione, i limiti temporali previsti dalla normativa statale (art. 1, comma 558, della legge n.

296 del 2006). Infatti, la legge n. 296 del 2006 prevede un termine al triennio di lavoro utile per tutte le categorie di personale stabilizzando, coincidente, al più tardi, con il 28 settembre 2009. Di contro, la norma in esame, di stabilizzazione del personale regionale, interessa tutti i lavoratori i quali abbiano svolto il periodo prescritto di lavoro precario sino al 30 giugno 2011. In tal modo, però, essa supera il limite previsto dall'art. 1, comma 558, della legge n. 296 del 2006 e si pone in non sanabile contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto «le norme statali in tema di stabilizzazione dei lavoratori precari costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica» (sentenze n. 18 del 2013 e n. 310 del 2011, già citate). Successivamente, la Corte ha dichiarato la illegittimità costituzionale dei commi 2 e 3 del citato art. 2 della legge regionale n. 17 del 2012, oltre che per violazione degli artt. 3, 51 e 97 Cost., anche per contrasto con norme statali di coordinamento finanziario. Secondo la Corte, l'art. 2, comma 2, della legge reg. n. 17 del 2012, che modifica il precedente testo normativo riguardo al termine ultimo del periodo di lavoro temporaneo utile per l'assunzione in pianta stabile del personale selezionato a norma della prima disposizione impugnata è viziata dal contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., per violazione del principio fondamentale di coordinamento di finanza pubblica che si evince dalla normativa statale in tema di stabilizzazione di cui all'art. 1, comma 558, della legge n. 296 del 2006 (sentenze n. 18 del 2013 e n. 310 del 2011), in quanto la stabilizzazione del personale regionale in esame, ricomprendendo lavoratori che abbiano svolto il periodo utile di lavoro precario sino al 30 giugno 2011, sfiora il limite previsto dal predetto art. 1, comma 558. La Corte ha, poi, ritenuto la fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2012, sollevata per contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost. nell'ottica del coordinamento della finanza pubblica. Anche la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, commi 1 e 2, della legge reg. Sardegna n. 13 del 2012, promossa in relazione all'art. 117, terzo comma, Cost., è stata ritenuta fondata. Tali disposizioni sanciscono il prolungamento dei termini di durata dei contratti di lavoro a tempo determinato di cui all'art. 6, comma 8, della legge reg. Sardegna n. 16 del 2011, in quanto non rinnovati dalle soppresse Province sarde, prescrivendone la stipulazione immediata ad iniziativa dei dirigenti delle attuali gestioni provvisorie competenti in materia di personale. In proposito, la Corte ha ricordato che a breve distanza dalla data di entrata in vigore della legge reg. n. 13 del 2012, essa ha dichiarato illegittimo, in quanto lesivo del principio di coordinamento di finanza pubblica, l'art. 6, comma 8, della legge regionale n. 16 del 2011, là dove disponeva uno stanziamento per finanziare la stipulazione dei contratti a tempo determinato onde poter proseguire l'attività lavorativa del personale in servizio presso i Centri servizi per il lavoro (CSL), i Centri servizi inserimento lavorativo (CESIL) e le Agenzie di sviluppo locale. E ciò, proprio perché tale disposizione regionale non si atteneva al limite fissato dall'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010 (sentenza n. 212 del 2012, già citata). Pertanto, avendo già la Corte ravvisato l'illegittimità della norma che aveva rimesso alle Province la stipulazione di tali rinnovi contrattuali (con la conseguenza della sopravvenuta invalidità di quelli sottoscritti nelle more), altrettanto dispone in relazione alla norma in esame, che ribadisce un ulteriore prolungamento della loro durata presso le gestioni provvisorie. E ciò, sempre per violazione dell'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, pacificamente riconosciuto nella giurisprudenza della Corte come principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica (a partire dalla sentenza n. 173 del 2012). Ulteriormente e per le medesime ragioni la Corte ha ritenuto fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 5, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2012, che ha esteso agli operatori di tutela ambientale già in servizio presso le amministrazioni provinciali le disposizioni dell'art. 3 della legge reg. n. 13 del 2012. E ciò perché, al pari della predetta norma, e per gli stessi vizi denunciati a suo carico, la disposizione in oggetto viola l'art. 117, terzo comma, Cost., con l'interposizione del principio fondamentale di coordinamento di finanza pubblica di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010. Peraltro, per gli enti locali (comprese le Province) il vincolo finanziario in oggetto è stato introdotto con l'integrazione apportata al sopra richiamato art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010 dall'art. 4, comma 102, della legge 12 novembre 2011, n. 183, che è entrata in vigore il 1° gennaio 2012 (art. 36); sicché, non v'è alcuna garanzia che la spesa del 2011 relativa ai contratti di lavoro in oggetto presso gli enti provinciali fosse già stata spontaneamente contenuta nei limiti stabiliti dalla norma statale menzionata. Anche la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2012, che ha introdotto il nuovo disposto dell'art. 6, comma 8,

della legge reg. n. 16 del 2011, è stata dichiarata incostituzionale per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. Difatti con la citata sentenza n. 212 del 2012 la Corte ha dichiarato illegittimo, in quanto lesivo del principio di coordinamento di finanza pubblica, l'art. 6, comma 8, della legge regionale n. 16 del 2011, là dove disponeva uno stanziamento per finanziare la stipulazione dei contratti a tempo determinato per la prosecuzione dell'attività lavorativa del personale in servizio presso i Centri servizi per il lavoro, i Centri servizi inserimento lavorativo e le Agenzie di sviluppo locale. E ciò perché tale disposizione regionale non richiamava e, quindi, non considerava il tetto di spesa fissato dall'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010. Orbene, ha soggiunto la Corte, neppure la nuova formulazione dell'art. 6, comma 8, della legge reg. n. 16 del 2011, quale risulta dalla disposizione in esame, tiene conto del limite posto dall'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010. Infatti milita a favore della sussistenza del vizio denunciato anche a carico della nuova disposizione, il dato decisivo che la spesa stanziata è la stessa della norma previgente caducata e che essa incide anche stavolta sulle disponibilità recate dal fondo regionale per l'occupazione. Sicché, la norma impugnata non esclude e, dunque, consente che la spesa ivi autorizzata possa essere tuttora utilizzata per attingere lavoratori a termine o con altre tipologie di lavoro flessibile, ma una volta di più senza richiamare il rispetto del limite di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, consentendo la possibilità per la Regione di procedere ad assunzioni a tempo determinato comportanti una spesa superiore a quella massima stabilita dalla legislazione statale di principio, determina una patente violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. Invece le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2012 non sono state ritenute fondate, dato che la norma impugnata si limita ad ampliare ai contratti di lavoro autonomo e le tipologie degli incarichi per prestazioni d'opera intellettuale che i gruppi consiliari possono affidare, per oggetti determinati e durata non superiore a quella della legislatura, senza con ciò incrementarne il numero e il costo. Così intesa, ha rimarcato la Corte, non si tratta di una norma di spesa, ma di organizzazione (sentenza n. 7 del 2011), rientrando nella materia dell'«ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della Regione e stato giuridico ed economico del personale», di competenza esclusiva della Regione ai sensi dell'art. 3, comma 1, lettera a), dello statuto speciale. In tale prospettiva, oltre tutto, la norma in oggetto si presta ad un'interpretazione rigorosamente aderente ai vincoli posti dall'art. 117, terzo comma, Cost., con l'interposizione dell'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, e dall'art. 81, quarto comma, Cost.

La sentenza n. **287** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, in relazione all'art. 117, terzo comma, Cost., dell'art. 1, comma 30, della legge della regione Molise n. 2 del 2011 il quale, autorizzando la Giunta regionale ad indire una o più procedure selettive per l'assunzione a tempo indeterminato - con attribuzione di specifici punteggi al ricorrere di determinate circostanze - stabilisce, tra l'altro, che «Il numero dei posti da ricoprire con concorso pubblico non deve superare le disponibilità previste dai vigenti atti programmatici della dotazione organica». La normativa censurata, condizionando la facoltà di nuove assunzioni a tempo indeterminato unicamente al rispetto degli atti programmatici della dotazione organica, contrasta con l'art. 76, comma 7, del d.l. n. 112 del 2008. Tale articolo, novellato da numerosi interventi legislativi, vieta «(...) agli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 40% delle spese correnti di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale; i restanti enti possono procedere ad assunzioni di personale nel limite del 20 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente». La Corte, pertanto, dichiara che la scelta della Regione di procedere ad assunzioni di personale senza tenere conto dei limiti previsti dalla citata disposizione statale - ispirata all'esigenza di contenere i costi per il personale ai fini dell'attuazione del patto di stabilità interna e che «costituisce un principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica (sent. n. 148 del 2012)» - viola il ricordato parametro costituzionale (sentenze n. 130 e n. 28 del 2013).

La sentenza n. **289** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, con riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., dell'art. 3, comma 2, della legge della Regione Abruzzo n. 48 del 2012 che ha introdotto disposizioni per il contenimento delle spese per il personale. Più in particolare, la normativa regionale ha dato attuazione agli artt. 9, comma 28, e 14, commi 7 e 9, del d.l. n. 78 del 2010 che prevedono per le amministrazioni pubbliche la possibilità di avvalersi di personale con



eterogenee tipologie di contratti di collaborazione occasionale nel limite del 50% della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009. La disposizione censurata, però, ha limitato la portata della previsione statale escludendo dal conteggio della spesa, le spese derivanti dai rapporti di lavoro instaurati presso gli uffici alle dipendenze degli organi elettivi della Giunta e del Consiglio regionale. A giudizio della Corte proprio tale deroga determina il contrasto con le ricordate norme interposte, ispirate alla finalità del contenimento della spesa pubblica e che «costituiscono principi fondamentali nella materia del coordinamento della finanza pubblica, in quanto pongono obiettivi di riequilibrio, senza, peraltro, prevedere strumenti e modalità per il perseguimento dei medesimi» (sentenze nn. 108 del 2011, 148 del 2012 e 262 del 2012). La Corte ricorda la sua giurisprudenza sul punto: da ultimo la sentenza n. 262 del 2012, secondo cui «la spesa per il personale, per la sua importanza strategica ai fini dell'attuazione del patto di stabilità interna (data la sua rilevante entità), costituisce non già una minuta voce di dettaglio, ma un importante aggregato della spesa di parte corrente, con la conseguenza che le disposizioni relative al suo contenimento assurgono a principio fondamentale della legislazione statale (sentenza n. 69 del 2011, che richiama la sentenza n. 169 del 2007)». E ancora, con specifico riferimento alle spese degli uffici di diretta collaborazione di organi politici regionali, la sentenza n. 130 del 2013 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una norma regionale che autorizzava una serie eterogenea di contratti di collaborazione occasionale in deroga al limite di cui allo stesso art. 14, comma 9 del decreto legge n. 78 del 2012. In quel caso, la Corte ha chiarito che «quanto alla presunta finalità della norma regionale di assicurare il funzionamento degli uffici di diretta collaborazione mediante l'esonero dal rispetto dei limiti di spesa stabiliti a livello nazionale [...] la particolare rilevanza del carattere necessariamente fiduciario nella scelta del personale, a tempo determinato, degli uffici di diretta collaborazione, se può autorizzare deroghe al principio del pubblico concorso nella scelta dei collaboratori, non consente deroghe ai principi fondamentali dettati dal legislatore statale in materia di coordinamento della finanza pubblica, tra i quali va ricompreso anche l'art. 14, comma 9, del decreto-legge n. 78 del 2010».

#### *viii) contenimento della spesa sanitaria*

La sentenza n. 79 ha giudicato costituzionalmente illegittime, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., numerose disposizioni della legge della Regione Campania n. 19 del 2012, in quanto – disponendo l'affidamento della gestione di ogni registro tumori ad unità operative, dedicate e strutturate presso ciascun dipartimento di prevenzione delle ASL e della Regione, istituendo nuove strutture e riservando all'assessorato regionale alla sanità la nomina dei responsabili dei registri tumori provinciali e subprovinciali, del responsabile del registro tumori infantili e del funzionario del centro di coordinamento, senza precisare le relative procedure selettive – si ponevano in contrasto con l'obiettivo del rientro nell'equilibrio economico-finanziario perseguito con l'Accordo sul Piano di rientro dal disavanzo sanitario e con il Piano medesimo. La Corte ha innanzitutto così riepilogato il quadro giurisprudenziale di riferimento: «l'autonomia legislativa concorrente delle Regioni nel settore della tutela della salute ed in particolare nell'ambito della gestione del servizio sanitario può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa», peraltro in un «quadro di esplicita condivisione da parte delle Regioni della assoluta necessità di contenere i disavanzi del settore sanitario» (sentenze n. 91 del 2012 e n. 193 del 2007). Pertanto, il legislatore statale può «legittimamente imporre alle Regioni vincoli alla spesa corrente per assicurare l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari» (sentenze n. 91 del 2012, n. 163 del 2011 e n. 52 del 2010)». Sul piano normativo, poi, gli artt. 1, comma 796, lett. b), della legge n. 296 del 2006 e 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009, già qualificati «come espressione di un principio fondamentale diretto al contenimento della spesa pubblica sanitaria e, dunque, espressione di un correlato principio di coordinamento della finanza pubblica» (sentenze n. 91 del 2012, n. 163 e n. 123 del 2011, n. 141 e n. 100 del 2010)», hanno «reso vincolanti per le Regioni che li abbiano sottoscritti, gli interventi individuati negli accordi di cui all'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (...), finalizzati a realizzare il contenimento della spesa sanitaria ed a ripianare i debiti anche mediante la previsione di speciali contributi finanziari dello

Stato (sentenza n. 91 del 2012)». Nella specie, si è ritenuto che il contrasto con l'obiettivo del rientro dal disavanzo sanitario fosse comprovato «dall'esistenza nella legge impugnata di uno stanziamento ad hoc», contemplato nell'art. 16, «rubricato "norma finanziaria"», che «impegna risorse finanziarie, vincolate agli obiettivi di una gestione efficiente del registro tumori della Regione Campania, per complessivi euro 1.500.000,00 annui». Secondo la Corte, una simile disposizione, dichiarata illegittima in via consequenziale, «manifesta l'incompatibilità con l'obiettivo di contenimento della spesa pubblica sanitaria perseguito con il Piano di rientro», non essendo, invece, meritevole di contestazione «l'istituzione in sé dei registri tumori, del centro di coordinamento e del comitato tecnico-scientifico», posto che lo stesso Commissario ad acta «ha ritenuto di dover adottare un'analoga iniziativa, utilizzando però le strutture amministrative esistenti ed il personale in servizio» e specificando l'assenza di «oneri aggiuntivi a carico del bilancio regionale». La violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. è stata pertanto ravvisata nella circostanza che le impugate disposizioni «comportano spese ulteriori rispetto a quelle già stanziare», contrastando anche «con il principio fondamentale diretto al contenimento della spesa pubblica sanitaria – espressione di un correlato principio di coordinamento della finanza pubblica – [...] (ex plurimis: sentenze n. 260 del 2012, n. 131 del 2012 e n. 91 del 2012)».

Con la sentenza n. **104**, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale – per contrasto con gli artt. 117, terzo comma, e 120, secondo comma, Cost. - dell'articolo 3, della legge della Regione Abruzzo n. 33 del 2012, il quale dispone la corresponsione, in favore dei cittadini affetti da patologie oncologiche, di rimborsi, con relativa assunzione di oneri aggiuntivi a carico del bilancio regionale. Con riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., la Corte dichiara che la norma impugnata, disponendo l'assunzione a carico del bilancio regionale di oneri aggiuntivi per garantire un livello di assistenza supplementare in contrasto con gli obiettivi di risanamento del Piano di rientro, viola il principio di contenimento della spesa pubblica sanitaria, quale principio di coordinamento della finanza pubblica e, dunque, il predetto art. 117, terzo comma, Cost. Al riguardo, la Corte ricorda che «l'autonomia legislativa concorrente delle Regioni nel settore della tutela della salute ed in particolare nell'ambito della gestione del servizio sanitario può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa», peraltro in un «quadro di esplicita condivisione da parte delle Regioni della assoluta necessità di contenere i disavanzi del settore sanitario» (sentenze n. 91 del 2012 e n. 193 del 2007), e che il legislatore statale può «legittimamente imporre alle Regioni vincoli alla spesa corrente per assicurare l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari» (sentenze n. 91 del 2012, n. 163 del 2011 e n. 52 del 2010). Ne discende che, tanto l'art. 1, comma 796, lettera b), della legge 27 dicembre 2006, n. 296, quanto l'art. 2, commi 80 e 95, della successiva legge 23 dicembre 2009, n. 191, commi - invocati dal ricorrente come parametri interposti - possono essere qualificati «come espressione di un principio fondamentale diretto al contenimento della spesa pubblica sanitaria e, dunque, espressione di un correlato principio di coordinamento della finanza pubblica» (sentenze n. 91 del 2012, n. 163 e n. 123 del 2011, n. 141 e n. 100 del 2010). Tali norme, infatti, hanno reso vincolanti per le Regioni gli interventi individuati negli accordi di cui all'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, finalizzati a realizzare il contenimento della spesa sanitaria ed a ripianare i debiti anche mediante la previsione di speciali contributi finanziari dello Stato (sentenza n. 91 del 2012).

#### *ix) contenimento della spesa e riorganizzazione degli enti locali*

Con la sentenza n. **236** la Corte ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, del d.l. n. 95 del 2012, sotto il profilo dell'illegittima imposizione agli enti locali, da parte del legislatore statale, dell'obbligo di soppressione o accorpamento di agenzie ed enti che esercitino funzioni fondamentali e funzioni loro conferite. Le censure si appuntano sulla asserita violazione dell'art. 117, comma sesto, Cost., che riconosce ai predetti enti la potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite, le quali possono essere svolte anche attraverso enti, agenzie ed organismi vari, nonché sulla asserita lesione dell'autonomia finanziaria degli enti locali di cui all'art. 119 Cost. La Corte,

preliminarmente, richiama la propria giurisprudenza secondo cui il legislatore statale può, con una disciplina di principio, legittimamente imporre alle Regioni e agli enti locali, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti territoriali (ex plurimis, sentenze n. 182 del 2011, n. 207 e n. 128 del 2010). Questi vincoli possono considerarsi rispettosi dell'autonomia delle Regioni e degli enti locali quando stabiliscono un «limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa» (sentenza n. 182 del 2011, nonché sentenze n. 297 del 2009, n. 289 del 2008 e n. 169 del 2007). In altri termini, le norme statali devono limitarsi a porre obiettivi di contenimento senza prevedere in modo esaustivo strumenti e modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi in modo che rimanga uno spazio aperto all'esercizio dell'autonomia regionale (sentenza n. 182 del 2011). Inoltre, la disciplina dettata dal legislatore non deve ledere il canone generale della ragionevolezza e proporzionalità dell'intervento normativo rispetto all'obiettivo prefissato. Ciò posto, conclude la Corte, sulla base delle considerazioni che precedono e in applicazione dei canoni interpretativi sopra indicati deve ritenersi che le disposizioni contenute nell'art. 9, comma 1, del d.l. n. 95 del 2012 costituiscono effettivamente espressione di principi fondamentali nella materia del coordinamento della finanza pubblica proprio per la chiara finalità di riduzione della spesa e per la proporzionalità dell'intervento rispetto al fine che il legislatore statale intende perseguire. La norma impugnata, infatti, dopo aver indicativamente previsto la possibilità di una soppressione o di un accorpamento degli «enti, agenzie e organismi comunque denominati», limita il contenuto inderogabile della disposizione al risultato di una riduzione del 20 per cento dei costi del funzionamento degli enti strumentali degli enti locali. In sostanza, l'accorpamento o la soppressione di taluni di questi enti può essere lo strumento, ma non il solo, per ottenere l'obiettivo di una riduzione del 20 per cento dei costi. Per il raggiungimento di questo obiettivo, i commi 2 e 3 prevedono un duplice procedimento volto alla ricognizione di tali enti e all'individuazione dei criteri e della tempistica per l'attuazione del principio posto dal comma 1 con il coinvolgimento delle autonomie locali. Il comma 2 dell'art. 9, infatti, prevede che «con accordo sancito in sede di Conferenza unificata ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, si provvede alla complessiva ricognizione degli enti, delle agenzie e degli organismi, comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica di cui al comma 1» mentre il comma 3 rimanda l'individuazione dei criteri e della tempistica per l'attuazione della norma e per la definizione delle modalità di monitoraggio ad un'intesa «ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, e sulla base del principio di leale collaborazione». Il legislatore statale ha, così, previsto un ampio coinvolgimento anche delle autonomie locali nell'individuare le modalità della riduzione dei costi degli enti strumentali mediante lo strumento dell'intesa in sede di Conferenza unificata ai sensi dell'art. 9 del decreto legislativo n. 281 del 1997, (Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali). La Corte ha dunque concluso che quanto disposto dal comma in questione non comporti, di per sé, una indebita invasione dell'area riservata dall'art. 119 Cost. all'autonomia degli enti locali, cui la legge statale può legittimamente prescrivere criteri ed obiettivi di riduzione dei costi. Va anche sottolineato che l'obiettivo di riduzione degli oneri finanziari relativi agli enti strumentali in misura non inferiore al 20 per cento è rispettoso del canone generale della ragionevolezza e proporzionalità dell'intervento normativo rispetto alla sfera di autonomia degli enti locali. Analoghe considerazioni sono state svolte dalla Corte con riferimento al comma 5 dell'art. 9 del d.l. n. 95 del 2012 nella parte in cui prevede che: «Ai fini del coordinamento della finanza pubblica, le regioni si adeguano ai principi di cui al comma 1 relativamente agli enti, agenzie ed organismi comunque denominati e di qualsiasi natura, che svolgono, ai sensi dell'articolo 118, della Costituzione, funzioni amministrative conferite alle medesime regioni». Infatti, secondo la Corte, una volta riconosciuta al comma 1 dell'art. 9 del d.l. n. 95 del 2012 la natura di normativa di principio nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, comma terzo, Cost. deve, a maggior ragione, riconoscersi la medesima natura anche al successivo comma 5. Con tale disposizione, infatti, il legislatore statale ha fissato degli obiettivi di riduzione dei costi degli enti

strumentali lasciando alle Regioni, nell'esercizio delle loro competenze, il più ampio spazio di autonomia per adeguarsi ai principi stabiliti dal comma 1. Infatti, mentre con riferimento alla riduzione dei costi degli enti strumentali degli enti locali, come si è visto, è stata prevista una procedura concertata particolarmente celere per dare attuazione alla norma, invece, per quanto riguarda le Regioni non è stato previsto alcun termine e non è stata imposta alcuna specifica modalità per l'adeguamento dell'ordinamento regionale ai suddetti principi.

#### *x) la contabilizzazione dei residui attivi nel bilancio consuntivo*

La sentenza n. 138 definisce una questione – sollevata dal Governo avverso l'art. 7 della legge della Regione Molise n. 23 del 2012 - in tema di contabilizzazione nel bilancio consuntivo di una rilevante massa di residui attivi senza il previo accertamento degli stessi, previsto, dall'art. 21 della legge quadro in materia di finanza regionale n. 76 del 2000. Premette la Corte che “il principio della previa dimostrazione analitica dei crediti e delle somme da riscuotere, iscrivibili nelle partite dei residui attivi e computabili ai fini dell'avanzo d'amministrazione, è, nel nostro ordinamento, principio risalente, in ragione della sua stretta inerenza ai concetti di certezza e attendibilità che devono caratterizzare le risultanze della gestione economica e finanziaria. Alla luce di tale principio, la definizione dei residui attivi – contenuta nell'art. 21, comma 1, del d.lgs. n. 76 del 2000 – come «somme accertate e non riscosse» ha un implicito valore deontologico cogente, nel senso che il legislatore ha voluto che del conto consuntivo possano entrare a far parte solo somme accertate e non presunte. La disposizione così interpretata assume pertanto, sicuramente, il ruolo di norma interposta rispetto al «coordinamento della finanza pubblica», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.” Ciò posto, la Corte rileva che il rendiconto finanziario della Regione Molise non fornisce alcuna giustificazione in ordine alla permanenza in bilancio ed alla relativa contabilizzazione di un numero rilevante di residui attivi, pari ad euro 1.286.613.416,17, di cui molti di antica genesi, come si evince dal confronto con le risultanze dell'esercizio precedente (artt. 7 e 9 della legge reg. Molise n. 1 del 2012); e che la determinazione di questa somma è avvenuta in assenza dei requisiti minimi dell'accertamento contabile quali la ragione del credito, il titolo giuridico, il soggetto debitore, l'entità del credito e la sua scadenza (sulla indefettibilità dell'accertamento contabile delle risorse provenienti da esercizi precedenti, sentenze n. 309, n. 192 e n. 70 del 2012). In tal modo, conclude la Corte, sono state assunte quali attività del bilancio consuntivo una serie di valori non dimostrati, espressi attraverso un'aggregazione apodittica e sintetica, suscettibile di alterare le risultanze finali del conto, che a sua volta deve essere consolidato con quello delle altre pubbliche amministrazioni per le finalità di coordinamento della finanza pubblica, sicché deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata, per contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost.

#### *xi) il sistema di tesoreria unica*

“Il sistema di tesoreria unica di cui all'art. 1 della legge 29 ottobre 1984, n. 720 (Istituzione del sistema di tesoreria unica per enti ed organismi pubblici) e all'art. 35, comma 8, del decreto-legge n. 1 del 2012, è «uno strumento essenziale per assicurare il contenimento del fabbisogno finanziario dello Stato ordinamento», che consente di «emettere una minore quantità di titoli di Stato»: la relativa disciplina «rientra tra le scelte di politica economica nazionale adottate per far fronte alla contingente emergenza finanziaria, si colloca nell'ambito dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica – la cui determinazione spetta alla potestà legislativa statale – e comporta evidenti implicazioni anche in materia di tutela del risparmio e dei mercati finanziari. Compete al legislatore statale, quindi, regolare il funzionamento di tale sistema» (sentenza n. 311 del 2012). Questa Corte ha perciò accertato la natura di principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica di quanto disposto dall'art. 35, comma 8, del decreto-legge n. 1 del 2012, il quale introduce una disciplina di «carattere transitorio e non incide sulla disponibilità delle risorse di Regioni ed enti locali, che sono comunque tenuti a contribuire al contenimento del fabbisogno finanziario del settore pubblico allargato» (sentenza n. 311 del 2012). In particolare, va sottolineato che le disposizioni legislative statali in materia di tesoreria unica si applicano sia alle Regioni a statuto ordinario, sia a quelle a statuto speciale, tra le quali, sotto questo profilo, vi è «una piena equiparazione» (sentenza n. 311 del 2012). Una singola Regione, infatti, non può sottrarre gli

enti locali del proprio territorio a un sistema diretto alla tutela dell'unità economica nazionale (art. 120 Cost.)” Così la sentenza n. **256** che ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 2, comma 10, della legge della Regione Valle d'Aosta n. 30 del 2012, che ha escluso l'applicabilità del sistema di tesoreria unica previsto in via temporanea dall'art. 35, commi 8, 9, 10 e 13 del d.l. n. 1 del 2012, agli enti locali del suo territorio.

### **8.2.2. “Coordinamento del sistema tributario”**

#### ***i) funzioni amministrative dell'Agenzia delle entrate***

La sentenza n. **8** ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 35, comma 7, del d.l. n. 1 del 2012, convertito nella legge n. 27, che ha soppresso l'intesa introdotta con l'art. 10, comma 1, del d.lgs. n. 68 del 2011, nell'ambito del procedimento volto all'adozione dell'atto di indirizzo di cui all'art. 59 del d.lgs. n. 300 del 1999, adottato dal Ministero dell'economia e delle finanze. La soppressione dell'intesa infatti non determina alcuna lesione delle competenze regionali in tema di coordinamento del sistema tributario di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., né viola in alcun modo il principio di leale collaborazione, in quanto è in sede di Convenzione tra Regioni e Agenzia delle entrate, e non nell'ambito della formazione del cosiddetto atto di indirizzo ministeriale, che possono trovare spazio le indicazioni regionali e l'attuazione del principio di leale collaborazione. Nella sentenza viene indagato il significato sia del cosiddetto “atto di indirizzo” del Ministro dell'economia e delle finanze, che costituisce il presupposto per il rinnovo della Convenzione tra il Ministero e l'Agenzia delle entrate, prevista dall'art. 59 del d.lgs. n. 300 del 1999, sia di tale Convenzione. Quest'ultima, in particolare, disciplina i rapporti tra Ministero dell'economia e delle finanze e Agenzia delle entrate, in relazione alle funzioni amministrative di riscossione alla stessa rimesse. In merito, la Corte ha già avuto modo di precisare che: «la citata Convenzione non è idonea a produrre lesione della sfera di competenza costituzionale della ricorrente [Regione Siciliana], in quanto essa disciplina i rapporti tra il Ministero e l'Agenzia, senza alcun riferimento alle competenze regionali, né contiene alcun profilo che in qualche modo possa dar luogo ad una compressione dei poteri regionali in materia di riscossione dei tributi» (sentenza n. 288 del 2004). Di conseguenza, come pure precisato nella predetta sentenza, la possibilità di pervenire a una intesa tra Regione e Agenzia delle entrate per la riscossione dei tributi di spettanza regionale non risulta in alcun modo pregiudicata dalla Convenzione stipulata a livello centrale, per ambiti diversi ed estranei alle competenze regionali, tra Ministero e Agenzia. Il d.lgs. n. 68 del 2011 (cui fa riferimento la norma impugnata) segue proprio questa impostazione, prevedendo specifiche Convenzioni tra Regioni e Agenzia delle entrate, distinte da quella tra Ministero e Agenzia. Infatti, ai sensi dell'art. 10, comma 2, del d.lgs. n. 68 del 2011 «le Regioni possono definire con specifico atto convenzionale, sottoscritto con il Ministero dell'economia e delle finanze e con l'Agenzia delle entrate, le modalità gestionali e operative dei tributi regionali, nonché di ripartizione degli introiti derivanti dall'attività di recupero dell'evasione», nel rispetto della autonomia organizzativa delle stesse e nella scelta delle forme di organizzazione delle attività di gestione e di riscossione. La disposizione prosegue, specificando che «[l']atto convenzionale, sottoscritto a livello nazionale, riguarda altresì la compartecipazione al gettito dei tributi erariali». E ancora, l'art. 10, comma 4, del medesimo decreto legislativo specifica che le modalità di gestione dell'IRAP e dell'addizionale regionale all'IRPEF, nonché il relativo rimborso spese, sono disciplinate sulla base di convenzioni da definire tra l'Agenzia delle entrate e le Regioni.

### **8.2.3. “Governano del territorio”**

#### ***i) edilizia in zona sismica***

La sentenza **64** ha dichiarato, in relazione all'art. 117, comma 3, Cost., l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, commi 1 e 2, della legge della Regione Veneto n. 9 del 2012 che escludeva, nell'ambito degli interventi edilizi nelle zone classificate sismiche, la necessità del previo rilascio delle autorizzazioni del competente ufficio tecnico regionale per i «progetti» e le «opere di modesta complessità strutturale», privi di rilevanza per la pubblica incolumità. La disposizione,

infatti, è stata adottata in contrasto con la normativa statale (d.P.R. n. 380 del 2001, art. 94) che - prevedendo che nelle località sismiche, ad eccezione di quelle a bassa sismicità, non si possono iniziare lavori senza preventiva autorizzazione scritta del competente ufficio tecnico della regione - trae «il proprio fondamento dall'intento unificatore del legislatore statale, il quale "è palesemente orientato ad esigere una vigilanza assidua sulle costruzioni riguardo al rischio sismico, attesa la rilevanza del bene protetto, che trascende anche l'ambito della disciplina del territorio, per attingere a valori di tutela dell'incolumità pubblica che fanno capo alla materia della protezione civile, in cui ugualmente compete allo Stato la determinazione dei principi fondamentali"» (sent. n. 182 del 2006). È stato, altresì, ribadito che la suddetta disposizione statale ha natura di principio fondamentale, sottolineando che gli interventi edilizi nelle zone sismiche e la relativa vigilanza fanno parte della materia della protezione civile, oggetto di competenza legislativa concorrente ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione (sentenza n. 201 del 2012).

### *ii) localizzazione di impianti energetici ricadenti nelle zone sismiche*

La disciplina abruzzese della localizzazione e realizzazione di oleodotti e gasdotti nelle zone sismiche (art. 3 della legge regionale n. 28 del 2012) è stata ricondotta dalla sentenza n. **182** «sia all'ambito della competenza legislativa "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", sia a quello relativo al "governo del territorio" (*ex plurimis*, sentenze n. 117 del 2013 e n. 383 del 2005, nonché, in specifico riferimento alla realizzazione di opere in zone sismiche, sentenze n. 64 del 2013, n. 201 del 2012 e n. 254 del 2010)». In ragione di ciò, data la «fisiologica compresenza di interessi statali e regionali» in materie di potestà legislativa concorrente, la Corte ha riconosciuto «la ragionevolezza della scelta del legislatore statale» che, all'art. 1, comma 8, lett. b), n. 2, della legge n. 239 del 2004, «ha previsto l'intesa tra Stato e Regioni ai fini della localizzazione e realizzazione dei gasdotti e metanodotti».

### *iii) edilizia e misure di salvaguardia*

La sentenza n. **102** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, comma 3, Cost., dell'articolo 14, della legge della Regione Lombardia n. 5 del 2007 che, al fine di non compromettere il potenziamento di un aeroporto, vietava interventi edificatori nelle zone limitrofe fino all'entrata in vigore del Piano territoriale regionale d'area e, in ogni caso, non oltre il 30 giugno 2011. La Corte dichiara che la norma censurata - contrastando con la disciplina statale fissata in materia di misure di salvaguardia dall'art. 12, comma 3, del d.P.R. n. 380 del 2001 al quale «deve essere riconosciuto il valore di norma statale di principio in materia di governo del territorio, di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.» - «viola i principi fondamentali espressi dalla legislazione statale nella materia governo del territorio [...] (sentenze n. 309 del 2011, n. 341 del 2010, n. 340 del 2009 e n. 271 del 2008)». La disposizione regionale, infatti, così come formulata, si differenzia dalle ordinarie misure di salvaguardia in quanto prevede un vero e proprio divieto di realizzazione di nuovi interventi edificatori anziché una mera sospensione ed, inoltre, avendo reiteratamente prorogato i termini di durata delle misure di salvaguardia stesse, ha protratto la loro durata per un tempo ben superiore a quello stabilito dalla normativa statale.

### *iv) titolo abilitativo edilizio per gli appostamenti fissi per la caccia*

La sentenza n. **139** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., dell'art. 2, comma 1, della legge della Regione Veneto n. 25 del 2012, nella parte in cui esentava gli appostamenti fissi per la caccia dall'assoggettamento al regime del titolo abilitativo edilizio. La Corte - dopo aver ribadito che «la disciplina dei titoli richiesti per eseguire un intervento edilizio, e l'indicazione dei casi in cui essi sono necessari, costituisce un principio fondamentale del governo del territorio, che vincola la legislazione regionale di dettaglio (sentenza n. 303 del 2003; in seguito, sentenze n. 171 del 2012; n. 309 del 2011)» - ha sostenuto che gli appostamenti regolati dalla norma impugnata, in quanto fissi, «comportano una significativa e permanente trasformazione del territorio, che la stessa realizzazione secondo usi e consuetudini non è in grado di sminuire». Posto che «il carattere stagionale dell'attività venatoria e (...) dell'impiego dell'appostamento non

vale ad escludere, sulla base della legislazione vigente, il rilievo che quest'ultimo assume sul piano edilizio» e che «la natura stagionale dell'uso non implica precarietà del manufatto, quando esso sia volto a garantire bisogni destinati a reiterarsi nel tempo, sia pure non continuativamente», i Giudici hanno concluso per la soggezione dell'appostamento fisso per la caccia a permesso di costruire, in base agli artt. 3 e 10 del d.P.R. n. 380 del 2001. Né si è ritenuto che potesse «trovare applicazione l'art. 6 del d.P.R. n. 380 del 2001, che indica casi di attività edilizia libera e prevede (...) che le Regioni a statuto ordinario possono estendere tale disciplina a “interventi edilizi ulteriori”»; invero, già la sentenza n. 171 del 2012 ha escluso che il legislatore regionale possa «sovertire le “definizioni” di “nuova costruzione”» recate dalla disciplina statale. L'attività demandata alla Regione «si inserisce pur sempre nell'ambito derogatorio definito dall'art. 6 del d.P.R. n. 380 del 2001, attraverso la enucleazione di interventi tipici da sottrarre a permesso di costruire e SCIA (...). Non è perciò pensabile che il legislatore statale abbia reso cedevole l'intera disciplina dei titoli edilizi, spogliandosi del compito, proprio del legislatore dei principi fondamentali della materia, di determinare quali trasformazioni del territorio siano così significative, da soggiacere comunque a permesso di costruire. Lo spazio attribuito alla legge regionale si deve quindi sviluppare secondo scelte coerenti con le ragioni giustificatrici che sorreggono, secondo le previsioni dell'art. 6 del d.P.R. n. 380 del 2001, le specifiche ipotesi di sottrazione al titolo abilitativo». Sotto questo profilo, si è affermato che gli appostamenti fissi per la caccia non sono assimilabili «alle serre mobili stagionali, sprovviste di struttura in muratura e funzionali allo svolgimento dell'attività agricola, che costituiscono attività edilizia libera (...). Il perno del regime derogatorio, infatti, è costituito dalla mobilità delle serre, requisito di cui l'appostamento “fisso” di per sé non gode». Pertanto, il legislatore veneto ha «valicato il limite (...) relativo alla estensione dei casi di attività edilizia libera ad ipotesi non integralmente nuove, ma “ulteriori”, ovvero coerenti e logicamente assimilabili agli interventi» di cui ai commi 1 e 2 del citato art. 6.

#### **v) conferimento di titoli minerari**

La sentenza **117** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 37 della legge della Regione Basilicata n. 16 del 2012, che in tema di conferimento di nuovi titoli minerari per la prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi, prevedeva in via preventiva e generalizzata un diniego di intesa, al fine di assicurare processi di sviluppo sostenibile. La Corte, osserva che la disposizione censurata ricade sia nell'ambito della competenza legislativa «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», che in quello del «governo del territorio», compresi nella disciplina di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. La natura concorrente della potestà legislativa relativa ad entrambe le materie dimostra la ragionevolezza della scelta del legislatore statale, che ha previsto l'intesa tra Stato e Regioni interessate per le «determinazioni inerenti la prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi». Con l'art. 1, comma 7, lettera n), della legge 23 agosto 2004, n. 239 (Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia), il legislatore statale ha preso atto dell'interferenza di competenze di Stato e Regioni ed ha individuato lo strumento per risolvere i possibili conflitti nell'atto maggiormente espressivo del principio di leale collaborazione. La Corte ha affermato la necessità dell'intesa con riferimento alla stessa normativa statale che viene in rilievo nel presente giudizio, che si deve intendere implicitamente richiamata in tutte le disposizioni legislative sul medesimo oggetto (sentenza n. 383 del 2005). Nel caso di specie, il legislatore lucano non contesta la previsione della necessità dell'intesa, ma dispone un diniego preventivo e generalizzato di addvenire, in tutti i casi concreti, ad un accordo. Tale previsione legislativa si pone in aperto contrasto con la *ratio* stessa del principio di leale collaborazione, che impone il rispetto, caso per caso, di una procedura articolata, tale da assicurare lo svolgimento di reiterate trattative. La preventiva e generalizzata previsione legislativa di diniego di intesa vanifica la bilateralità della relativa procedura, che deve sempre trovare sviluppo nei casi concreti, e si pone in simmetrica corrispondenza con le norme che hanno introdotto la «drastica previsione» della forza decisiva della volontà di una sola parte – sia essa, di volta in volta, lo Stato, la Regione o la Provincia autonoma – ritenute costituzionalmente illegittime con giurisprudenza costante (*ex plurimis*, sentenze n. 39 del 2013, n. 179 del 2012, n. 33 del 2011, n. 121 del 2010, n. 24 del 2007).

#### ***vi) approvazione degli strumenti attuativi degli strumenti urbanistici generali***

La sentenza n. 272 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, comma terzo, Cost., in relazione all'art. 24 della legge n. 47 del 1985, dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Molise n. 18 del 2012 il quale - anteriormente all'aggiunta del comma 1-*bis*, inserito dall'art. 1, comma 3, della legge regionale n. 1 del 2013 - non prevedeva la trasmissione dai Comuni alla Regione di copia dei piani attuativi conformi allo strumento urbanistico generale, per i quali non è prevista l'approvazione regionale. La Corte osserva preliminarmente che la normativa impugnata, ascrivibile ai settori dell'edilizia e dell'urbanistica, rientra nella materia concorrente del «governo del territorio» (*ex plurimis*, sentenze n. 102 e n. 6 del 2013, n. 309 e n. 192 del 2011; n. 340 del 2009; nonché sentenze n. 196 del 2004 e n. 362 del 2003), nell'ambito della quale le Regioni debbono osservare i principi fondamentali ricavabili dalla legislazione statale. Già in occasioni precedenti è stata chiarita «l'ampiezza e l'area di operatività dei “principi fondamentali” riservati alla legislazione statale nelle materie di potestà concorrente, affermando, tra l'altro, che “il rapporto tra normativa di principio e normativa di dettaglio [...] deve essere inteso nel senso che l'una è volta a prescrivere criteri ed obiettivi, mentre all'altra spetta l'individuazione degli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi” (sentenza n. 237 del 2009, nonché sentenze n. 200 del 2009, n. 336 e n. 50 del 2005). Né può ritenersi che la specificità delle prescrizioni di per sé possa escludere il carattere di principio di una norma, “qualora essa risulti legata al principio stesso da un evidente rapporto di coesistenzialità e di necessaria integrazione” (sentenze n. 237 del 2009 e n. 430 del 2007; nonché n. 211 e n. 139 del 2012, n. 182 del 2011, n. 326 del 2010 e n. 297 del 2009)». I Giudici, in coerenza col proprio consolidato orientamento, sottolineano che la previsione contenuta nella norma interposta, «“nella parte in cui prescrive l'invio degli strumenti attuativi comunali alla Regione, è chiaramente preordinata a soddisfare un'esigenza, oltre che di conoscenza per l'ente regionale, anche di coordinamento dell'operato delle Amministrazioni locali ed, in questo senso, la legge statale riserva alla Regione la potestà di formulare “osservazioni” sulle quali i Comuni devono esprimersi” (sentenza n. 343 del 2005)». La Corte conclude affermando che la normativa impugnata viola il menzionato parametro costituzionale in quanto si pone in contrasto con il ricordato obbligo dei Comuni di trasmettere i piani urbanistici attuativi alla Regione, obbligo previsto quale contrappeso all'abolizione dell'approvazione regionale e che «“assume il carattere di principio fondamentale (così, la già citata sentenza n. 343 del 2005)».

#### ***8.2.4. “Istruzione”***

##### ***i) piano di edilizia scolastica***

La sentenza n. 62 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 53, comma 7, del d.l. n. 5 del 2012, impugnato dalla Regione Veneto, per asserita violazione del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., in quanto, nell'ambito di un piano nazionale di edilizia scolastica, demanda l'adozione delle norme tecniche-quadro, contenenti gli indici minimi e massimi di funzionalità urbanistica, edilizia, energetica e didattica, ad un decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, da emanare previo parere della Conferenza unificata, anziché previa intesa. La Corte – dopo aver riconosciuto che nella disciplina in esame «si intersecano più materie, quali il “governo del territorio”, “l'energia” e la “protezione civile”, tutte rientranti nella competenza concorrente Stato-Regioni» – ha confermato l'insegnamento secondo cui, «nelle materie di competenza concorrente, allorché vengono attribuite funzioni amministrative a livello centrale allo scopo di individuare norme di natura tecnica che esigono scelte omogenee su tutto il territorio nazionale improntate all'osservanza di *standard* e metodologie desunte dalle scienze, il coinvolgimento della conferenza Stato Regioni può limitarsi all'espressione di un parere obbligatorio (sentenze n. 265 del 2011, n. 254 del 2010, n. 182 del 2006, n. 336 e n. 285 del 2005). In tali casi la disciplina statale costituisce principio generale della materia (sentenze n. 254 del 2010 e n. 182 del 2006)».

##### ***8.2.5. “Ordinamento sportivo”***



### *i) edilizia sportiva*

Con la sentenza n. **254** la Corte ha ricordato che «nell'occuparsi in passato della collocazione materiale della disciplina afferente alla edilizia sportiva ebbe a chiarire, in un primo tempo – anche anteriormente cioè alle “Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione” apportate dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, – che “la ripartizione delle competenze sugli impianti e sulle attrezzature è [...] nel senso che, mentre lo Stato è pienamente legittimato a programmare e a decidere gli interventi sugli impianti e sulle attrezzature necessari per l'organizzazione delle attività sportive agonistiche, le regioni vantano invece la corrispondente competenza in relazione all'organizzazione delle attività sportive non agonistiche» (sentenza n. 517 del 1987), precisando, successivamente, che «non è dubitabile che la disciplina degli impianti e delle attrezzature sportive rientri nella materia dell'ordinamento sportivo e che in merito alla stessa operi il riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni sancito dall'art. 117, terzo comma, della Costituzione” (sentenza n. 424 del 2004)». Tali principi sono stati ribaditi in occasione della dichiarazione di illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 119, Cost., dell'articolo 64, commi 1 e 2, del d.l. n. 83 del 2012, che prevedeva l'istituzione, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, di un Fondo per lo sviluppo e la capillare diffusione della pratica sportiva, finalizzato alla realizzazione di nuovi impianti o alla ristrutturazione di quelli già esistenti (comma 1) e stabiliva che i criteri per l'erogazione di tali risorse fossero definiti attraverso un decreto, avente dichiarata natura non regolamentare, adottato dal Ministro per gli affari regionali, il turismo e lo sport, di concerto con quello dell'economia e delle finanze, sentiti il CONI e la Conferenza unificata Stato Regioni (comma 2). Alla luce dei precedenti ricordati, la Corte ascrive il fondo in questione all'ambito materiale di competenza regionale concorrente dell' “ordinamento sportivo” e, dunque, ne riconosce l'illegittimità, in quanto “l'art. 119 Cost. vieta al legislatore statale di prevedere, in materie di competenza legislativa regionale residuale o concorrente, nuovi finanziamenti a destinazione vincolata, anche a favore di soggetti privati”.

### **8.2.6. “Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia”**

#### *i) impianti alimentati da fonti rinnovabili*

La sentenza n. **114** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale degli articoli 10, comma 1, della legge della Provincia di Bolzano n. 2 del 2010 e dell'art. 24, comma 1, della legge della stessa Provincia n. 15 del 2011, sollevata in riferimento agli articoli 3, 41 e 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 12, comma 1, del d.lgs. n. 387 del 2003, e in riferimento agli articoli 34, 49 e 56 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, nonché alle direttive comunitarie 2003/54 CE e 2001/77 CE. La disposizione censurata prevede, per gli impianti alimentati da fonti rinnovabili di minore dimensione, l'acquisizione in via bonaria della disponibilità dell'area, nella ritenuta assenza di un interesse prevalente che giustifichi una procedura ablativa. Secondo il giudice rimettente la Provincia avrebbe legiferato – in materia di competenza concorrente, quella della “produzione dell'energia” – in dissonanza con il principio fondamentale, di cui all'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, individuato in termini di generalizzata qualificazione «di pubblica utilità, indifferibili ed urgenti» di tutti gli impianti alimentati da fonti rinnovabili. E da ciò, appunto, deriverebbe la violazione del precetto di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. Secondo la Corte invece, per un verso, la scelta del legislatore provinciale riflette una scelta politica legittimamente esercitata nel quadro della sua competenza legislativa primaria in tema di «espropriazioni per pubblica utilità per tutte le materie di competenza provinciale», (art. 8, numero 22 dello statuto per il Trentino-Alto Adige) tra cui anche quella, appunto, delle piccole derivazioni a scopo idroelettrico (articolo 9, numero 9). Per altro verso, il principio enunciato dalla disposizione statale, evocata come norma interposta, e cioè l'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, ha, in positivo, contenuto disciplinatorio, a fini di semplificazione, delle procedure e fasi di “costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentata da fonti rinnovabili”, ma non ha anche, in negativo, valenza ostativa ad opzioni di acquisibilità per via negoziale della disponibilità delle aree su cui deve insistere l'impianto. Il che è ulteriormente comprovato dal fatto che lo stesso legislatore statale, con l'art. 27, comma 2, della successiva legge n. 99 del 2009, ha

aggiunto il comma 4-bis all'art. 12 del d.lgs. 387 del 2003, nel quale, si prevede che «Per la realizzazione di impianti alimentati a biomassa e per impianti fotovoltaici, ferme restando la pubblica utilità e le procedure conseguenti per le opere connesse, il proponente deve dimostrare nel corso del procedimento, e comunque prima dell'autorizzazione, la disponibilità del suolo su cui realizzare l'impianto». Conclude la Corte rilevando che la norma impugnata risulta quindi coerente con tutti i parametri invocati dal rimettente.

In tema di riparto di competenza legislativa concorrente “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia” (art. 117, terzo comma, Cost.), va anche segnalata la sentenza n. **298**, con la quale la Corte ha scrutinato una serie di disposizioni della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 19 del 2012. Costituzionalmente illegittime sono state dichiarate le seguenti disposizioni: art. 12, comma 8, della legge regionale del Friuli-Venezia Giulia n. 19 del 2012, che per gli impianti fotovoltaici, idroelettrici ed eolici prevede l'assoggettamento alla procedura abilitativa semplificata degli interventi per modifiche non sostanziali da realizzarsi “anche in corso d'opera” su impianti e infrastrutture che hanno ottenuto l'autorizzazione unica, in quanto in contrasto con la normativa statale, espressiva di un principio fondamentale, nella materia concorrente della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, che consente l'autorizzazione semplificata solo per gli impianti esistenti (d.lgs. n. 28 del 2011, art. 5, comma 3); art. 13, comma 6, della medesima legge regionale, che per la realizzazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili, prevede che l'autorizzazione sia rilasciata esclusivamente al richiedente che dimostri di essere in possesso di idonei requisiti soggettivi, nonché di atti definitivi attestanti la titolarità delle aree, in quanto in contrasto con la normativa statale di principio che sancisce la natura libera dell'attività e richiede la mera disponibilità delle aree (d.lgs. n. 28 del 2011; d.lgs. n.79 del 1999; d.lgs. n. 387 del 2003, art. 12); art. 14 della citata legge regionale, che per il rilascio dell'autorizzazione per la realizzazione di elettrodotti, non prevede né “misure di salvaguardia” né specifica la portata unica dell'autorizzazione e cioè che essa sia titolo sufficiente a realizzare ogni opera si renda necessaria, e ciò in contrasto con principi fondamentali fissati dal legislatore statale (d.l. n. 239 del 2003, conv. nella legge n. 290 del 2003, art. 1-sexies, commi 1 e 3); art. 14, comma 7, della legge regionale che prevede, in ordine al regime autorizzatorio per la realizzazione degli elettrodotti, la previa acquisizione del parere favorevole dell'ARPA, quanto alle emissioni elettromagnetiche, e ciò in violazione della disciplina statale di cui al d.l. n. 239 del 2003, conv. nella legge n. 290 del 2003, art. 1-sexies, comma 5; gli artt. 14, comma 9, e 18, comma 2, della legge regionale che, per le infrastrutture energetiche lineari, prevedono che l'autorizzazione unica rilasciata dalla Regione non abbia di per sé effetto di variante urbanistica, e che, invece, sia necessario l'assenso del Comune, espresso in sede di conferenza di servizi sulla base del previo parere favorevole del Consiglio comunale, con ciò ponendosi in contrasto con la disciplina statale di cui al d.l. n. 239 del 2003, conv. nella legge n. 290 del 2003, art. 1-sexies, comma 2, lettera b); art. 16, comma 2, lettera a), della legge regionale che, per la installazione di impianti di produzione di energia elettrica o termica da fonti rinnovabili su edifici, prevede l'applicabilità del regime della comunicazione di inizio lavori, estendendo il regime abilitativo oltre i limiti fissati dalla normativa statale di principio in ordine all'ubicazione e alla potenza degli impianti (d.lgs. n. 387 del 2003; d.lgs. n. 28 del 2011, art. 6, comma 11); art. 17 della legge regionale che per le infrastrutture energetiche, prevede che l'assessore regionale competente in materia di energia possa proporre alla Giunta regionale l'approvazione di uno schema di accordo con i proponenti volto ad attribuire vantaggi economici o occupazionali per il territorio regionale, misure compensative ovvero opere di razionalizzazione di linee elettriche esistenti, in contrasto con la normativa statale di riferimento espressiva di un principio fondamentale nella materia concorrente della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia nonché per violazione del principio di buon andamento per l'ingiustificato aggravamento del procedimento (artt. 97 e 117, terzo comma, Cost. e d.l. n. 239 del 2003, conv. nella legge n. 290 del 2003, art. 1, comma 5); art. 18, comma 4, della legge regionale che, quanto all'autorizzazione unica per le reti degli scambi transfrontalieri, prevede che sia riservata una quota significativa dell'energia disponibile importata al fabbisogno energetico regionale, con conseguente vulnus al sistema unitario nazionale di gestione dell'approvvigionamento energetico e per violazione della competenza regionale nella materia concorrente della produzione, trasporto e

distribuzione nazionale dell'energia (l. n. 239 del 2004, art. 1, comma 4, lettere a), b) e c). Non fondate sono state invece ritenute le seguenti questioni relative ai seguenti articoli, in quanto ritenuti coerenti con la disciplina statale di principio nella materia concorrente della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia: art. 13, commi 2, 3, 4 e 5, della l. della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 19 del 2012 che, per l'autorizzazione alla costruzione di impianti, prevede oneri amministrativi, a pena di improcedibilità (le medesime disposizioni di cui all'art. 13 sono state anche ritenute immuni da censure per asserita violazione in violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, art. 117, secondo comma, lettera m), e in violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordinamento civile, art. 117, secondo comma, lettera l); art. 14, comma 2, della legge regionale n. 19 del 2012, che prevede per la realizzazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili, che contestualmente all'istanza per il rilascio dell'autorizzazione unica, qualora l'impianto non ricada in zona sottoposta a tutela, debba essere effettuata una comunicazione alle competenti Soprintendenze (la medesima norma è stata ritenuta immune da censure anche per la asserita violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale); l'art. 17 della legge regionale che, per le infrastrutture energetiche, prevede che l'Assessore regionale competente in materia di energia possa proporre alla Giunta regionale l'approvazione di uno schema di accordo con i proponenti volto ad attribuire vantaggi economici o occupazionali per il territorio regionale, misure compensative ovvero opere di razionalizzazione di linee elettriche esistenti.

Con la sentenza n. **307**, la Corte ha esaminato una serie di questioni riguardanti la legge della Regione Puglia n. 25 del 2012 impugnata per asserita violazione di disposizioni statali espressive di principi fondamentali nella materia competenza legislativa concorrente "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia" (art. 117, terzo comma, Cost.). Costituzionalmente illegittimo, *in parte qua*, è stato ritenuto l'art. 7, comma 5, della citata legge regionale, che, quanto all'autorizzazione per la costruzione e l'esercizio degli impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili, prevede che le variazioni di tracciato degli elettrodotti e di posizionamento delle cabine di trasformazione, pur se costituenti modifiche sostanziali, possono essere autorizzate con le procedure semplificate previste per la realizzazione di linee e impianti elettrici con le relative opere accessorie, a condizione che il punto di connessione alla rete rimanga invariato e che non sia modificata la tipologia di elettrodotto (aereo o sotterraneo): detta previsione è stata ritenuta in contrasto con il principio fondamentale nella materia concorrente della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia che impone l'autorizzazione unica per le opere connesse e le infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio degli impianti alimentati da fonti rinnovabili (art. 12, comma 3, del d.lgs. n. 387 del 2003). Non fondate, per asserita violazione del parametro richiamato (art. 117, terzo comma, Cost.), sono state invece ritenute le questioni sollevate in relazione ai seguenti articoli della medesima legge regionale n. 25 del 2012: art. 5, comma 15, della legge regionale che, quanto all'autorizzazione per la costruzione e l'esercizio degli impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili, prevede misure compensative in favore dei Comuni interessati, da stabilirsi con i provvedimenti conclusivi delle procedure di VIA o di verifica di assoggettabilità a VIA, se previste; art. 5, comma 18, della legge regionale che subordina l'autorizzazione per la costruzione e l'esercizio degli impianti energetici da fonti rinnovabili alla convocazione della conferenza dei servizi alla presentazione del piano economico e finanziario; art. 6, comma 9, della legge regionale che, sempre per il regime autorizzatorio di detti impianti energetici, prevede che la procedura abilitativa semplificata, a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge, trovi applicazione anche per gli impianti idroelettrici di taglia non superiore a 1MWe; art. 5, comma 3, della legge regionale, secondo cui le modifiche non sostanziali e le varianti progettuali relative agli impianti inferiori a 1 MW elettrico assentiti con procedure semplificate sono soggette alla procedura abilitativa semplificata; art. 13, comma 1, della legge regionale, secondo cui la Regione promuove la costituzione di un organismo, anche sotto forma di consorzio, per il recupero, riciclaggio e/o smaltimento degli impianti in dismissione nel rispetto della normativa UE e

nazionale in materia, stipulando anche eventuali accordi con altre Regioni, lo Stato e/o altri Stati membri.

### *ii) impianti nelle zone sismiche*

La disciplina abruzzese della localizzazione e realizzazione di oleodotti e gasdotti nelle zone sismiche (art. 3 della legge regionale n. 28 del 2012) è stata ricondotta dalla sentenza n. **182** «sia all'ambito della competenza legislativa "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", sia a quello relativo al "governo del territorio" (*ex plurimis*, sentenze n. 117 del 2013 e n. 383 del 2005, nonché, in specifico riferimento alla realizzazione di opere in zone sismiche, sentenze n. 64 del 2013, n. 201 del 2012 e n. 254 del 2010)». In ragione di ciò, data la «fisiologica compresenza di interessi statali e regionali» in materie di potestà legislativa concorrente, la Corte ha riconosciuto «la ragionevolezza della scelta del legislatore statale» che, all'art. 1, comma 8, lett. b), n. 2, della legge n. 239 del 2004, «ha previsto l'intesa tra Stato e Regioni ai fini della localizzazione e realizzazione dei gasdotti e metanodotti».

### *iii) infrastrutture energetiche ed espropriazione per pubblica utilità*

La sentenza n. **239** ha dichiarato non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione sollevata dalla Regione Basilicata in riferimento all'art. 38, comma 1, del d.l. n. 83 del 2012, convertito dalla legge n. 134 del 2012, per asserita compressione della competenza legislativa regionale concorrente e violazione del principio di leale collaborazione. La disposizione censurata dispone che nel caso di mancata espressione da parte delle amministrazioni regionali degli atti di assenso o di intesa inerenti alle funzioni previste da specifiche disposizioni di legge in relazione a infrastrutture energetiche ed espropriazione per pubblica utilità (*d.l. n. 83 del 2012, art. 8, commi 7 e 8; d.P.R. n. 327 del 2001, art. 52-quinquies, comma 5; d.lgs. n. 93 del 2011, art. 3, comma 4*), entro il termine di centocinquanta giorni, il Ministero dello sviluppo economico invita le medesime a provvedere entro un termine non superiore a trenta giorni, e che, in caso di ulteriore inerzia, rimette gli atti alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, la quale, entro sessanta giorni dalla rimessione, provvede in merito con la partecipazione della regione interessata. La Corte, preliminarmente, ricorda la sua giurisprudenza ormai costante in materia di intesa: «nei casi in cui sia prescritta una intesa "in senso forte" tra Stato e Regioni – ad esempio, per l'esercizio unitario statale, in applicazione del principio di sussidiarietà, di funzioni attribuite alla competenza regionale – il mancato raggiungimento dell'accordo non legittima, di per sé, l'assunzione unilaterale di un provvedimento. Si tratta, infatti, di "atti a struttura necessariamente bilaterale", non sostituibili da una determinazione del solo Stato (sentenza n. 383 del 2005). Non è sufficiente, in ogni caso, il formale riferimento alla necessaria osservanza del principio di leale collaborazione. Devono essere previste procedure di reiterazione delle trattative, con l'impiego di specifici strumenti di mediazione (ad esempio, la designazione di commissioni paritetiche o di soggetti "terzi"), ai quali possono aggiungersi ulteriori garanzie della bilateralità, come, ad esempio, la partecipazione della Regione alle fasi preparatorie del provvedimento statale (sentenze n. 165 e n. 33 del 2011). L'assunzione unilaterale dell'atto non può, pertanto, essere prevista come "mera conseguenza automatica del mancato raggiungimento dell'intesa", con sacrificio della sfera di competenza costituzionalmente attribuita alla Regione e violazione, per l'effetto, del principio di leale collaborazione (sentenza n. 179 del 2012)». (sentenza n. 39 del 2013). Successivamente, la Corte chiarisce che "la giurisprudenza citata si basa su un chiaro principio, desumibile dal richiamo alle intese come «atti a struttura necessariamente bilaterale»; dalla previsione di idonee procedure di reiterazione delle trattative, volte a superare le divergenze, con l'impiego di specifici strumenti di mediazione (*ex plurimis*: sentenze n. 121 del 2010; n. 24 del 2007; n. 339 del 2005); dalla partecipazione della Regione alle fasi preparatorie del provvedimento statale. Il principio si traduce nell'onere per le parti di sostenere un dialogo, e quindi di tenere un comportamento collaborativo, che consenta di pervenire in termini ragionevoli alla definizione del procedimento". Ciò posto, la Corte chiarisce che nel caso di specie non ricorre l'ipotesi del superamento, con decisione unilaterale di una delle parti, di atti a struttura necessariamente bilaterale. Al contrario, la norma censurata mira a superare una condotta meramente passiva, che si traduce nell'assenza di ogni forma di collaborazione e si

risolve in una inerzia idonea a creare un vero e proprio blocco procedimentale con indubbio pregiudizio per il principio di leale collaborazione e per il buon andamento dell'azione amministrativa. L'intenzione del legislatore di superare con la norma in questione le situazioni di "stallo" nel settore energetico si evince anche dai lavori parlamentari, segnatamente, dalla relazione illustrativa, la quale «evidenzia come molti procedimenti relativi alla realizzazione di infrastrutture energetiche strategiche risultino fortemente rallentati o sospesi, anche per anni, a causa dell'inerzia delle amministrazioni regionali aventi competenza concorrente nell'autorizzazione o concessione relativa alle opere da realizzare».

#### ***iv) prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi***

La sentenza **117** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 37 della legge della Regione Basilicata n. 16 del 2012, che in tema di conferimento di nuovi titoli minerari per la prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi, prevedeva in via preventiva e generalizzata un diniego di intesa, al fine di assicurare processi di sviluppo sostenibile. La Corte, osserva che la disposizione censurata ricade sia nell'ambito della competenza legislativa «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», che in quello del «governo del territorio», compresi nella disciplina di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. La natura concorrente della potestà legislativa relativa ad entrambe le materie dimostra la ragionevolezza della scelta del legislatore statale, che ha previsto l'intesa tra Stato e Regioni interessate per le «determinazioni inerenti la prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi». Con l'art. 1, comma 7, lettera n), della legge 23 agosto 2004, n. 239 (Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia), il legislatore statale ha preso atto dell'interferenza di competenze di Stato e Regioni ed ha individuato lo strumento per risolvere i possibili conflitti nell'atto maggiormente espressivo del principio di leale collaborazione. La Corte ha affermato la necessità dell'intesa con riferimento alla stessa normativa statale che viene in rilievo nel presente giudizio, che si deve intendere implicitamente richiamata in tutte le disposizioni legislative sul medesimo oggetto (sentenza n. 383 del 2005). Nel caso di specie, il legislatore lucano non contesta la previsione della necessità dell'intesa, ma dispone un diniego preventivo e generalizzato di addivenire, in tutti i casi concreti, ad un accordo. Tale previsione legislativa si pone in aperto contrasto con la *ratio* stessa del principio di leale collaborazione, che impone il rispetto, caso per caso, di una procedura articolata, tale da assicurare lo svolgimento di reiterate trattative. La preventiva e generalizzata previsione legislativa di diniego di intesa vanifica la bilateralità della relativa procedura, che deve sempre trovare sviluppo nei casi concreti, e si pone in simmetrica corrispondenza con le norme che hanno introdotto la «drastica previsione» della forza decisiva della volontà di una sola parte – sia essa, di volta in volta, lo Stato, la Regione o la Provincia autonoma – ritenute costituzionalmente illegittime con giurisprudenza costante (*ex plurimis*, sentenze n. 39 del 2013, n. 179 del 2012, n. 33 del 2011, n. 121 del 2010, n. 24 del 2007).

#### ***8.2.7. "Professioni"***

##### ***i) professione forense e attività di lavoro subordinato***

La sentenza n. **91** ha dichiarato, in relazione all'art. 117, comma 3, Cost., l'illegittimità costituzionale dell'articolo 29, della legge della Regione Campania n. 1 del 2009 che consentiva agli avvocati regionali di svolgere attività di patrocinio in giudizio e di consulenza anche a favore di enti strumentali della Regione e di società il cui capitale sociale fosse interamente sottoscritto dalla Regione. La suddetta normativa ampliava la deroga al rigoroso regime di incompatibilità dettato per la professione di avvocato - restrittivamente interpretato dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione e, nella sostanza, confermato anche dalla recente nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense contenuta nella legge n. 247 del 2012 - che prevede l'incompatibilità dell'esercizio della professione di avvocato con qualunque impiego o ufficio retribuito a carico del bilancio dello Stato o degli enti pubblici. A giudizio della Corte, la normativa censurata si pone in contrasto con l'art. 117, comma 3, Cost. in quanto la disciplina delle professioni «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» (*ex multis*, sentenze n. 300 e n. 131 del 2010, n. 93 del 2008).

### *ii) estetista e operatore bio-naturale*

La sentenza n. **98** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 4, della legge della Regione Lombardia n. 3 del 2012, che ridefinisce le attività di estetista e di operatore bio-naturale e individua i relativi profili e titoli abilitanti. La norma censurata non si limita ad operare una generica ricognizione (da ritenersi priva di autonomo valore dispositivo) delle attività proprie della professione di estetista (già individuate dalla legge statale n. 1 del 1990 che ha istituito la relativa figura professionale) e di quelle esercitate dagli operatori iscritti al registro delle discipline bio-naturali previsto e disciplinato dalla legge regionale n. 2 del 2005. La previsione regionale, infatti, da un lato, individua autonomamente le attività tipiche della professione di estetista (in modo oltretutto diverso da quanto indicato dal legislatore statale nell'art. 1, comma 1, della legge n. 1 del 1990); e, dall'altro lato, attraverso l'esclusione dai compiti, propri dell'estetista, delle attività esercitate dagli operatori bio-naturali iscritti al registro regionale, di fatto ridisegna (per sottrazione) la figura professionale dei primi (a tutto vantaggio delle competenze dei secondi), e contestualmente conferisce alla iscrizione nel predetto registro regionale un valore dirimente (quantomeno al fine di regolamentare i confini tra le due professioni), che trasmoda dalla originaria irrilevanza dell'iscrizione stessa rispetto all'esercizio dell'attività sul territorio regionale da parte degli operatori (stabilita dal citato art. 2, comma 3, della legge reg. n. 2 del 2005). Orbene, proprio in tema di regolamentazione da parte delle Regioni delle discipline bio-naturali (che ha dato origine a ripetuti scrutini di costituzionalità), la Corte ha costantemente affermato 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; e che tale principio, al di là della particolare attuazione ad opera dei singoli precetti normativi, si configura infatti quale limite di ordine generale, invalicabile dalla legge regionale, da ciò derivando che non è nei poteri delle Regioni dar vita a nuove figure professionali (sentenze n. 138 del 2009, n. 93 del 2008, n. 300 del 2007, n. 40 del 2006 e n. 424 del 2005).

### *iii) maestro di sci*

La sentenza n. **282** ha dichiarato non fondata, per erroneità del presupposto normativo, la questione di legittimità costituzionale, promossa con riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., dell'art. 1 della legge della Regione Toscana n. 74 del 2012, che - intervenendo sulla disciplina delle modalità di accesso alla professione di maestro di sci da parte di professionisti di altre Regioni e Stati - ha riproposto in termini del tutto analoghi le previsioni contenute nell'art. 134 della legge regionale n. 42 del 2000. Tale ultima disposizione, nel testo introdotto dalla norma censurata, prevede che «I maestri di sci già iscritti negli albi professionali di altre regioni o province autonome che intendono esercitare stabilmente la professione di maestro di sci anche in Toscana devono richiedere l'iscrizione nell'albo professionale regionale della Toscana» (comma 1) e che «Il Collegio regionale dei maestri di sci provvede all'iscrizione dopo aver verificato la permanenza dei requisiti di cui all'articolo 131» (comma 2). Ad avviso della Corte, la norma impugnata non viola la competenza esclusiva dello Stato nella materia «tutela della concorrenza» in quanto, diversamente da quanto sostenuto dal ricorrente, non introduce l'onere a carico del maestro di sci già abilitato in altre Regioni o nelle Province autonome di sostenere nuovamente l'esame di abilitazione presso la Regione Toscana ma si limita a stabilire, in linea con quanto richiesto dall'art. 3 della legge cornice n. 81 del 1991, che il maestro di sci già abilitato richieda l'iscrizione nell'albo toscano. La Corte ritiene, altresì, non fondata la questione di legittimità sollevata - sulla base della presunta posizione di conflitto di interessi nella quale il collegio regionale viene a trovarsi - nei confronti del secondo comma del ricordato articolo 134. Infatti, considerato che la competenza del collegio in tema di iscrizioni e di tenuta dell'albo professionale è sancita dall'art. 13 della legge cornice n. 81 del 1991, e al quale la normativa regionale si uniforma, il ricorrente non può contestare «sul piano del riparto

costituzionale delle competenze legislative, il contenuto di una norma regionale introdotta in adempimento del rapporto di integrazione tra legge quadro e normativa regionale di attuazione, nelle materie indicate dall'art. 117, terzo comma, Cost. e, nello specifico, nella materia "professioni"». A ciò va aggiunto, inoltre, che il predetto collegio regionale non ha «spazi di discrezionalità impiegabili in danno del candidato all'iscrizione: per i maestri di sci abilitati presso altra Regione o Provincia autonoma la verifica preliminare all'iscrizione, infatti, (...), è meramente ricognitiva».

### 8.2.8. "Protezione civile"

#### *i) edilizia in zona sismica*

La sentenza n. **64** ha dichiarato, in relazione all'art. 117, comma 3, Cost., l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, commi 1 e 2, della legge della Regione Veneto n. 9 del 2012 che escludeva, nell'ambito degli interventi edilizi nelle zone classificate sismiche, la necessità del previo rilascio delle autorizzazioni del competente ufficio tecnico regionale per i «progetti» e le «opere di modesta complessità strutturale», privi di rilevanza per la pubblica incolumità. La disposizione, infatti, è stata adottata in contrasto con la normativa statale (d.P.R. n. 380 del 2001, art. 94) che - prevedendo che nelle località sismiche, ad eccezione di quelle a bassa sismicità, non si possono iniziare lavori senza preventiva autorizzazione scritta del competente ufficio tecnico della regione - trae «il proprio fondamento dall'intento unificatore del legislatore statale, il quale "è palesemente orientato ad esigere una vigilanza assidua sulle costruzioni riguardo al rischio sismico, attesa la rilevanza del bene protetto, che trascende anche l'ambito della disciplina del territorio, per attingere a valori di tutela dell'incolumità pubblica che fanno capo alla materia della protezione civile, in cui ugualmente compete allo Stato la determinazione dei principi fondamentali"» (sent. n. 182 del 2006). È stato, altresì, ribadito che la suddetta disposizione statale ha natura di principio fondamentale, sottolineando che gli interventi edilizi nelle zone sismiche e la relativa vigilanza fanno parte della materia della protezione civile, oggetto di competenza legislativa concorrente ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione (sentenza n. 201 del 2012).

Con la sentenza n. **300** la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 171 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 26 del 2012. La disposizione introduce una nuova lettera *c-bis*) all'art. 3, comma 3, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 16 del 2009, (Norme per la costruzione in zona sismica e per la tutela fisica del territorio), in base alla quale, in riferimento agli interventi edilizi in zona sismica, spetta ad un regolamento regionale individuare «gli interventi che per la loro limitata importanza statica sono esentati dagli adempimenti di cui agli articoli 65 e 93 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001». Il Governo ha impugnato tale norma regionale per violazione dell'art. 5 dello statuto della Regione e dell'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto l'esenzione da ogni adempimento degli interventi edilizi «di limitata portata statica» determinerebbe la violazione del principio fondamentale dell'ordinamento in materia di «protezione civile», relativo alla vigilanza sugli interventi edilizi in zona sismica. La Corte ha, in primo luogo, ricordato di avere già chiarito, anche di recente (sentenze n. 101 del 2013 e n. 201 del 2012), che la disciplina degli interventi edilizi in zona sismica attiene alla materia della «protezione civile», di competenza concorrente, e non, come afferma la difesa regionale, a quella dell'«urbanistica» (di potestà primaria secondo lo statuto regionale), per la sua attinenza anche a profili di incolumità pubblica. Tale inquadramento - ha aggiunto la Corte nella citata pronuncia n. 101 del 2013 - «recentemente ribadito nella sentenza n. 64 del 2013, era peraltro già stato affermato nelle sentenze n. 254 del 2010 e n. 248 del 2009, in riferimento alla illegittimità di deroghe regionali alla normativa statale per l'edilizia in zone sismiche, ed in relazione al titolo competenziale di tale normativa: la Corte ha ritenuto che essa rientri nell'ambito del governo del territorio, nonché nella materia della protezione civile, per i profili concernenti "la tutela dell'incolumità pubblica" (sentenza n. 254 del 2010)». Così chiarito l'ambito competenziale entro il quale deve essere esaminata la questione in oggetto, la Corte ha rilevato che la norma regionale censurata innanzi tutto si discosta illegittimamente dalla normativa statale rilevante, perché introduce una categoria di interventi edilizi - quella degli "interventi di limitata importanza statica" - che è ignota alla

legislazione statale. Infatti, di essa non si fa menzione né nel citato d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia) – che pure, all’art. 3, è attento a classificare i diversi interventi edilizi all’interno di una specifica tassonomia – né nella normativa tecnica, contenuta nel decreto del Ministro delle infrastrutture 14 gennaio 2008 (Approvazione delle nuove norme tecniche per le costruzioni). Comunque, il vizio di illegittimità costituzionale è reso palese in via risolutiva dal fatto che la norma impugnata si pone in contrasto con il principio fondamentale che orienta tutta la legislazione statale, che esige una vigilanza assidua sulle costruzioni riguardo al rischio sismico. Infatti, con specifico riferimento al d.P.R. n. 380 del 2001, invocato quale parametro interposto nel presente giudizio, la Corte, nella sentenza n. 182 del 2006, ha affermato che l’«intento unificatore della legislazione statale è palesemente orientato ad esigere una vigilanza assidua sulle costruzioni riguardo al rischio sismico, attesa la rilevanza del bene protetto, che trascende anche l’ambito della disciplina del territorio, per attingere a valori di tutela dell’incolumità pubblica che fanno capo alla materia della protezione civile, in cui ugualmente compete allo Stato la determinazione dei principi fondamentali». Analogo principio è ribadito nella recente sentenza n. 101 del 2013. Pertanto, benché apparentemente l’impugnato art. 171 introduca una deroga soltanto in relazione a due specifiche previsioni della normativa statale [gli artt. 65 (R) e 93 (R) del d.P.R. n. 380 del 2001], in realtà la sua portata è più radicale e finisce per incidere, compromettendolo, sul principio fondamentale della necessaria vigilanza sugli interventi edilizi in zone sismiche. In ragione di ciò è irrilevante che l’impugnato art. 171 disponga che gli interventi edilizi «di limitata importanza statica» siano esenti soltanto dagli adempimenti di cui agli artt. 65 e 93 del d.P.R. n. 380 del 2001. Il suo effetto sostanziale, infatti, va oltre la deroga ai suddetti artt. 65 e 93 e consiste, piuttosto, nel sottrarre tali interventi edilizi «di limitata importanza statica» ad ogni forma di vigilanza pubblica. Infatti, i citati artt. 65 e 93 prescrivono gli obblighi minimi di segnalazione allo sportello unico, cosicché il legislatore regionale, esentando alcuni tipi di interventi edilizi dall’assolvimento di tali obblighi minimi, in realtà li esenta da qualsivoglia obbligo. La disposizione regionale impugnata consente, dunque, che determinati interventi edilizi in zona sismica siano effettuati senza che la pubblica autorità ne sia portata a conoscenza, precludendo a quest’ultima, a fortiori, qualunque forma di vigilanza su di essi. La suddetta soluzione trova conferma indiretta nel recente art. 3, comma 6, del decreto-legge 6 giugno 2012, n. 74 (Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici che hanno interessato il territorio delle province di Bologna, Modena, Ferrara, Mantova, Reggio Emilia e Rovigo, il 20 e il 29 maggio 2012), convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 1° agosto 2012, n. 122. Tale norma ha, infatti, consentito – in relazione alle ricostruzioni e riparazioni delle abitazioni private – una deroga esplicita ad una serie di disposizioni, fra le quali gli artt. 93 e 94 del d.P.R. n. 380 del 2001, ma il suddetto regime derogatorio, come ha rimarcato la Corte nella sentenza n. 64 del 2013, è stato introdotto, «non senza significato, proprio con disposizione statale, a conferma della necessità di quell’intervento unificatore più volte richiamato dalla giurisprudenza di questa Corte».

### *ii) l’accertamento di conformità in sanatoria di opere edilizie*

La sentenza **101** ha dichiarato l’illegittimità costituzionale, per violazione dell’art. 117, comma 3, Cost., dell’articolo 5, commi 1, 2 e 3, della legge della Regione Toscana n. 4 del 2012 che prevedeva l’accertamento di conformità in sanatoria per opere conformi alla normativa tecnico-sismica vigente soltanto al momento della loro realizzazione (comma 1) ovvero, per quelle in corso di realizzazione, al momento dell’inizio dei lavori (comma 2) e non anche al momento della presentazione dell’istanza, e prevedendo, altresì (comma 3), la possibilità di accedere al suddetto accertamento anche per le opere realizzate in difformità dalla normativa tecnica vigente al momento della loro realizzazione. La Corte rileva che in materia di accertamento di conformità in sanatoria per le opere edilizie vige il principio della doppia conformità previsto dall’art. 36 del d.P.R. n. 380 del 2001 - le cui disposizioni vengono qualificate dallo stesso T.U. quali “principi fondamentali e generali [...] per la disciplina dell’attività edilizia” - in base al quale per ottenere il permesso in sanatoria è necessario che l’intervento sia conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione dello stesso, sia al momento della presentazione della domanda. La normativa censurata, pertanto, che coerentemente a consolidato orientamento (v. sent. n. 182 del



2006, sent. n. 248 del 2009, sent. n. 254 del 2010, sent. n. 201 del 2012 e sent. n. 64 del 2013) rientra anch'essa «nelle materie relative al governo del territorio e, per i profili indicati, alla protezione civile [...]», si pone chiaramente in contrasto col suddetto principio fondamentale della doppia conformità, «finalizzato a garantire l'assoluto rispetto della “disciplina urbanistica ed edilizia” durante tutto l'arco temporale compreso tra la realizzazione dell'opera e la presentazione dell'istanza volta ad ottenere l'accertamento di conformità». A giudizio della Corte, la suddetta normativa regionale, che per costante orientamento «rientra nella materia della protezione civile, oggetto di competenza legislativa concorrente ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.»» (*ex multis*, sent. n. 201 del 2012), contrasta con il principio della doppia conformità di cui all'art. 36 del d.P.R. n. 380 del 2001 che «risulta finalizzato a garantire l'assoluto rispetto della “disciplina urbanistica ed edilizia” durante tutto l'arco temporale compreso tra la realizzazione dell'opera e la presentazione dell'istanza volta ad ottenere l'accertamento di conformità».

### **8.2.9. “Tutela della salute”**

#### ***i) servizio sanitario e contenimento della spesa pubblica***

«(...) questa Corte ha già affermato che “l'autonomia legislativa concorrente delle Regioni nel settore della tutela della salute ed in particolare nell'ambito della gestione del servizio sanitario può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa. [...] Pertanto, il legislatore statale può legittimamente imporre alle Regioni vincoli alla spesa corrente per assicurare l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari” (sentenze n. 91 del 2012, n. 163 del 2011 e n. 52 del 2010) ». Così la sentenza n. **51**.

#### ***ii) autorizzazione ed accreditamento di istituzioni sanitarie private***

La sentenza n. **132** ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 1, comma 237- *vicies quater*, primo periodo, della legge della Regione Campania n. 4 del 2011, introdotto dall'articolo 2 della legge della regione Campania n. 23 del 2012, per contrasto con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione. La disposizione regionale censurata stabilisce, dichiaratamente «in deroga ai requisiti di legge per l'accreditamento definitivo», che «ai soggetti che hanno presentato domanda di accreditamento [...] e che, in virtù di acquisto per il tramite del curatore fallimentare, sono subentrati nella titolarità di strutture per le quali si è risolto il rapporto di provvisorio accreditamento con il servizio sanitario regionale [...], la Regione concede l'accreditamento definitivo qualora all'esito delle verifiche effettuate dalle Commissioni locali ASL risulti confermato l'assetto organizzativo e tecnologico della precedente struttura ed il possesso dei requisiti ulteriori per l'accreditamento definitivo». Nella giurisprudenza della Corte è stato ripetutamente affermato, ed anche di recente ribadito (sentenze n. 292 e n. 262 del 2012), che la competenza regionale in materia di autorizzazione ed accreditamento di istituzioni sanitarie private deve essere inquadrata nella più generale potestà legislativa concorrente in materia di tutela della salute, che vincola le Regioni al rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato (sentenze n. 134 del 2006 e n. 200 del 2005). La natura di principi fondamentali nella materia *de qua* è stata del pari già riconosciuta ai requisiti per l'accreditamento di strutture sanitarie private fissati dall'art. 8-*quater* del d. lgs. n. 502 del 1992, (sentenze n. 292 del 2012 e n. 361 del 2008). In particolare, l'art. 8-*quater*, comma 7, del predetto decreto legislativo prevede che «nel caso di richiesta di accreditamento da parte di nuove strutture o per l'avvio di nuove attività in strutture preesistenti, detto accreditamento può essere concesso, in via provvisoria, per il tempo necessario alla verifica del volume di attività svolto e della qualità dei suoi risultati», e che «l'eventuale verifica negativa comporta la sospensione automatica dell'accreditamento temporaneamente concesso». Orbene, nella ipotesi, disciplinata dalla norma regionale, di nuova attività in struttura preesistente, viene introdotta una sostanziale variante alla struttura bifasica della procedura di accreditamento consentendosi che i due segmenti dell'accreditamento provvisorio e dell'accreditamento definitivo possano realizzarsi in modo soggettivamente disgiunto, in quanto l'accreditamento provvisorio del soggetto la cui attività è cessata per fallimento viene posto direttamente in correlazione con quello definitivo concedibile al

soggetto subentrante che mantenga inalterato l'assetto organizzativo e tecnologico della precedente struttura e sia, ovviamente, in possesso dei requisiti per l'accreditamento. Ma, con ciò, risulta irrimediabilmente impedita, nei confronti della nuova attività avviata nella struttura preesistente, la «verifica», «per il tempo [a questa] necessario [...] del volume di attività svolto e della qualità dei suoi risultati», quale, invece, prescritta dalla disciplina statale di principio, anche ai fini del riscontro di compatibilità dell'eventuale nuovo accreditamento con il fabbisogno regionale di assistenza.

### *iii) organizzazione dei servizi farmaceutici*

Il quadro normativo dell'organizzazione dei servizi farmaceutici è stato riepilogato dalla sentenza n. 255 che ha scrutinato le relative discipline delle Province autonome di Trento e di Bolzano. Ai fini di un corretto inquadramento delle contestate disposizioni provinciali, la Corte ha esaminato distintamente tre profili: «la potestà legislativa regionale e provinciale in materia di organizzazione del servizio farmaceutico; l'assetto delle competenze dei diversi livelli di governo; la spettanza del potere di determinazione delle fattispecie illecite e delle relative sanzioni nella vendita dei farmaci». Secondo la giurisprudenza costituzionale, «l'organizzazione dei servizi farmaceutici rientra nella materia della tutela della salute (*ex multis*, sentenze n. 231 del 2012, n. 150 del 2011, n. 295 del 2009 e n. 87 del 2006) di competenza concorrente dello Stato e delle Regioni ai sensi dell'art. 117, comma terzo, Cost.». L'art. 9, comma 1, n. 10, dello statuto regionale trentino consente alle Province autonome di emanare norme legislative in materia di sanità, nei limiti dei principi stabiliti dalle leggi dello Stato. Le pertinenti norme di attuazione dello statuto (d.P.R. n. 474 del 1975) attribuiscono alla Regione la disciplina del modello di organizzazione delle istituzioni e degli enti sanitari, ferme restando le competenze statali in ordine al commercio ed alla vendita dei medicinali e dei prodotti galenici. Pertanto, dalla disciplina costituzionale emerge che «le due Province autonome esercitano, con riferimento all'organizzazione dei servizi farmaceutici, una potestà legislativa di tipo concorrente». Nel distribuire le competenze in tale materia, la legislazione statale distingue «tre tipi di attività. In primo luogo, vi è la determinazione del numero delle farmacie (cosiddetta disciplina del contingentamento delle sedi farmaceutiche), per la quale il legislatore statale, pur non precisando il soggetto competente alla determinazione, detta una specifica proporzione (una farmacia ogni 3.300 abitanti). In secondo luogo, vi sono la individuazione delle nuove sedi farmaceutiche e la loro localizzazione, attività che la normativa statale demanda ai Comuni (...). In terzo luogo, vi è l'assegnazione dei servizi farmaceutici attraverso procedure concorsuali, a cui segue il rilascio delle autorizzazioni ad aprire le farmacie e a esercitare detti servizi; per queste attività, il legislatore statale determina i requisiti di base per la partecipazione ai concorsi ai fini del rilascio delle autorizzazioni all'esercizio dei servizi farmaceutici, attribuendo alle Regioni e alle Province autonome la competenza ad adottare i bandi di concorso (...). Infine, la normativa statale stabilisce le fattispecie illecite e le sanzioni nel settore farmaceutico, in particolare rispetto alla produzione e circolazione sia dei medicinali industriali (...), sia dei preparati galenici». Dopo aver ricostruito il quadro normativo, i Giudici, nell'individuare i principi fondamentali ai quali deve attenersi la potestà legislativa concorrente delle Province, hanno chiarito che i «criteri stabiliti dalla normativa statale relativi all'organizzazione dei servizi farmaceutici e agli illeciti e alle sanzioni amministrative nella vendita dei farmaci sono (...) "principi fondamentali" in materia di tutela della salute: lo sono, in particolare, i criteri di contingentamento delle sedi farmaceutiche e del concorso per la loro assegnazione (sentenze n. 231 del 2012, n. 150 del 2011, n. 295 del 2009, n. 87 del 2006, n. 352 del 1992, n. 177 del 1988), nonché le norme in materia di illeciti amministrativi relativi alla tutela della salute (sentenza n. 361 del 2003). *A fortiori*, devono essere considerati "principi fondamentali" la determinazione del livello di governo competente alla individuazione e localizzazione delle sedi farmaceutiche, la individuazione dei requisiti di partecipazione ai concorsi per l'assegnazione delle sedi, la definizione delle fattispecie illecite e delle relative sanzioni nel commercio dei farmaci. Questi criteri sono finalizzati ad assicurare un'adeguata distribuzione dell'assistenza farmaceutica sull'intero territorio nazionale, garantendo, al contempo, che sia mantenuto elevato il livello di qualità dei servizi e che non vi siano aree prive della relativa copertura. Inoltre, l'uniformità di queste norme, soprattutto con riferimento alla definizione delle fattispecie illecite e delle relative sanzioni, mira alla protezione di un bene,

quale la salute della persona, “che per sua natura non si presterebbe a essere protetto diversamente alla stregua di valutazioni differenziate, rimesse alla discrezionalità dei legislatori regionali” (sentenza n. 361 del 2003)».

#### *iv) attività libero-professionale intramuraria*

La disciplina statale in materia di attività libero-professionale intramuraria e di sperimentazione clinica posta dal d.l. n. 158 del 2012 è stata scrutinata dalla sentenza n. **301** che ha deciso un ricorso proposto dalla Provincia autonoma di Trento per asserita violazione di plurimi parametri statutari, delle relative norme di attuazione, nonché di talune disposizioni costituzionali. I Giudici hanno, innanzitutto, dichiarato l’illegittimità costituzionale, per violazione della normativa di attuazione statutaria contenuta nell’art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, dell’art. 2, comma 1, lett. b) e c), del suddetto d.l., nella parte in cui, nel dettare una disciplina dettagliata, esaustiva ed autoapplicativa dell’attività libero-professionale intramuraria, non contemplava una clausola di salvaguardia che prevedesse che le Province autonome di Trento e di Bolzano adeguino la propria legislazione in conformità alle disposizioni dello statuto speciale trentino e delle relative norme di attuazione. Il d.lgs. n. 266 del 1992 prescrive l’adeguamento della legislazione regionale e provinciale ai principi e alle norme statali previsti dallo statuto come altrettanti limiti alla medesima legislazione «entro i sei mesi successivi alla pubblicazione dell’atto (...) o nel più ampio termine da esso stabilito», restando applicabili nelle more le disposizioni legislative regionali e provinciali preesistenti. Decorso il predetto termine, le disposizioni non adeguate «possono essere impugnate davanti alla Corte costituzionale ai sensi dell’art. 97 dello statuto speciale». La giurisprudenza costituzionale (ex plurimis, sentenze n. 371 del 2008, n. 162 del 2007 e n. 134 del 2006) ha già ascritto la disciplina della libera professione intramuraria alla competenza legislativa ripartita in materia di sanità e assistenza sanitaria e ospedaliera, che il legislatore provinciale può esercitare nel rispetto dei principi stabiliti dalle leggi statali. Dopo la riforma del Titolo V, il pertinente titolo competenziale è stato individuato nella più ampia materia della tutela della salute, di competenza concorrente (art. 117, terzo comma, Cost.). In tale materia è dunque operante la previsione di attuazione statutaria che assegna alle Province autonome un termine di sei mesi per adeguarsi ai principi statali costituenti limiti alla legislazione provinciale, con conseguente successivo onere di impugnativa da parte dello Stato delle norme provinciali che non si siano adeguate. Nella specie, la Corte – dopo avere puntualizzato che «nelle more dell’adeguamento (...) avrebbe dovuto continuare a ricevere applicazione la disciplina provinciale dell’attività di libera professione intramuraria svolta dai medici del servizio pubblico», posta dalla legge provinciale n. 16 del 2010 – ha rilevato che le disposizioni censurate «confliggono con lo speciale regime di adeguamento vigente per il Trentino-Alto Adige/Südtirol e ne impediscono l’operatività». Infatti, il legislatore statale ha annoverato esplicitamente le Province autonome tra i soggetti a cui «la nuova disciplina (...) deve applicarsi immediatamente e nella sua integralità, prescrivendo oltretutto che l’attuazione della stessa avvenga secondo scadenze prefissate ed entro termini brevi, anche inferiori ai sei mesi messi a disposizione della Provincia». In tal modo, non è stata presa in considerazione «in alcun modo la specificità della Provincia sotto il profilo delle procedure di adeguamento ai sopravvenuti principi statali: non è stato fissato un termine più ampio, di almeno sei mesi, per consentire che la modifica delle norme provinciali vigenti avvenisse in conformità allo speciale regime di autonomia, né è stata introdotta una clausola di salvaguardia che permettesse di applicare la sopravvenuta legislazione statale nei limiti e con le modalità previste dallo statuto speciale. La previsione di una tale clausola avrebbe rimosso ogni ostacolo all’applicazione della speciale procedura di adeguamento prevista dalle norme di attuazione, ponendo al riparo la legislazione statale da tale censura di illegittimità costituzionale (così, ad esempio, sentenza n. 401 del 2007, punto 6.1. del Considerato in diritto)». La Corte ha perciò concluso che il tenore testuale delle impuginate disposizioni e l’assenza di una generale clausola di salvaguardia determinano una violazione della disciplina di attuazione dello statuto speciale, «che come tale non è derogabile da disposizioni statali di legge ordinaria, con conseguente illegittimità di queste ultime (sentenze n. 133 del 2010, n. 334 del 2009, n. 145 del 2005)». La dichiarazione di incostituzionalità – la cui efficacia è stata estesa anche nei confronti della Provincia di Bolzano, «tenuto conto dell’identità di contenuto della normativa statutaria e di

attuazione violata (sentenze n. 133 del 2010, n. 341 e n. 334 del 2009, n. 45 del 2005)» – non incide sull’obbligo della Provincia autonoma di conformarsi ai principi stabiliti dalla legge dello Stato. In proposito, si è ribadito che «nelle materie di competenza ripartita è da ritenere vincolante anche ogni previsione che, sebbene a contenuto specifico e dettagliato, “è da considerare per la finalità perseguita, in ‘rapporto di coesistenzialità e di necessaria integrazione’ con le norme-principio che connotano il settore” (ex plurimis sentenza n. 437 del 2005)». Con specifico riguardo alla disciplina degli «spazi per l’esercizio della professione medica intramuraria», già la sentenza n. 371 del 2008 aveva affermato 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». Un esito di non fondatezza, per erroneità del presupposto interpretativo, è toccato alla questione avente ad oggetto l’art. 2, comma 1, lett. h), del d.l. n. 158 del 2012 che ha introdotto la decurtazione sino al 20% della retribuzione di risultato dei direttori generali a titolo di sanzione per inadempienze non gravi, in caso di mancato reperimento di spazi per lo svolgimento dell’attività libero-professionale. La Corte ha puntualizzato che la suddetta disposizione si è limitata ad ampliare la gamma degli strumenti utilizzabili dalle Regioni e dalle Province autonome per contrastare eventuali inadempienze; ed ha sostenuto che l’introduzione di tale sanzione, «che si affianca ad altre già previste, non eccede dai limiti delle competenze statali e (...) non comprime in alcun modo la discrezionalità provinciale rispetto a quanto stabilito dalla previgente disciplina legislativa, già scrutinata (...) con la sentenza n. 371 del 2008». Infine, i Giudici hanno dichiarato l’illegittimità costituzionale, per violazione dell’art. 3 Cost., dell’art. 12, comma 10, del d.l. n. 158 del 2012, nella parte in cui non prevedeva che nelle Regioni e nelle Province autonome di Trento e di Bolzano con una popolazione inferiore a un milione di abitanti dovesse essere comunque costituito un comitato etico per la sperimentazione clinica. Nella disposizione de qua è stata riscontrata la «contraddittorietà intrinseca dei precetti in essa contenuti, con conseguente violazione del principio di ragionevolezza (sentenze n. 234 del 2006, n. 320 del 2005 e n. 416 del 2000)». Infatti, la prima parte di essa richiede che siano riorganizzati i comitati etici per la sperimentazione clinica da parte di ciascuna delle Regioni e delle Province autonome, senza distinguere in alcun modo i diversi enti in base all’entità della loro popolazione. La successiva lett. a) della medesima disposizione, però, stabilisce che a ciascun comitato sia attribuita una competenza territoriale provinciale o interprovinciale, in modo che sia rispettato il parametro minimo di un milione di abitanti. Dunque, la norma, perseguendo l’evidente intento di contenere il numero di tali strutture e le relative spese, esige che ogni comitato etico espliciti la propria competenza su un territorio che comprenda una popolazione pari ad almeno un milione di abitanti. La Corte ha così osservato che le previsioni contenute nella disposizione impugnata, «che incidono sulle competenze delle Regioni e delle Province autonome in materia di tutela della salute, risultano (...) irrealizzabili nelle realtà territoriali di contenute dimensioni demografiche, tra cui rientra la Provincia autonoma di Trento. Infatti, da un lato si esige che ogni Regione e Provincia autonoma istituisca almeno un comitato etico e, dall’altro lato, si richiede che la competenza di tale comitato si espliciti su un territorio che comprenda almeno un milione di abitanti». Non a caso, il successivo decreto del Ministro per la salute 8 febbraio 2013, allo scopo di ovviare all’incongruenza legislativa, ha inteso chiarire espressamente che, nelle Regioni e nelle Province autonome con una popolazione inferiore a un milione di abitanti deve essere comunque costituito un comitato etico. Tuttavia, «considerato che il tenore testuale della disposizione (...) non concede margini per sciogliere in via interpretativa l’intrinseca contraddizione e che la sopravvenuta precisazione (...) è contenuta in un atto ministeriale, come tale inidoneo a emendare la fonte primaria», la Corte non ha potuto esimersi dal dichiarare quest’ultima incostituzionale in parte qua.

#### **v) medicinali cannabinoidi**

Con la sentenza n. **141** la Corte ha scrutinato vari profili di illegittimità costituzionale sollevati con riferimento alla legge della Regione Liguria n. 26 del 2012 e alla legge della Regione Veneto n. 38 del 2012, entrambe riguardanti la disciplina dei medicinali cannabinoidi. È stata dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata nei confronti degli artt. 2, comma 1, e 3,

comma 1, lettera b), della legge regionale ligure in quanto - diversamente dalla normativa statale (d.lgs. n. 219 del 2006) che distingue tra «formule magistrali» e «formule officinali» e ne prevede un regime differenziato - fa «generico riferimento alle “preparazioni galeniche”»; a giudizio della Corte, infatti, non è ravvisabile la violazione dell’art. 117, comma 3, Cost. poichè sia l’interpretazione sistematica sia quella letterale portano a ritenere che la disciplina delle disposizioni censurate è inequivocabilmente riferita alle formule magistrali. Non è stata considerata fondata, altresì, la censura sollevata nei confronti dell’art. 3, comma 1, lettera b), della medesima legge che stabilisce che «nel caso di preparazioni galeniche magistrali per utilizzo extra-ospedaliero [...], la spesa per la terapia è a carico del paziente quando è prescritta su ricettario bianco», mentre «la spesa resta a carico del Servizio Sanitario Regionale solo qualora il medico che fa la prescrizione sia alle dipendenze del servizio pubblico e utilizzi il ricettario del Servizio Sanitario Regionale per la prescrizione magistrale»; la disposizione, infatti, limitandosi ad effettuare la suddetta distinzione al solo fine dell’attribuzione dell’onere per la prestazione sanitaria, non riguarda la ripetibilità della prescrizione medica e, pertanto, non contrasta con la normativa statale secondo la quale «la prescrizione medica deve essere effettuata con ricetta da rinnovare volta per volta» (art. 89 del d.lgs. 219 del 2006). Non è, inoltre, ravvisabile alcun contrasto con il decreto del Ministro dell’economia e delle finanze 17 maggio 2008 anche perché le previsioni ivi contenute sono disposizioni di dettaglio non qualificabili come norme di principio nel senso di cui all’art. 117, terzo comma, Cost. in quanto non riguardano le modalità di prescrizione dei medicinali, bensì le caratteristiche del «modello di ricettario medico a carico del Servizio sanitario nazionale». È stata ritenuta fondata, invece, la censura prospettata avverso l’art. 2, commi 1 e 2, della medesima legge regionale che prevedeva, tra l’altro, che i medicinali cannabinoidi potessero essere prescritti dal medico specialista nelle discipline anestesia e rianimazione, oncologia e neurologia (comma 1) o dai medici di medicina generale, previa indicazione terapeutica formulata dai suddetti medici specialisti. La Corte premette che dall’analisi delle varie disposizioni statali che regolano le modalità di immissione in commercio e di somministrazione dei farmaci «si ricava il principio secondo cui la classificazione dei farmaci e la regolamentazione del relativo regime di dispensazione sono definite dalle leggi statali per garantire l’uniformità sul territorio nazionale delle modalità di prescrizione e impiego dei farmaci medesimi (sentenza n. 8 del 2011)». Per i Giudici, pertanto, la disposizione regionale censurata, indicando i medici specialisti abilitati a prescrivere i farmaci cannabinoidi e definendo le relative indicazioni terapeutiche, «interferisce con la competenza dello Stato a individuare, con norme di principio tese a garantire l’uniformità delle modalità di prescrizione dei medicinali nel territorio nazionale, gli specialisti abilitati alla prescrizione del farmaco o principio attivo, nonché i relativi impieghi terapeutici » e, pertanto, viola l’art. 117, comma 3, Cost. Infine, la Corte è stata chiamata a pronunciarsi su due analoghe questioni proposte nei confronti dell’art. 5, comma 2, della legge della Regione Veneto n. 38 del 2012 e dell’art. 8 della legge della Regione Liguria n. 26 del 2012 riguardanti l’attivazione di convenzioni delle rispettive Giunte regionali con alcuni soggetti, quali lo Stabilimento chimico farmaceutico militare di Firenze, al fine di avviare azioni sperimentali o specifici progetti per la produzione di medicinali cannabinoidi. Al riguardo, è stata dichiarata non fondata la questione sollevata in relazione all’articolo 117, comma 3, Cost., nei confronti della legge della Regione Veneto in quanto la norma non obbliga la Giunta regionale ad avviare tali azioni, ma riconosce in capo alla stessa una mera facoltà; inoltre, dalla formulazione della norma si desume che le suddette convenzioni possono intercorrere solo con soggetti autorizzati secondo la normativa vigente, lasciando «impregiudicata, perché estranea alla competenza regionale, la questione relativa al procedimento di autorizzazione alla produzione di principi attivi stupefacenti a fini medici». Al contrario, è stata ritenuta lesiva dell’articolo 117, comma 3, Cost. la disposizione della legge regionale ligure in quanto, prevedendo che «la Regione possa stipulare convenzioni per la produzione di principi attivi stupefacenti a fini medici con istituti sprovvisti della specifica autorizzazione dell’Agenzia italiana del farmaco (...), si pone «in contrasto con la disciplina autorizzatoria statale, che rientra tra i principi fondamentali in materia di tutela della salute, essendo posta a garanzia di un diritto fondamentale della persona (sentenza n. 253 del 2009)».

*vi) identificazione degli animali d’affezione*

Con la sentenza n. **193** è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale – per violazione dell'obbligo di osservanza dei vincoli comunitari, nonché dei principi fondamentali della legislazione statale in materia di tutela della salute - dell'art. 2, comma 2, della legge della Regione Veneto n. 31 del 2012, nella parte in cui, rinviando all'art. 4 della legge della Regione Veneto n. 60 del 1993, consentiva che si potesse procedere alla identificazione dei giovani cani mediante tatuaggio, sia pure in alternativa ad «altro sistema di identificazione indicato dalla Giunta regionale». La disposizione, infatti, contrasta con l'art. 4, comma 1, del Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio n. 998/2003 del 26 maggio 2003 - il quale prevede che, dopo un periodo transitorio nel corso del quale sono consentiti quali mezzi di identificazione dei cani sia il tatuaggio sia il sistema elettronico di identificazione (cosiddetto trasponditore o microchip), a decorrere dal 3 luglio 2012 i cani si identificano solo con il microchip - e con l'ordinanza del 6 agosto 2008 del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali, che al Regolamento si è uniformata. Aggiunge la Corte che non vale l'obiezione regionale secondo cui attualmente l'unico sistema identificativo utilizzabile è rappresentato dal microchip, in quanto la natura dinamica del rinvio operato dalla legge impugnata comporta, pur sempre, la possibilità di reintroduzione del sistema di identificazione con tatuaggio, tramite l'adozione di una nuova deliberazione di Giunta.

### **8.3. Le materie di competenza residuale (art. 117, quarto comma, Cost.)**

#### **8.3.1. Agricoltura**

La riconversione del comparto bieticolo-saccarifero deve essere ascritta alla «materia agricoltura riservata alla competenza legislativa residuale delle Regioni»: così la sentenza n. **62** che ha giudicato costituzionalmente illegittimo, per contrasto con gli artt. 117, quarto comma, e 120 Cost., l'art. 29, comma 2, del d.l. n. 5 del 2012, in quanto demanda al Comitato interministeriale già previsto dalla legislazione di sostegno al settore (d.l. n. 2 del 2006) l'adozione delle norme idonee a garantire l'esecutività dei progetti di riconversione e la nomina, nei casi di particolare necessità, di un commissario *ad acta* per l'attuazione degli accordi definiti in sede regionale. La norma è stata ritenuta lesiva dell'art. 117 Cost. «tanto se la si interpreti come attributiva di un potere regolamentare, quanto amministrativo». Nel primo caso, «sarebbe pacificamente violato l'art. 117, sesto comma, Cost. trattandosi di una materia riservata alla competenza legislativa residuale delle regioni»; nel secondo, ove anche si ipotizzasse «una chiamata in sussidiarietà da parte dello Stato per assicurare il perseguimento di interessi unitari che sarebbero compromessi dall'inerzia o dall'inadempimento da parte del livello di governo inferiore», l'ineludibile esigenza della leale collaborazione non potrebbe ritenersi soddisfatta da un atto unilaterale dello Stato. Invero, la norma impugnata ha previsto un «potere di intervento sostitutivo dello Stato che si attiva mediante la predisposizione da parte del comitato interministeriale di norme idonee a dare esecutività ai progetti nel quadro delle competenze regionali e in casi di particolare necessità (non specificati) con il diretto intervento di un commissario *ad acta*»; ed ha introdotto una forma di potere sostitutivo «che non risponde ai requisiti richiesti dall'art. 120 Cost. e dall'art. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131».

#### **8.3.2. Cave**

La sentenza n. **246** ha confermato che la potestà legislativa residuale delle Regioni in materia di cave trova un limite nella «competenza affidata in via esclusiva allo Stato, *ex art. 117, secondo comma, lettera s)*, Cost., di disciplinare l'ambiente nella sua interezza, in quanto entità organica che inerisce ad un interesse pubblico di valore costituzionale primario ed assoluto». In tale assetto di attribuzioni, alle Regioni é consentito soltanto di «incrementare eventualmente i livelli della tutela ambientale», naturalmente nell'esercizio di una propria competenza legislativa ed alla condizione di non compromettere «un punto di equilibrio tra esigenze contrapposte espressamente individuato dalla norma dello Stato» (sentenze n. 145 del 2013, n. 66 del 2012 e n. 225 del 2009).

#### **8.3.3. Commercio**

«è illegittima una disciplina che, se pure in astratto riconducibile alla materia commercio di

competenza legislativa delle Regioni, produca, in concreto, effetti che ostacolino la concorrenza, introducendo nuovi o ulteriori limiti o barriere all'accesso al mercato e alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale» (sentenze n. 18 del 2012 e n. 150 del 2011). Così la sentenza n. **209**.

La sentenza n. **245** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., di una disposizione (l'art. 51, comma 1, della legge della Regione Liguria n. 23 del 2011) adottata al fine di evitare, attraverso una disciplina transitoria, «una paralisi nel campo del commercio su aree pubbliche». La norma *de qua* – che prevedeva, in attesa dell'adozione dei criteri per l'assegnazione dei posteggi sulle aree pubbliche (ad opera della Giunta regionale in conformità ad un'intesa in sede di Conferenza unificata), l'applicazione dei previgenti criteri regionali (art. 30, comma 4, della legge regionale n. 1 del 2007) – è stata giudicata in contrasto con il modello partecipativo prescritto dal legislatore nazionale (art. 70, comma 5, del d.lgs. n. 59 del 2010) non solo per l'individuazione dei criteri per il rilascio e il rinnovo della concessione dei posteggi per l'esercizio del commercio su aree pubbliche, ma anche per la definizione delle disposizioni per il passaggio tra il vecchio ed il nuovo regime.

La sentenza n. **251** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale, promossa in relazione all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., degli artt. 17, 18 e 19 della legge della Regione Veneto n. 50 del 2012, i quali prevedono che l'apertura, i mutamenti di superficie, di settore, la trasformazione, il trasferimento di sede e il subingresso rispettivamente degli esercizi di vicinato (art. 17) e delle strutture di vendita di dimensioni medie (art. 18) e grandi (art. 19), siano soggetti a segnalazione certificata d'inizio attività (SCIA) o ad autorizzazione, da presentare o richiedere allo sportello unico per le attività produttive (SUAP). A giudizio della Corte tali disposizioni, adottate nell'esercizio della competenza residuale in materia di commercio (*ex multis*, sentenze n. 18 del 2012, n. 150 del 2011 e n. 288 del 2010), limitandosi a distinguere i casi in cui un'attività commerciale può essere avviata o modificata sulla base di una SCIA, da quelli in cui è invece necessaria un'autorizzazione, «non si occupano in alcun modo dei profili edilizi, urbanistici o ambientali dei procedimenti relativi agli esercizi commerciali, i quali rimangono soggetti a specifica disciplina». Pertanto, diversamente da quanto sostenuto dal ricorrente, la normativa regionale in esame non abilita l'amministrazione procedente ad omettere la valutazione ambientale strategica (VAS), o le altre valutazioni ambientali, laddove richieste, spettando «all'autorità amministrativa effettuare la VAS, nei casi previsti dal legislatore statale (art. 6 del d.lgs. n. 152 del 2006), tenendo peraltro conto che essa si configura come fase interna ai procedimenti di formazione dei piani e dei programmi (Consiglio di Stato, sezione IV, 12 gennaio 2011, n. 133) e, dunque, non attiene alle modalità di presentazione al SUAP di richieste relative al singolo esercizio commerciale».

#### **8.3.4. Ordinamento e organizzazione amministrativa regionale**

La sentenza n. **219** esamina molte questioni proposte avverso norme del d.lgs. n. 149 del 2011 (Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, a norma degli articoli 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42). Si esaminano qui due questioni in cui convergono la competenza statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica e la competenza regionale residuale dell'ordinamento e organizzazione amministrativa regionale. La prima concerne le censure relative all'art. 7, in riferimento agli artt. 117, quarto comma, e 119 Cost. La disposizione censurata disciplina gli effetti sull'organizzazione amministrativa regionale conseguenti alla mancata osservanza del patto di stabilità interno da parte della Regione e degli enti locali, nell'anno successivo a quello dell'inadempienza. La Corte dichiara che le questioni non sono fondate. Infatti, essa ha ripetutamente affermato che Regioni ed enti locali sono tenuti a concorrere alle manovre volte al risanamento dei conti pubblici, anche al fine di garantire l'osservanza degli obblighi assunti in sede europea, e che le misure adottate a tal fine dallo Stato costituiscono inevitabili limitazioni, in via indiretta, all'autonomia finanziaria e organizzativa regionale e locale (sentenza n. 36 del 2004). Quest'ultima non è perciò lesa, quando lo Stato abbia adottato misure contenute nei limiti di un principio di coordinamento della finanza pubblica. Si è però aggiunto che i margini costituzionalmente tutelati dell'autonomia finanziaria e organizzativa della Regione si riducono, quando essa ha trasgredito agli obblighi legittimamente imposti dalla legislazione dello

Stato, al fine di garantire la tenuta della finanza pubblica allargata (sentenza n. 155 del 2011). È questo il caso su cui interviene la disposizione censurata: essa non è fonte di obblighi direttamente applicabili alle Regioni, ma piuttosto di sanzioni cagionate proprio dalla violazione pregressa del patto di stabilità interno da parte della Regione. Posto che esso non è stato rispettato, rientra senza dubbio nei limiti, resi più ampi, del coordinamento della finanza pubblica un insieme di misure stringenti, divenute necessarie proprio a causa dell'inadempimento regionale, e che ben avrebbero potuto essere evitate se fosse stato osservato il patto di stabilità. Per converso, l'altra questione qui considerata, concerne una fattispecie in cui viene ritenuto illegittimo il sacrificio della competenza residuale in materia di organizzazione amministrativa. L'art. 5 del d.lgs. n. 149 del 2011 recita: «Il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato può attivare verifiche sulla regolarità della gestione amministrativo-contabile, ai sensi dell'articolo 14, comma 1, lettera d), della legge 31 dicembre 2009, n. 196, oltre che negli altri casi previsti dalla legge, qualora un ente evidenzi, anche attraverso le rilevazioni SIOPE, situazioni di squilibrio finanziario riferibili ai seguenti indicatori: a) ripetuto utilizzo dell'anticipazione di tesoreria; b) disequilibrio consolidato della parte corrente del bilancio; c) anomale modalità di gestione dei servizi per conto di terzi». La Corte ne dichiara l'illegittimità costituzionale, nella parte in cui si applica alle Regioni, in quanto «la norma impugnata supera il punto di sintesi che si era in tal modo raggiunto a tutela dell'autonomia regionale, affidando al Governo l'esercizio di un potere di verifica che, pur restando strumentale rispetto ai compiti del giudice contabile, ugualmente si divarica dal procedimento attivabile e gestibile da quest'ultimo, ed in definitiva si duplica in danno delle Regioni e delle Province autonome. Tale assetto normativo eccede i limiti propri dei principi di coordinamento della finanza pubblica, e si ripercuote sulla competenza legislativa regionale in materia di organizzazione degli uffici, per entrambi questi aspetti. Anzitutto, poiché riserva all'apparato ministeriale un compito fino ad oggi consacrato all'imparziale apprezzamento della Corte dei conti (sentenze n. 198 del 2012, n. 179 del 2007, n. 267 del 2006 e n. 29 del 1995). Inoltre, poiché ciò accade in difetto di proporzionalità tra il mezzo impiegato ed il fine perseguito, non essendovi ragione di supporre l'inidoneità degli ampi poteri ispettivi di quest'ultima a conseguire i medesimi risultati, secondo modalità maggiormente compatibili con l'autonomia regionale».

### **8.3.5. Trasporto pubblico locale**

Il trasporto pubblico locale identifica un «settore materiale» ascrivibile alla potestà legislativa regionale residuale ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost. (sentenze n. 142 del 2008, n. 452 del 2007, n. 80 del 2006, n. 222 del 2005): così la sentenza n. **273** che ha deciso, nel senso della non fondatezza, talune questioni relative al Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale, anche ferroviario, nelle Regioni a statuto ordinario.

## **9. La funzione amministrativa**

### **9.1. L'attrazione in sussidiarietà**

La sentenza n. **9** ha risolto un conflitto di attribuzione tra la Regione autonoma Sardegna e Presidente del Consiglio dei ministri per l'annullamento del decreto del Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali del 3 aprile 2012 (Ripartizione della quota complessiva di cattura del tonno rosso per la campagna di pesca 2012), ritenuto lesivo della competenza legislativa esclusiva in materia di «caccia e pesca» prevista dallo Statuto sardo. La sentenza, nel riconoscere la spettanza del potere allo Stato, ha precisato che nel caso in argomento – contrariamente all'assunto della Regione ricorrente - non vi è attrazione in sussidiarietà, in quanto, ancorché la Regione sia titolare della competenza primaria nella materia della pesca e, conseguentemente, della relativa funzione amministrativa (che le appartengono in ragione di norme statutarie di rango costituzionale evocate nel ricorso), l'oggetto del decreto impugnato riguarda la materia ambiente ed ecosistema, di competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. Precisa la Corte: «Detta competenza si riferisce all'ambiente ed all'ecosistema in termini generali ed onnicomprensivi. Data l'ampiezza e la complessità delle tematiche coinvolte, i principi e le regole elaborati dallo Stato *in subiecta materia* coinvolgono interessi giuridicamente tutelati nell'ambito di



altre competenze legislative ripartite secondo i canoni dell'art. 117 Cost. Quando il carattere trasversale della normativa in tema di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema comporta fenomeni di sovrapposizione ad altri ambiti competenziali, questa Corte ha già avuto modo di affermare (sentenza n. 378 del 2007) che la prevalenza debba essere assegnata alla legislazione statale rispetto a quella spettante alle Regioni o alle Province autonome, nelle materie di propria competenza trasversalmente intercettate. Ciò in relazione al fatto che la disciplina unitaria e complessiva dell'ambiente e dell'ecosistema inerisce ad un interesse pubblico di valore costituzionale primario ed assoluto e deve garantire un elevato livello di tutela, come tale inderogabile da altre discipline di settore. Sotto questo profilo, dunque, la competenza derivante da altre materie attribuite alla Regione diventa necessariamente recessiva, non potendo in alcun modo derogare il livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato (sentenze n. 278 del 2012 e n. 378 del 2007). Nel caso in esame, infine, i profili che incidono sulla disciplina della pesca appaiono strumentali all'obiettivo perseguito, consistente proprio nella salvaguardia dell'ecosistema, come emerge da quanto si richiama più specificamente nel successivo paragrafo a proposito della normativa internazionale e comunitaria, in relazione alla quale il decreto si pone in rapporto di attuazione. Quanto alla titolarità della funzione amministrativa in concreto esercitata attraverso il decreto, occorre preliminarmente rilevare come in ogni caso debba escludersi che esso rivesta natura regolamentare, limitandosi ad individuare, con precetti di estremo dettaglio, il riparto tra gli operatori autorizzati delle quote spettanti all'Italia, secondo le tipologie di pesca consentite. Tanto premesso, occorre rilevare che nel caso in esame lo Stato si è limitato ad adottare un atto esecutivo di prescrizioni, provenienti da una convenzione internazionale e da atti normativi comunitari meglio specificati nel successivo considerato n. 7. Dette prescrizioni sono finalizzate alla tutela dell'ecosistema in un ambito internazionale, al quale lo Stato italiano partecipa per la parte relativa al suo territorio. In tale contesto, nessuna specifica disposizione attribuisce la titolarità di funzioni amministrative alla Regione autonoma Sardegna. Ciò appare del tutto coerente col rilievo nazionale dell'impugnato decreto e con la diretta responsabilità che lo Stato italiano assume nella corretta esecuzione delle prescrizioni di cui è destinatario in relazione ad uno spazio marino e ad operatori ittici considerati nel loro complesso e, in quanto tali, non suscettibili di una disciplina articolata e differenziata su base regionale. Dunque, non esistendo alcuna norma attributiva di funzione amministrativa alla Regione autonoma Sardegna nel settore in esame e considerata la ristretta tempistica consentita dal piano determinato in ambito internazionale e comunitario, assolutamente incompatibile con la formalizzazione di una procedura d'intesa, peraltro non prevista da alcuna specifica disposizione, l'adozione dell'impugnato decreto da parte dello Stato appare conforme all'assetto delle proprie attribuzioni".

La sentenza n. **39** dichiara l'illegittimità costituzionale, per violazione della competenza legislativa regionale e del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni, dell'art. 61, comma 3, del decreto-legge n. 5 del 2012. Secondo la norma impugnata lo Stato, qualora debba adottare un atto amministrativo incidente in materie di competenza regionale e non abbia raggiunto la necessaria intesa con la Regione interessata, può deliberare unilateralmente l'atto stesso, nei sessanta giorni successivi alla scadenza del termine per la sua adozione, in presenza di gravi esigenze di tutela della sicurezza, della salute, dell'ambiente o dei beni culturali o per evitare un grave danno all'Erario. Al riguardo, la Corte osserva che "Il rilievo nazionale degli interessi menzionati nella norma censurata non è da solo sufficiente a rendere legittimo il superamento dei limiti alla potestà legislativa dello Stato e delle Regioni fissati dal riparto costituzionale delle competenze. Difatti, l'accentramento dell'esercizio di funzioni amministrative da parte dello Stato «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).

La sentenza n. **62** ha confermato che «è ammissibile una deroga al normale riparto di competenze qualora "la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata" e "non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità" (sentenza n. 303 del 2003)».

### ***9.2. Le funzioni amministrative e le Autorità di regolazione in funzione di garanzia***

La sentenza n. **41** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, promosse dalla Regione Veneto in riferimento all'articolo 118 della Costituzione e al principio di leale collaborazione, dell'articolo 36, comma 1, lettera a), del d.l. n. 1 del 2012, convertito dalla legge n. 27 del 2012, che - sostituendo i commi 1 e 2 dell'art. 37 del d.l. n. 201 del 2011, convertito dalla legge n. 214 del 2011 - detta misure riguardanti l'istituzione e le funzioni dell'Autorità nazionale di regolazione dei trasporti. Nel caso oggetto dell'esame della Corte, le funzioni conferite all'Autorità di regolazione dei trasporti non assorbono le competenze spettanti alle amministrazioni regionali in materia di trasporto pubblico locale, ma le presuppongono e le supportano. Valgono anche in questo caso i principi affermati dalla Corte in una fattispecie analoga: «le attribuzioni dell'Autorità non sostituiscono né surrogano alcuna competenza di amministrazione attiva o di controllo; esse esprimono una funzione di garanzia, in ragione della quale è configurata l'indipendenza dell'organo» (sentenza n. 482 del 1995). Compito dell'Autorità dei trasporti è, infatti, dettare una cornice di regolazione economica, all'interno della quale Governo, Regioni e enti locali sviluppano le politiche pubbliche in materia di trasporti, ciascuno nel rispettivo ambito. Del resto la stessa disposizione censurata prevede, al comma 1 dell'art. 37 del decreto-legge n. 201 del 2011, che l'Autorità di regolazione dei trasporti sia tenuta al rispetto delle competenze delle Regioni e degli enti locali di cui al Titolo V della parte seconda della Costituzione. Infatti, in relazione alle disposizioni sottoposte all'esame della Corte, per quanto riguarda le tariffe, i canoni e i pedaggi, le disposizioni impugnate (lettera b del comma 2 dell'art. 37 del decreto-legge n. 201 del 2011) attribuiscono all'Autorità il compito di stabilire solo i criteri, mentre resta impregiudicata in capo ai soggetti competenti la determinazione in concreto dei corrispettivi per i servizi erogati. Analogamente, riguardo ai bandi di gara, l'Autorità è investita della competenza a definire gli schemi, senza sostituirsi alle amministrazioni competenti nell'elaborazione in dettaglio dei bandi, delle convenzioni da inserire nei capitolati delle medesime gare e delle concessioni (lettera f del comma 2 dello stesso articolo). Ciò vale anche con specifico riferimento al settore autostradale (lettera g del citato comma 2 dell'art. 37). Ancora, con riguardo alla nomina delle commissioni giudicatrici, secondo la normativa in esame, l'Autorità indipendente è dotata del potere di stabilire solo i criteri per la nomina, salve restando le competenze delle amministrazioni locali su ogni ulteriore decisione in ordine alla composizione delle commissioni giudicatrici o alle modalità di scelta dei suoi componenti, decisioni che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, rientrano invece nella materia dell'organizzazione amministrativa, spettante alle Regioni ex art. 117, quarto comma, Cost. (sentenze n. 43 del 2011 e n. 401 del 2007). In sintesi, come la Corte ha già affermato a proposito di altre Autorità di regolazione, «non vi è ragione di ritenere che le Autorità di tale natura [...] possano produrre alterazioni dei criteri costituzionali in base ai quali viene ripartito l'esercizio delle competenze amministrative tra Stato, Regioni ed enti locali» (sentenza n. 88 del 2009).

### ***9.3. Le funzioni amministrative e le misure premiali***

La sentenza n. **46** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3-bis, comma 3, del d.l. n. 138 del 2011, impugnato dalla Regione Veneto, in riferimento all'art. 118 Cost., in quanto introduce e disciplina, quale ulteriore parametro di virtuosità degli enti territoriali ai fini del concorso alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, l'applicazione delle procedure di affidamento dei servizi pubblici locali ad evidenza pubblica. Il legislatore statale ha infatti adottato, nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia di tutela della concorrenza, una tecnica premiale che non lede le attribuzioni costituzionalmente garantite delle Regioni, con la conseguenza che «la capacità amministrativa degli enti non può ritenersi limitata da un sistema che garantisce ad essi la piena autonomia di gestione».

### ***9.4. Le funzioni amministrative e il vincolo di destinazione***

Con la sentenza n. **63** la Corte ha ritenuto non lesiva dei poteri di disposizione ed esercizio di funzioni amministrative della Regione, relativamente a propri beni, una disposizione che preveda la

destinazione delle risorse derivanti dalle dismissioni dei beni dell'ente territoriale all'obiettivo di riduzione dei debiti dell'ente medesimo; ciò in quanto «la dismissione dei beni costituisce un atto che è adottato dagli enti territoriali in piena autonomia» e «la previsione della destinazione delle risorse derivanti dalle dismissioni alla riduzione del debito dell'ente – esprimendo (...) un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica – può legittimamente comportare una limitazione dell'autonomia amministrativa della Regione».

### **9.5. La riserva di funzione amministrativa**

È «evidente che il legislatore statale, prescrivendo la pubblicazione del calendario venatorio e contestualmente del “regolamento” sull'attività venatoria e imponendo l'acquisizione obbligatoria del parere dell'ISPRA, e dunque esplicitando la natura tecnica del provvedimento, abbia inteso realizzare un procedimento amministrativo, al termine del quale la Regione è tenuta a provvedere nella forma che naturalmente ne consegue, con divieto di impiegare, invece, la legge-provvedimento» (sentenza n. 20 del 2012; in seguito, sentenze n. 105 del 2012, n. 116 del 2012, n. 310 del 2012). È quanto ribadito dalla sentenza **90**.

### **9.6. Il superamento dell'inerzia delle amministrazioni regionali**

La sentenza n. **39** dichiara l'illegittimità costituzionale, per violazione della competenza legislativa regionale e del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni, dell'art. 61, comma 3, del decreto-legge n. 5 del 2012. Secondo la norma impugnata lo Stato, qualora debba adottare un atto amministrativo incidente in materie di competenza regionale e non abbia raggiunto la necessaria intesa con la Regione interessata, può deliberare unilateralmente l'atto stesso, nei sessanta giorni successivi alla scadenza del termine per la sua adozione, in presenza di gravi esigenze di tutela della sicurezza, della salute, dell'ambiente o dei beni culturali o per evitare un grave danno all'Erario. Al riguardo, la Corte osserva che “Il rilievo nazionale degli interessi menzionati nella norma censurata non è da solo sufficiente a rendere legittimo il superamento dei limiti alla potestà legislativa dello Stato e delle Regioni fissati dal riparto costituzionale delle competenze. Difatti, l'accentramento dell'esercizio di funzioni amministrative da parte dello Stato «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, ovvero sia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà» (sentenza n. 303 del 2003).

La sentenza n. **239** ha dichiarato non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione sollevata dalla Regione Basilicata in riferimento all'art. 38, comma 1, del d.l. n. 83 del 2012, convertito dalla legge n. 134 del 2012. La disposizione censurata dispone che nel caso di mancata espressione da parte delle amministrazioni regionali degli atti di assenso o di intesa inerenti alle funzioni previste da specifiche disposizioni di legge in relazione a infrastrutture energetiche ed espropriazione per pubblica utilità (*d.l. n. 83 del 2012, art. 8, commi 7 e 8; d.P.R. n. 327 del 2001, art. 52-quinquies, comma 5; d.lgs. n. 93 del 2011, art. 3, comma 4*), entro il termine di centocinquanta giorni, il Ministero dello sviluppo economico invita le medesime a provvedere entro un termine non superiore a trenta giorni, e che, in caso di ulteriore inerzia, rimette gli atti alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, la quale, entro sessanta giorni dalla rimessione, provvede in merito con la partecipazione della regione interessata. La Corte dichiara che la disposizione censurata non viola le competenze costituzionali della Regione, né si pone in contrasto con il principio di leale collaborazione, che anzi tende ad attuare, in quanto nel caso di specie non ricorre l'ipotesi del superamento, con decisione unilaterale di una delle parti, di atti a struttura necessariamente bilaterale. La norma censurata, infatti, mira a superare una condotta meramente passiva, che si traduce nell'assenza di ogni forma di collaborazione e si risolve in una inerzia idonea a creare un vero e proprio blocco procedimentale con indubbio pregiudizio per il principio di leale collaborazione e per il buon andamento dell'azione amministrativa. Precisa la Corte che l'intenzione del legislatore di superare con la norma in questione le situazioni di “stallo” nel settore energetico si evince anche dai lavori parlamentari, segnatamente, dalla relazione illustrativa, la quale «evidenzia come molti procedimenti relativi alla realizzazione di infrastrutture energetiche strategiche risultino

fortemente rallentati o sospesi, anche per anni, a causa dell'inerzia delle amministrazioni regionali aventi competenza concorrente nell'autorizzazione o concessione relativa alle opere da realizzare».

## **10. Il potere regolamentare**

### **10.1. L'ambito della potestà regolamentare statale**

L'art. 117, sesto comma, Cost. consente allo Stato il ricorso allo strumento regolamentare solo nelle materie riconducibili alla sua potestà legislativa esclusiva. In applicazione del disposto costituzionale, la sentenza n. **46** ha rigettato una censura proposta dalla Regione Veneto, in riferimento all'art. 117, commi terzo e sesto, Cost., avverso il comma 5 dell'art. 3-*bis* del d.l. n. 138 del 2011, rilevando che il decreto ministeriale citato dall'impugnata disposizione, peraltro privo di natura regolamentare, afferisce «ad una materia che rientra nella legislazione esclusiva dello Stato (cioè il “coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale” di cui alla lettera *r* del comma secondo dell'art. 117 Cost.).

## **11. Il principio cooperativo**

### **11.1. L'ambito applicativo del principio di leale collaborazione**

La sentenza n. **8**, avente ad oggetto il processo di liberalizzazione delle attività economiche ed in particolare l'art. 1, comma 4, del d.l. n. 1 del 2012 (che attribuisce alle Regioni compiti in tema di liberalizzazioni), afferma che è infondata la questione riguardante la pretesa violazione da parte della Regione del principio di leale collaborazione. Infatti, secondo la giurisprudenza della Corte, l'invocato principio non trova applicazione in riferimento al procedimento legislativo ed, inoltre, «esso non opera allorché lo Stato eserciti la propria competenza legislativa esclusiva in materia di “tutela della concorrenza”» (così la sentenza n. 299 del 2012 e similmente le sentenze n. 234 del 2012, n. 88 del 2009 e n. 219 del 2005).

La sentenza n. **46** ha confermato che il principio di leale collaborazione «“non trova applicazione in riferimento al procedimento legislativo e [...] non opera allorché lo Stato eserciti la propria competenza esclusiva in materia di “tutela della concorrenza”» (così le sentenze n. 8 del 2013; n. 299 e n. 234 del 2012; n. 88 del 2009 e n. 219 del 2005)».

«(...) l'esercizio della funzione legislativa non è soggetto alle procedure di leale collaborazione (*ex plurimis*, sentenze n. 100 del 2010, n. 284 e n. 225 del 2009)». Così la sentenza n. **63**.

Con la sentenza n. **121**, la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 10, del decreto-legge n. 16 del 2012, promossa in riferimento all'art. 120 Cost., secondo cui «A decorrere dal 1° luglio 2012, non si procede all'accertamento, all'iscrizione a ruolo e alla riscossione dei crediti relativi ai tributi erariali, regionali e locali, qualora l'ammontare dovuto, comprensivo di sanzioni amministrative e interessi, non superi, per ciascun credito, l'importo di euro 30, con riferimento ad ogni periodo d'imposta». La ricorrente lamenta che la denunciata disposizione non è stata preceduto da alcuna adeguata forma di leale collaborazione. Per contro, la Corte afferma che la norma impugnata è stata adottata nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva statale in materia di «sistema tributario dello Stato», per la quale la Costituzione non impone alcun coinvolgimento delle Regioni, e che, in ogni caso, l'esercizio dell'attività legislativa sfugge, alle procedure di leale collaborazione (*ex plurimis*, sentenze n. 371 e n. 222 del 2008, n. 401 del 2007).

La sentenza n. **229** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 3 e 13, del d.l. n. 95 del 2012, impugnato, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. ed al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., in quanto, nell'individuazione delle società pubbliche strumentali escluse dalla disciplina restrittiva dettata dallo stesso art. 4, non sarebbe stato previsto alcun coinvolgimento delle Regioni neppure mediante l'intervento della Conferenza unificata Stato-Regioni. In merito alla pretesa lesione del principio di leale collaborazione, la Corte ha osservato che «tale principio non può essere invocato con riguardo alla

funzione legislativa, non essendo l'esercizio della predetta funzione soggetto alle procedure di leale collaborazione (sentenze n. 63 del 2013, n. 100 del 2010, n. 225 del 2009)».

### ***11.2. La leale collaborazione e l'intreccio delle competenze***

Secondo la sentenza n. **62**, qualora, in relazione ad un medesimo oggetto, un titolo competenziale esclusivo dello Stato, quale le "norme generali sull'istruzione", si intrecci con materie di competenza regionale, come il dimensionamento scolastico ed i servizi sociali, le istanze della leale collaborazione devono ritenersi sufficientemente soddisfatte dalla previsione, «come momento partecipativo», del parere della conferenza unificata. E ancora: Per consolidata giurisprudenza della Corte (sentenze n. 265 del 2011, n. 254 del 2010, n. 182 del 2006, n. 336 e n. 285 del 2005) il coinvolgimento della conferenza Stato Regioni, imposto dal principio cooperativo, «può limitarsi all'espressione di un parere obbligatorio» allorché, nelle materie di competenza concorrente, «vengono attribuite funzioni amministrative a livello centrale allo scopo di individuare norme di natura tecnica che esigono scelte omogenee su tutto il territorio nazionale improntate all'osservanza di standard e metodologie desunte dalle scienze».

La sentenza **117** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 37 della legge della Regione Basilicata n. 16 del 2012, che in tema di conferimento di nuovi titoli minerari per la prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi, prevedeva in via preventiva e generalizzata un diniego di intesa, al fine di assicurare processi di sviluppo sostenibile. La Corte, osserva che la disposizione censurata ricade sia nell'ambito della competenza legislativa «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», che in quello del «governo del territorio», compresi nella disciplina di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. La natura concorrente della potestà legislativa relativa ad entrambe le materie dimostra la ragionevolezza della scelta del legislatore statale, che ha previsto l'intesa tra Stato e Regioni interessate per le «determinazioni inerenti la prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi». Con l'art. 1, comma 7, lettera n), della legge 23 agosto 2004, n. 239 (Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia), il legislatore statale ha preso atto dell'interferenza di competenze di Stato e Regioni ed ha individuato lo strumento per risolvere i possibili conflitti nell'atto maggiormente espressivo del principio di leale collaborazione. La Corte ha affermato la necessità dell'intesa con riferimento alla stessa normativa statale che viene in rilievo nel presente giudizio, che si deve intendere implicitamente richiamata in tutte le disposizioni legislative sul medesimo oggetto (sentenza n. 383 del 2005). Nel caso di specie, il legislatore lucano non contesta la previsione della necessità dell'intesa, ma dispone un diniego preventivo e generalizzato di addivenire, in tutti i casi concreti, ad un accordo. Tale previsione legislativa si pone in aperto contrasto con la *ratio* stessa del principio di leale collaborazione, che impone il rispetto, caso per caso, di una procedura articolata, tale da assicurare lo svolgimento di reiterate trattative. La preventiva e generalizzata previsione legislativa di diniego di intesa vanifica la bilateralità della relativa procedura, che deve sempre trovare sviluppo nei casi concreti, e si pone in simmetrica corrispondenza con le norme che hanno introdotto la «drastica previsione» della forza decisiva della volontà di una sola parte – sia essa, di volta in volta, lo Stato, la Regione o la Provincia autonoma – ritenute costituzionalmente illegittime con giurisprudenza costante (*ex plurimis*, sentenze n. 39 del 2013, n. 179 del 2012, n. 33 del 2011, n. 121 del 2010, n. 24 del 2007).

### ***11.3. La competenza legislativa esclusiva e la situazione eccezionale di crisi economico-sociale***

La sentenza n. **62** ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 60, comma 2, del d.l. n. 5 del 2012, impugnato dalla Regione Veneto, per asserita violazione del principio di leale collaborazione, nella parte in cui prevede, per la determinazione delle modalità esecutive della sperimentazione della carta acquisti, l'emanazione di un decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, da adottarsi di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, senza alcun coinvolgimento delle Regioni. A giudizio della Corte, la qualificazione della norma in esame «come esercizio della competenza dello Stato nella materia della "determinazione

dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale” (...) – in quanto la situazione eccezionale di crisi economico-sociale ha ampliato i confini entro i quali lo Stato deve esercitare la suddetta competenza legislativa esclusiva – rende inconferente il richiamo della ricorrente al principio di leale collaborazione e comporta che spetta al legislatore statale sia l’esercizio del potere regolamentare (art. 117, sesto comma, Cost.), sia la fissazione della disciplina di dettaglio». Peraltro, non si è mancato di ribadire che «una volta cessata la situazione congiunturale che ha imposto un intervento di politica sociale esteso alla diretta erogazione della provvidenza, dagli strumenti di coinvolgimento delle regioni e delle province autonome non si possa prescindere, avendo cura così di garantire anche la piena attuazione del principio di leale collaborazione, nell’osservanza del riparto delle competenze definito dalla Costituzione” (sentenza n. 10 del 2010)».

#### **11.4. Le procedure di cooperazione**

La sentenza n. 39 dichiara l’illegittimità costituzionale, per violazione della competenza legislativa regionale e del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni, dell’art. 61, comma 3, del decreto-legge n. 5 del 2012. Secondo la norma impugnata lo Stato, qualora debba adottare un atto amministrativo incidente in materie di competenza regionale e non abbia raggiunto la necessaria intesa con la Regione interessata, può deliberare unilateralmente l’atto stesso, nei sessanta giorni successivi alla scadenza del termine per la sua adozione, in presenza di gravi esigenze di tutela della sicurezza, della salute, dell’ambiente o dei beni culturali o per evitare un grave danno all’Erario. La Corte argomenta la declaratoria di incostituzionalità ricordando una serie di principi elaborati dalla sua giurisprudenza. “In primo luogo, nei casi in cui sia prescritta una intesa “in senso forte” tra Stato e Regioni – ad esempio, per l’esercizio unitario statale, in applicazione del principio di sussidiarietà, di funzioni attribuite alla competenza regionale – il mancato raggiungimento dell’accordo non legittima, di per sé, l’assunzione unilaterale di un provvedimento. Si tratta infatti di «atti a struttura necessariamente bilaterale», non sostituibili da una determinazione del solo Stato (sentenza n. 383 del 2005). Non è sufficiente, in ogni caso, il formale riferimento alla necessaria osservanza del principio di leale collaborazione. Devono essere previste procedure di reiterazione delle trattative, con l’impiego di specifici strumenti di mediazione (ad esempio, la designazione di commissioni paritetiche o di soggetti “terzi”), ai quali possono aggiungersi ulteriori garanzie della bilateralità, come, ad esempio, la partecipazione della Regione alle fasi preparatorie del provvedimento statale (sentenze n. 33 e n. 165 del 2011). L’assunzione unilaterale dell’atto non può pertanto essere prevista come «mera conseguenza automatica del mancato raggiungimento dell’intesa», con sacrificio della sfera di competenza costituzionalmente attribuita alla Regione e violazione, per l’effetto, del principio di leale collaborazione (sentenza n. 179 del 2012). Il rilievo nazionale degli interessi menzionati nella norma censurata non è da solo sufficiente a rendere legittimo il superamento dei limiti alla potestà legislativa dello Stato e delle Regioni fissati dal riparto costituzionale delle competenze. Difatti, l’accentramento dell’esercizio di funzioni amministrative da parte dello Stato «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). Il semplice decorso del tempo – previsto dalla norma impugnata come unica condizione per l’adozione unilaterale dell’atto ad opera dello Stato – per sua natura prescinde completamente dall’osservanza, da parte di Stato e Regioni, di comportamenti ispirati al principio di leale collaborazione. Quale che sia l’atteggiamento delle parti nei sessanta giorni successivi alla scadenza del termine per l’adozione dell’atto, si verifica, secondo la richiamata previsione legislativa statale, la concentrazione della potestà di decidere in capo ad una di esse. Ciò anche nell’ipotesi che proprio lo Stato abbia determinato, con l’inerzia o con altri comportamenti elusivi, l’inutile decorrenza del termine. Per le ragioni esposte, non può essere condiviso l’assunto della difesa erariale, che la prestazione collaborativa da parte dello Stato possa ridursi alla mera attesa della scadenza del termine.”

“..il legislatore lucano non contesta la previsione della necessità dell’intesa, ma dispone un diniego preventivo e generalizzato di addivenire, in tutti i casi concreti, ad un accordo. Tale

previsione legislativa si pone in aperto contrasto con la *ratio* stessa del principio di leale collaborazione, che impone il rispetto, caso per caso, di una procedura articolata, tale da assicurare lo svolgimento di reiterate trattative. La preventiva e generalizzata previsione legislativa di diniego di intesa vanifica la bilateralità della relativa procedura, che deve sempre trovare sviluppo nei casi concreti, e si pone in simmetrica corrispondenza con le norme che hanno introdotto la «drastica previsione» della forza decisiva della volontà di una sola parte – sia essa, di volta in volta, lo Stato, la Regione o la Provincia autonoma – ritenute costituzionalmente illegittime con giurisprudenza costante (*ex plurimis*, sentenze n. 39 del 2013, n. 179 del 2012, n. 33 del 2011, n. 121 del 2010, n. 24 del 2007)”. Così la sentenza n. 117.

Una violazione del principio di leale collaborazione, nonché dell’art. 117, terzo comma, Cost., è stata rilevata dalla sentenza n. 182 nella disciplina abruzzese della localizzazione e realizzazione di oleodotti e gasdotti nelle zone sismiche, posta dall’art. 3 della legge regionale n. 28 del 2012. In particolare, i Giudici hanno ritenuto che il comma 1 dell’impugnata disposizione, «stabilendo l’incompatibilità *a priori* tra le zone sismiche del territorio regionale classificate di prima categoria e la localizzazione e realizzazione dei gasdotti di maggiori dimensioni, sottrae la scelta al confronto – viceversa necessario – tra Stato e Regione, pregiudica l’infedibile principio dell’intesa e si pone in tal modo in contrasto» con i «principi fondamentali della materia di potestà legislativa concorrente “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia”» stabiliti dall’art. 1, commi 7, lett. g), e 8, lett. b), n. 2, della legge n. 239 del 2004 (sentenze n. 124 del 2010, n. 282 del 2009 e n. 383 del 2005). Tali norme attribuiscono allo Stato, d’intesa con la Conferenza unificata, l’identificazione delle linee fondamentali dell’assetto del territorio nazionale con riferimento all’articolazione territoriale delle reti infrastrutturali energetiche dichiarate di interesse nazionale e l’individuazione della rete nazionale dei gasdotti; inoltre, l’art. 29, comma 2, lett. g), del d.lgs. n. 112 del 1998 riserva allo Stato funzioni amministrative e autorizzatorie in materia di impianti costituenti parte della rete energetica nazionale (sentenze n. 313 del 2010 e n. 383 del 2005). Secondo la Corte, la disciplina statale ha «ridefinito, in modo unitario ed a livello nazionale, i procedimenti di localizzazione e realizzazione della rete di oleodotti e gasdotti, in base all’evidente presupposto della necessità di riconoscere un ruolo fondamentale agli organi statali nell’esercizio delle corrispondenti funzioni amministrative, a fronte di esigenze di carattere unitario, tanto più vevoli di fronte al rischio sismico». Tuttavia, le esigenze unitarie «non possono far venir meno la necessità di un coinvolgimento delle regioni» e, pertanto, la giurisprudenza costituzionale, sin dalla sentenza n. 383 del 2005, «ha ravvisato nell’intesa lo strumento necessario ai fini dell’identificazione delle “linee fondamentali dell’assetto del territorio nazionale con riferimento all’articolazione territoriale delle reti infrastrutturali energetiche dichiarate di interesse nazionale”», inclusa la rete dei gasdotti. La scelta del legislatore abruzzese, preclusiva del confronto tra Stato e Regioni relativamente a «profili di localizzazione degli impianti», è stata così giudicata non conforme all’art. 117 Cost., «ai criteri indicati dall’art. 118 Cost. per la allocazione e la disciplina delle funzioni amministrative, nonché al principio di leale collaborazione (*ex plurimis*, sentenze n. 331 del 2010, n. 383 del 2005 e n. 6 del 2004)». Lo stesso esito di illegittimità costituzionale è stato riservato ai commi 2 e 3 dell’art. 3, con cui il legislatore abruzzese negava «in modo automatico» l’intesa con lo Stato per la localizzazione e la realizzazione di oleodotti e gasdotti ricadenti nelle zone sismiche regionali classificate di prima categoria, «prescindendo dalle concrete e differenziate valutazioni da compiere caso per caso», e imponeva «il ricorso generalizzato e sistematico» alla procedura aggravata, prevista, in luogo dell’intesa forte, dall’art. 52-*quinquies*, comma 6, del d.P.R. n. 327 del 2001 soltanto in caso di mancato conseguimento dell’intesa. Così disponendo, le censurate norme regionali determinavano «una procedura di cooperazione – segnata dalla prevalente volontà di una parte – distinta dall’intesa, individuata invece in via ordinaria dal legislatore statale quale presupposto necessario ai fini del contemperamento degli interessi dei diversi livelli territoriali di governo». Al riguardo, è costante nella giurisprudenza della Corte l’affermazione secondo cui «“la previsione dell’intesa, imposta dal principio di leale collaborazione, implica che non sia legittima una norma contenente una ‘drastica previsione’ della decisività della volontà di una sola parte, in caso di dissenso” (*ex plurimis*, sentenza n. 165 del 2011), ma che siano invece necessarie “idonee procedure per consentire reiterate trattative volte a superare le divergenze” (*ex plurimis*, sentenze n. 278 e n. 121 del 2010), come

presupposto fondamentale di realizzazione del principio di leale collaborazione (*ex plurimis*, sentenze n. 117 del 2013, n. 39 del 2013, n. 24 del 2007 e n. 339 del 2005)». Infine, si è sottolineato come le norme *de quibus*, «determinando un irragionevole pregiudiziale irrigidimento della posizione della Regione nella trattativa», producessero «l'effetto paradossale di precludere qualsiasi potere di negoziazione al Presidente della Giunta regionale, comunque costretto a negare *a priori* l'intesa, anche in caso di convergenza tra interesse statale e interesse regionale nella localizzazione e realizzazione dei menzionati impianti».

La sentenza n. **219** esamina le censure proposte da diverse Regioni ordinarie avverso il d.lgs. n. 149 del 2011. L'atto normativo impugnato costituisce esercizio della delega conferita dagli artt. 2, 17 e 26 della legge n. 42 del 2009, quanto all'istituzione di meccanismi sanzionatori e premiali nei confronti di Regioni ed enti locali. Le ricorrenti prospettano questioni di carattere generale sollevate con riferimento all'art. 76 della Costituzione, e che investono i presupposti stessi della decretazione delegata. Esse, al pari delle censure che per tale profilo concernono specifiche disposizioni del d.lgs. n. 149 del 2011, sono ammissibili, in quanto le norme impuginate hanno diretta incidenza sull'autonomia costituzionalmente riconosciuta alle Regioni, sicché è palese la ridondanza delle violazioni prospettate sulla sfera di competenza propria del sistema regionale (sentenze n. 22 del 2012 e n. 33 del 2011). Il legislatore delegato avrebbe violato l'art. 2 della legge delega n. 42 del 2009, nella parte in cui esso impone al Governo di raggiungere un'intesa in sede di Conferenza unificata sullo schema di decreto legislativo da trasmettere alle Camere e nella parte in cui, in mancanza di intesa, obbliga il Consiglio dei ministri ad indicare le specifiche motivazioni per cui essa non è stata raggiunta. La Corte dichiara che le questioni non sono fondate, per le seguenti ragioni: «La relazione approvata dal Consiglio dei ministri, conformemente a quanto richiesto dalla legge delega, dà conto dell'impossibilità di raggiungere l'intesa, a causa delle «forti perplessità sulla costituzionalità del provvedimento» manifestate da Regioni ed enti locali. A sua volta, la Conferenza unificata ha preso atto, al termine della seduta del 18 maggio 2011, del mancato raggiungimento dell'intesa, in ragione di insuperabili rilievi relativi all'impianto generale dell'intervento normativo del Governo. Stanti tali presupposti, la Corte esclude che il legislatore delegato abbia trasgredito all'obbligo, impostogli dalla legge delega, di collaborare lealmente con il sistema regionale e delle autonomie locali, al fine di giungere ad un testo il più possibile condiviso. Le obiezioni mosse, infatti, in particolar modo con riguardo alla disciplina recata dall'art. 2 del d.lgs. n. 149 del 2011, non erano tali da far intravedere un possibile punto di incontro, pur a seguito di ulteriori trattative. Un dissenso così radicale sui presupposti stessi di costituzionalità dell'intervento normativo del Governo, in altre parole, poneva quest'ultimo innanzi alla sola alternativa di rinunciare ad attuare la delega, ovvero di procedere ugualmente. La scelta compiuta si sottrae a censura, giacché obbligo di cooperare non significa affatto obbligo di astenersi dal provvedere, quando la cooperazione non ha più margini di successo sul nucleo fondante ed essenziale del provvedimento in questione, affidato alla competenza del legislatore delegato».

Nella sentenza n. **230** si ribadisce che il principio di leale collaborazione manifesta tutte le sue potenzialità «negli ambiti di intervento nei quali s'intrecciano interessi ed esigenze di diversa matrice (sentenza n. 33 del 2011)» e che esso «impone alla legge statale di predisporre adeguate modalità di coinvolgimento delle Regioni a salvaguardia delle loro competenze». Tale principio non può ritenersi rispettato laddove la normativa si limita a prevedere una mera acquisizione del parere della Regione, «risultando, invece, necessario un procedimento che assicuri un efficace coinvolgimento della Regione e che evoca, quindi, la figura dell'intesa fra i due enti». La Corte ha confermato tali principi in occasione della dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 19, secondo periodo, del decreto legge n. 95 del 2012 che interveniva in materia di convenzioni che regolano lo svolgimento del servizio di trasporto marittimo tra la Regione Sardegna e il continente.

La sentenza n. **239** ha dichiarato non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione sollevata dalla Regione Basilicata in riferimento all'art. 38, comma 1, del d.l. n. 83 del 2012, convertito dalla legge n. 134 del 2012, per asserita compressione della competenza legislativa regionale concorrente e violazione del principio di leale collaborazione. La disposizione censurata



dispone che nel caso di mancata espressione da parte delle amministrazioni regionali degli atti di assenso o di intesa inerenti alle funzioni previste da specifiche disposizioni di legge in relazione a infrastrutture energetiche ed espropriazione per pubblica utilità (*d.l. n. 83 del 2012, art. 8, commi 7 e 8; d.P.R. n. 327 del 2001, art. 52-quinquies, comma 5; d.lgs. n. 93 del 2011, art. 3, comma 4*), entro il termine di centocinquanta giorni, il Ministero dello sviluppo economico invita le medesime a provvedere entro un termine non superiore a trenta giorni, e che, in caso di ulteriore inerzia, rimette gli atti alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, la quale, entro sessanta giorni dalla rimessione, provvede in merito con la partecipazione della regione interessata. La Corte, preliminarmente, ricorda la sua giurisprudenza ormai costante in materia di intesa: «nei casi in cui sia prescritta una intesa “in senso forte” tra Stato e Regioni – ad esempio, per l’esercizio unitario statale, in applicazione del principio di sussidiarietà, di funzioni attribuite alla competenza regionale – il mancato raggiungimento dell’accordo non legittima, di per sé, l’assunzione unilaterale di un provvedimento. Si tratta, infatti, di “atti a struttura necessariamente bilaterale”, non sostituibili da una determinazione del solo Stato (sentenza n. 383 del 2005). Non è sufficiente, in ogni caso, il formale riferimento alla necessaria osservanza del principio di leale collaborazione. Devono essere previste procedure di reiterazione delle trattative, con l’impiego di specifici strumenti di mediazione (ad esempio, la designazione di commissioni paritetiche o di soggetti “terzi”), ai quali possono aggiungersi ulteriori garanzie della bilateralità, come, ad esempio, la partecipazione della Regione alle fasi preparatorie del provvedimento statale (sentenze n. 165 e n. 33 del 2011). L’assunzione unilaterale dell’atto non può, pertanto, essere prevista come “mera conseguenza automatica del mancato raggiungimento dell’intesa”, con sacrificio della sfera di competenza costituzionalmente attribuita alla Regione e violazione, per l’effetto, del principio di leale collaborazione (sentenza n. 179 del 2012)». (sentenza n. 39 del 2013). Successivamente, la Corte chiarisce che “la giurisprudenza citata si basa su un chiaro principio, desumibile dal richiamo alle intese come «atti a struttura necessariamente bilaterale»; dalla previsione di idonee procedure di reiterazione delle trattative, volte a superare le divergenze, con l’impiego di specifici strumenti di mediazione (*ex plurimis*: sentenze n. 121 del 2010; n. 24 del 2007; n. 339 del 2005); dalla partecipazione della Regione alle fasi preparatorie del provvedimento statale. Il principio si traduce nell’onere per le parti di sostenere un dialogo, e quindi di tenere un comportamento collaborativo, che consenta di pervenire in termini ragionevoli alla definizione del procedimento”. Ciò posto, la Corte chiarisce che nel caso di specie non ricorre l’ipotesi del superamento, con decisione unilaterale di una delle parti, di atti a struttura necessariamente bilaterale. Al contrario, la norma censurata mira a superare una condotta meramente passiva, che si traduce nell’assenza di ogni forma di collaborazione e si risolve in una inerzia idonea a creare un vero e proprio blocco procedimentale con indubbio pregiudizio per il principio di leale collaborazione e per il buon andamento dell’azione amministrativa. L’intenzione del legislatore di superare con la norma in questione le situazioni di “stallo” nel settore energetico si evince anche dai lavori parlamentari, segnatamente, dalla relazione illustrativa, la quale «evidenzia come molti procedimenti relativi alla realizzazione di infrastrutture energetiche strategiche risultino fortemente rallentati o sospesi, anche per anni, a causa dell’inerzia delle amministrazioni regionali aventi competenza concorrente nell’autorizzazione o concessione relativa alle opere da realizzare».

« (...) costituisce un insuperabile motivo di illegittimità costituzionale la predeterminazione di un termine irragionevolmente breve, non accompagnato da adeguate procedure per garantire il prosieguo delle trattative tra i soggetti coinvolti nella realizzazione dell’opera, in caso di mancato raggiungimento di un accordo nel breve periodo di tempo concesso dal legislatore». È quanto è stato affermato dalla sentenza n. 274 con la quale è stata dichiarata l’illegittimità costituzionale - per violazione del principio di leale collaborazione, come interpretato dalla giurisprudenza costituzionale - dell’art. 16, comma 10-*bis*, del d.l. n. 83 del 2012 il quale, al fine di garantire l’approvazione in tempi certi del progetto definitivo del prolungamento a nord dell’autostrada A31, già compresa nelle Reti transeuropee dei trasporti (TEN-T), prevedeva che l’intesa generale quadro prevista dall’art. 161, comma 1, d. lgs. n. 163 del 2006, dovesse essere raggiunta entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto censurato. A giudizio della Corte, infatti, in coerenza col proprio consolidato orientamento, il suddetto termine di sessanta

giorni, stabilito unilateralmente ed entro il quale deve essere raggiunta l'intesa con la provincia autonoma di Trento, è «“così esiguo da rendere oltremodo complesso e difficoltoso lo svolgimento di una qualsivoglia trattativa” (sentenza n. 179 del 2012), cosicché la sua rapida decorrenza contrasta irrimediabilmente con la logica collaborativa che informa la previsione stessa dell'intesa».

### ***11.5. La collaborazione tra apparati statali, regionali e locali***

La sentenza n. 76, in linea con quanto più volte affermato dalla Corte, ha confermato che «le forme di collaborazione e coordinamento, pure auspicabili, tra apparati statali, regionali e di enti locali, 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”, ma devono “trovare il loro fondamento o presupposto in leggi statali che le prevedano o consentano, o in accordi tra gli enti interessati”(sentenza n. 104 del 2010)».

### ***11.6. La leale collaborazione e la tutela dell'ecosistema in ambito internazionale***

La sentenza n. 9 ha risolto un conflitto di attribuzione tra la Regione autonoma Sardegna e Presidente del Consiglio dei ministri per l'annullamento del decreto del Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali del 3 aprile 2012 (Ripartizione della quota complessiva di cattura del tonno rosso per la campagna di pesca 2012), ritenuto lesivo della competenza legislativa esclusiva in materia di «caccia e pesca» prevista dallo Statuto sardo. La sentenza, nel riconoscere la spettanza del potere allo Stato, ha evidenziato che la lamentata assenza di intesa con la Regione Sardegna non costituisce una violazione del principio di leale collaborazione, non esistendo alcuna norma attributiva di funzione amministrativa alla Regione autonoma Sardegna nel settore in esame. Precisa, infatti, la Corte: “Nel caso in esame, infine, i profili che incidono sulla disciplina della pesca appaiono strumentali all'obiettivo perseguito, consistente proprio nella salvaguardia dell'ecosistema, come emerge da quanto si richiama più specificamente nel successivo paragrafo a proposito della normativa internazionale e comunitaria, in relazione alla quale il decreto si pone in rapporto di attuazione. Quanto alla titolarità della funzione amministrativa in concreto esercitata attraverso il decreto, occorre preliminarmente rilevare come in ogni caso debba escludersi che esso rivesta natura regolamentare, limitandosi ad individuare, con precetti di estremo dettaglio, il riparto tra gli operatori autorizzati delle quote spettanti all'Italia, secondo le tipologie di pesca consentite. Tanto premesso, occorre rilevare che nel caso in esame lo Stato si è limitato ad adottare un atto esecutivo di prescrizioni, provenienti da una convenzione internazionale e da atti normativi comunitari meglio specificati nel successivo considerato n. 7. Dette prescrizioni sono finalizzate alla tutela dell'ecosistema in un ambito internazionale, al quale lo Stato italiano partecipa per la parte relativa al suo territorio. In tale contesto, nessuna specifica disposizione attribuisce la titolarità di funzioni amministrative alla Regione autonoma Sardegna. Ciò appare del tutto coerente col rilievo nazionale dell'impugnato decreto e con la diretta responsabilità che lo Stato italiano assume nella corretta esecuzione delle prescrizioni di cui è destinatario in relazione ad uno spazio marino e ad operatori ittici considerati nel loro complesso e, in quanto tali, non suscettibili di una disciplina articolata e differenziata su base regionale. Dunque, non esistendo alcuna norma attributiva di funzione amministrativa alla Regione autonoma Sardegna nel settore in esame e considerata la ristretta tempistica consentita dal piano determinato in ambito internazionale e comunitario, assolutamente incompatibile con la formalizzazione di una procedura d'intesa, peraltro non prevista da alcuna specifica disposizione, l'adozione dell'impugnato decreto da parte dello Stato appare conforme all'assetto delle proprie attribuzioni”.

### ***11.7. La leale collaborazione e l'attività delle Autorità di regolazione***

La sentenza n. 41 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, promosse dalla Regione Veneto in riferimento all'articolo 118 della Costituzione e al principio di leale collaborazione, dell'articolo 36, comma 1, lettera a), del d.l. n. 1 del 2012, convertito dalla legge n. 27 del 2012, che - sostituendo i commi 1 e 2 dell'art. 37 del d.l. n. 201 del 2011, convertito dalla legge n. 214 del 2011 - detta misure riguardanti l'istituzione e le funzioni dell'Autorità nazionale di

regolazione dei trasporti. Nel caso oggetto dell'esame della Corte, le funzioni conferite all'Autorità di regolazione dei trasporti non assorbono le competenze spettanti alle amministrazioni regionali in materia di trasporto pubblico locale, ma le presuppongono e le supportano. Valgono anche in questo caso i principi affermati dalla Corte in una fattispecie analoga: «le attribuzioni dell'Autorità non sostituiscono né surrogano alcuna competenza di amministrazione attiva o di controllo; esse esprimono una funzione di garanzia, in ragione della quale è configurata l'indipendenza dell'organo» (sentenza n. 482 del 1995). Compito dell'Autorità dei trasporti è, infatti, dettare una cornice di regolazione economica, all'interno della quale Governo, Regioni e enti locali sviluppano le politiche pubbliche in materia di trasporti, ciascuno nel rispettivo ambito. Del resto la stessa disposizione censurata prevede, al comma 1 dell'art. 37 del decreto-legge n. 201 del 2011, che l'Autorità di regolazione dei trasporti sia tenuta al rispetto delle competenze delle Regioni e degli enti locali di cui al Titolo V della parte seconda della Costituzione. Infatti, in relazione alle disposizioni sottoposte all'esame della Corte, per quanto riguarda le tariffe, i canoni e i pedaggi, le disposizioni impugnate (lettera b del comma 2 dell'art. 37 del decreto-legge n. 201 del 2011) attribuiscono all'Autorità il compito di stabilire solo i criteri, mentre resta impregiudicata in capo ai soggetti competenti la determinazione in concreto dei corrispettivi per i servizi erogati. Analogamente, riguardo ai bandi di gara, l'Autorità è investita della competenza a definire gli schemi, senza sostituirsi alle amministrazioni competenti nell'elaborazione in dettaglio dei bandi, delle convenzioni da inserire nei capitoli delle medesime gare e delle concessioni (lettera f del comma 2 dello stesso articolo). Ciò vale anche con specifico riferimento al settore autostradale (lettera g del citato comma 2 dell'art. 37). Ancora, con riguardo alla nomina delle commissioni giudicatrici, secondo la normativa in esame, l'Autorità indipendente è dotata del potere di stabilire solo i criteri per la nomina, salve restando le competenze delle amministrazioni locali su ogni ulteriore decisione in ordine alla composizione delle commissioni giudicatrici o alle modalità di scelta dei suoi componenti, decisioni che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, rientrano invece nella materia dell'organizzazione amministrativa, spettante alle Regioni ex art. 117, quarto comma, Cost. (sentenze n. 43 del 2011 e n. 401 del 2007). In sintesi, come la Corte ha già affermato a proposito di altre Autorità di regolazione, «non vi è ragione di ritenere che le Autorità di tale natura [...] possano produrre alterazioni dei criteri costituzionali in base ai quali viene ripartito l'esercizio delle competenze amministrative tra Stato, Regioni ed enti locali» (sentenza n. 88 del 2009).

### ***11.8. La divisione del gettito tra lo Stato e la Regione siciliana***

La sentenza n. 42 ha dichiarato non fondata la questione proposta dalla Regione siciliana sull'articolo 2, comma 4, del d.l. n. 1 del 2012, che prevede la destinazione all'erario del maggior gettito derivante dall'aumento del contributo unificato stabilito dal comma 3 del medesimo articolo. Le censure sono state formulate, oltretutto in riferimento allo statuto regionale, anche con riguardo al principio di leale collaborazione. I parametri statutari prevedono la titolarità, a favore della Regione siciliana, di tutte le entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del suo territorio (ad eccezione di alcuni specifici tributi). Dette disposizioni consentono una deroga a tale principio quando una legge statale attribuisce allo Stato il gettito di determinati tributi, in presenza di due condizioni tassative e cumulative: a) che si tratti di una entrata tributaria «nuova»; b) che il relativo gettito sia destinato dalla legge alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato specificate nelle leggi medesime. Per quanto riguarda il particolare profilo della violazione del principio di leale collaborazione, la Corte evidenzia che in analoga fattispecie afferente all'art. 37, comma 10, del d.l. n. 98 del 2011, il quale riservava allo Stato il maggior gettito derivante dall'incremento dell'importo del contributo unificato dovuto nelle cause civili e amministrative, aveva già affermato che, «[...] quando il legislatore riserva all'erario “nuove entrate tributarie”, il principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni impone la previsione di un procedimento che contempli la partecipazione della Regione siciliana (la quale deve essere posta in grado di interloquire sulle scelte tecniche e sulle stime da effettuare e di rappresentare il proprio punto di vista), solamente se la determinazione in concreto del gettito derivante dalle nuove norme sia complessa (sentenze n. 152 del 2011, n. 288 del 2001, n. 348, n. 347 e n. 98 del 2000)» (sentenza

n. 143 del 2012), condizione ritenuta insussistente in quell'occasione in quanto la «determinazione di tale ammontare nei singoli casi concreti dipende da elementi di agevole individuazione» (sentenza n. 143 del 2012). Nel caso di specie, la Corte afferma che la formulazione della norma impugnata è inequivocabile nel destinare allo Stato tutto il maggior gettito prodotto dall'incremento degli importi ordinariamente dovuti a titolo di contributo unificato, sicché la divisione del gettito tra Stato e Regione costituisce un'operazione agevole come quella precedentemente esaminata con la sentenza n. 143 del 2012. Da ciò consegue che non vi è alcuna necessità di coinvolgere la Regione nella determinazione e ripartizione degli importi.

### ***11.9. Il Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale***

La sentenza n. 273 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, promosse dalla Regione Veneto in riferimento all'art. 120 Cost. ed al principio di leale collaborazione, dei commi 1, 5 e 6 dell'art. 16-*bis* del d.l. n. 95 del 2012, come sostituito dall'art. 1, comma 301, della legge n. 228 del 2012, che istituisce il Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale, anche ferroviario, nelle Regioni a statuto ordinario, alimentato da una compartecipazione al gettito delle accise sul gasolio per autotrazione e sulla benzina. In relazione al comma 1, la ricorrente ha censurato la mancata previsione dell'intesa in sede di Conferenza unificata ai fini dell'adozione del d.P.C.m. di determinazione dell'aliquota di compartecipazione al gettito delle accise. La Corte ha chiarito che tale compartecipazione non deve essere riferita alle Regioni, bensì allo stesso Fondo che «“compartecipa” direttamente del gettito delle accise, nella misura determinata da un'aliquota che varia in maniera inversamente proporzionale al variare del gettito, in misura tale da assicurare, per ogni anno, l'equivalenza della dotazione del fondo»: una simile modalità di finanziamento non è qualificabile come «“compartecipazione” ai sensi dell'art. 119, secondo comma, Cost., in quanto il gettito delle accise non va direttamente alle Regioni. Né – soprattutto – la norma impugnata richiama in alcun modo l'elemento della territorialità sulla cui base l'art. 119 Cost. qualifica invece la natura delle compartecipazioni stesse» (tra le tante, sentenze n. 423, n. 37 e n. 17 del 2004). Il mancato coinvolgimento delle Regioni si giustifica «in ragione dell'automatismo della disciplina di determinazione della dotazione del fondo, alimentato unilateralmente ed esclusivamente da risorse statali» in maniera tale da ottenere «l'equivalenza della dotazione del fondo stesso alla somma» delle voci destinate, «in base al quadro normativo previgente», al finanziamento del trasporto pubblico locale. Pertanto, «l'evidente sussistenza della competenza statale a disciplinare il fondo nei termini suddetti (...) non incide su alcuna competenza della Regione e rende (...) inapplicabile, nella specie, l'invocato principio di leale collaborazione (sentenza n. 297 del 2012)». Ugualmente non fondata è stata giudicata la questione relativa al comma 5, denunciato nella parte in cui prevede il mero parere della Conferenza unificata, in luogo dell'intesa, ai fini dell'adozione del decreto con cui il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, provvede a ripartire le risorse del fondo. Il Collegio ha osservato che, «ai fini del riparto e del concreto trasferimento delle risorse, la disposizione impugnata si configura in termini meramente applicativi dei puntuali criteri concordati, previa intesa in sede di Conferenza», secondo un procedimento «informato al rispetto del principio di leale collaborazione, considerato che individua nell'intesa il presupposto necessario ai fini del pieno coinvolgimento delle Regioni nella determinazione dei criteri da adottare per l'attribuzione delle risorse». In quanto «finalizzata a garantire l'effettiva erogazione delle risorse in maniera meramente applicativa ed esecutiva di criteri già stabiliti previa intesa», la norma in esame soddisfa «l'invocato principio di leale collaborazione (in senso conforme, tra le tante, sentenza n. 297 del 2012)» e ben si distingue da altre disposizioni che disciplinavano i criteri e le modalità di riparto o riduzione di fondi e trasferimenti destinati ad enti territoriali, dichiarate illegittime «nella misura in cui, rinviando a fonti secondarie di attuazione, non prevedevano “a monte” lo strumento dell'intesa con la Conferenza unificata non solo in caso di intreccio di materie, riconducibili alla potestà legislativa statale e regionale (...), ma anche in caso di potestà legislativa regionale residuale» (*ex plurimis*, sentenze n. 182 e n. 117 del 2013, n. 27 del 2010, n. 168 del 2008, n. 222 del 2005). Infine, sono state dichiarate non fondate le censure mosse

avverso il comma 6 poiché prevede anch'esso il solo parere della Conferenza unificata, anziché l'intesa, per l'adozione, nelle more dell'emanazione del decreto di ripartizione delle risorse contemplato dal precedente comma 5, del decreto con cui il Ministro dell'economia e delle finanze provvede a ripartire, a titolo di anticipazione, tra le Regioni a statuto ordinario il 60% dello stanziamento del fondo, salve successive integrazioni o compensazioni. A giudizio della Corte, tale disciplina «si configura in termini meramente esecutivi e applicativi rispetto ai criteri individuati» dal Presidente del Consiglio dei ministri con proprio decreto emanato previa intesa in Conferenza, «valendo, *a fortiori*, gli argomenti richiamati per la disciplina dettata dal comma 5»; la norma impugnata delinea «un procedimento di mera anticipazione di risorse, tale da postulare il coinvolgimento della Conferenza ai fini della realizzazione della leale cooperazione, ma non già da richiedere l'intesa».

## **12. Il potere sostitutivo**

### **12.1. L'interferenza da parte del legislatore regionale con le funzioni del Commissario ad acta**

La sentenza n. **18** ha dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost., l'art. 50 della legge della Regione Calabria n. 47 del 2011 che dispone la copertura finanziaria dei debiti contratti dalla Regione nei confronti di soggetti affetti da particolari patologie. Infatti, la norma censurata «incide sul già deficitario bilancio regionale della spesa sanitaria, con ciò interferendo in modo evidente con l'operato del Commissario» *ad acta* nominato ai sensi della predetta disposizione costituzionale ed incaricato dell'attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario previamente concordato con lo Stato. In proposito vale l'orientamento già espresso nella sentenza n. 131 del 2012 secondo cui ogni intervento che possa aggravare il disavanzo sanitario regionale «avrebbe l'effetto di ostacolare l'attuazione del piano di rientro e, quindi, l'esecuzione del mandato commissariale».

La sentenza n. **28** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 120, comma 2, Cost., dell'art. 45, commi 1 e 3, della legge della Regione Campania n. 1 del 2012 che introduceva uno specifico Piano di riorganizzazione su base pluriennale per la disciplina dell'assetto, degli accorpamenti e dell'integrazione di Aziende ospedaliere universitarie (comma 1) con provvedimenti anche in deroga alla programmazione vigente, nonché per la definizione di finanziamenti che la Regione avrebbe garantito per l'attuazione del predetto Piano di riorganizzazione per le Aziende ospedaliere universitarie (comma 3). Avendo lo Stato già nominato un Commissario *ad acta*, al quale erano stati attribuiti in esclusiva i compiti di attuazione del Piano di rientro dal disavanzo sanitario concordato con la Regione, «la semplice interferenza da parte del legislatore regionale con le funzioni del Commissario *ad acta*, come definite nel mandato commissariale, determina di per sé la violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost.» (*ex plurimis*, sentenza n. 2 del 2010); in altri termini, poiché l'esercizio del potere sostitutivo è stato «imposto dalla necessità di assicurare la tutela dell'unità economica della Repubblica, oltre che dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti un diritto fondamentale (art. 32 Cost.), qual è quello alla salute» (sentenza n. 78 del 2011), le funzioni amministrative del Commissario devono essere poste al riparo da ogni interferenza degli organi regionali, né diversamente si può inferire dalla previsione di «una generica clausola di salvaguardia delle competenze commissariali», quale quella contenuta nell'art. 45, comma 1, della disposizione regionale censurata, essendo tale clausola contraddetta dalla concreta disciplina contenuta nel dettato normativo regionale e, dunque, priva di reale significato normativo.

La sentenza n. **79** ha dichiarato costituzionalmente illegittimi, per violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost., gli artt. 2, commi 4 e 5, 4, commi 6, 7 e 8, 5, comma 11, 6, comma 2, lett. c) e d), e 15, commi 6 e 13, della legge della Regione Campania n. 19 del 2012, in quanto – disponendo l'affidamento della gestione di ogni registro tumori ad unità operative, dedicate e strutturate presso ciascun dipartimento di prevenzione delle ASL e della Regione, istituendo nuove strutture e riservando all'assessorato regionale alla sanità la nomina dei responsabili dei registri

tumori provinciali e subprovinciali, del responsabile del registro tumori infantili e del funzionario del centro di coordinamento, senza precisare le relative procedure selettive – interferivano con le funzioni e le attività del Commissario *ad acta*, incaricato dell’attuazione del Piano di rientro dal disavanzo sanitario previamente concordato tra lo Stato e la Regione. La decisione si colloca nel solco di un filone giurisprudenziale per il quale l’operato del Commissario «“sopraggiunge all’esito di una persistente inerzia degli organi regionali, essendosi questi ultimi sottratti ad un’attività che pure è imposta dalle esigenze della finanza pubblica. È, dunque, proprio tale dato – in uno con la constatazione che l’esercizio del potere sostitutivo è, nella specie, imposto dalla necessità di assicurare la tutela dell’unità economica della Repubblica, oltre che dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti un diritto fondamentale (art. 32 Cost.), qual è quello alla salute – a legittimare la conclusione secondo cui le funzioni amministrative del Commissario [...] devono essere poste al riparo da ogni interferenza degli organi regionali” (sentenze n. 28 del 2013 e n. 78 del 2011)». Inoltre, la giurisprudenza costituzionale ha già ritenuto che «“la semplice interferenza da parte del legislatore regionale con le funzioni del Commissario *ad acta*, come definite nel mandato commissariale, determina di per sé la violazione dell’art. 120, secondo comma, Cost.” (sentenza n. 28 del 2013; nello stesso senso, sentenza n. 2 del 2010)»; e che «“ogni intervento che possa aggravare il disavanzo sanitario regionale ‘avrebbe l’effetto di ostacolare l’attuazione del piano di rientro e, quindi, l’esecuzione del mandato commissariale [...]” (sentenza n. 18 del 2013; nello stesso senso, sentenza n. 131 del 2012)». In particolare, le impugnate norme campane sono state considerate confliggenti con plurime linee di intervento definite nel mandato commissariale, quali il riassetto della rete ospedaliera e territoriale, la sospensione di eventuali nuove iniziative regionali in corso per la realizzazione o l’apertura di nuove strutture sanitarie pubbliche ovvero per l’autorizzazione e l’accreditamento di strutture sanitarie private, ed il blocco totale delle assunzioni.

Con la sentenza n. **104**, la Corte ha dichiarato l’illegittimità costituzionale – per contrasto con gli artt. 117, terzo comma, e 120, secondo comma, Cost. - dell’articolo 3, della legge della Regione Abruzzo n. 33 del 2012, il quale dispone la corresponsione, in favore dei cittadini affetti da patologie oncologiche, di rimborsi, con relativa assunzione di oneri aggiuntivi a carico del bilancio regionale. Quanto alla violazione dell’art. 120, secondo comma, Cost., la Corte riconosce che, nella specie, vi è stata interferenza con le funzioni e le attività del commissario *ad acta*, e dunque vi è stata lesione della potestà sostitutiva riconosciuta al Governo. Sul punto, la Corte ricorda la sua giurisprudenza: «l’operato del Commissario *ad acta*, incaricato dell’attuazione del Piano di rientro dal disavanzo sanitario previamente concordato tra lo Stato e la Regione interessata, sopraggiunge all’esito di una persistente inerzia degli organi regionali, essendosi questi ultimi sottratti ad un’attività che pure è imposta dalle esigenze della finanza pubblica. Proprio tale dato – in uno con la constatazione che l’esercizio del potere sostitutivo è, nella specie, imposto dalla necessità di assicurare la tutela dell’unità economica della Repubblica, oltre che dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti un diritto fondamentale (art. 32 Cost.), qual è quello alla salute – legittima la conclusione secondo cui le funzioni amministrative del Commissario [...] devono essere poste al riparo da ogni interferenza degli organi regionali» (sentenze n. 28 del 2013 e n. 78 del 2011). E ancora: «la semplice interferenza da parte del legislatore regionale con le funzioni del Commissario *ad acta*, come definite nel mandato commissariale, determina di per sé la violazione dell’art. 120, secondo comma, Cost.» (sentenza n. 28 del 2013; sentenza n. 2 del 2010). La Corte poi chiarisce, da un lato, come l’interferenza sussista anche in presenza di interventi non previsti nel Piano di rientro che possano aggravare il disavanzo sanitario regionale (sentenza n. 131 del 2012), e, dall’altro, come «l’introduzione di livelli essenziali di assistenza aggiuntivi» determini una «incoerenza della legislazione regionale rispetto agli obiettivi fissati dal Piano di rientro del deficit sanitario» (sentenza n. 32 del 2012).

Con la sentenza n. **180**, la Corte ha dichiarato la illegittimità costituzionale dell’art. 4, comma 3, della legge reg. Campania n. 27 del 2012 per contrasto, oltrechè con l’art. 117, terzo comma, anche con l’art. 120, secondo comma, Cost., in quanto, nelle more del completamento del Policlinico universitario, distribuisce nelle strutture pubbliche e private della Provincia di Caserta i posti letti programmati (500), demandando al Commissario *ad acta* di provvedere alla emanazione degli atti consequenziali. Infatti, secondo la Corte in tal modo si determina un’interferenza, da parte del

legislatore regionale, nelle funzioni del Commissario ad acta, come definite nel mandato commissariale, in violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost. (sentenze n. 79 e n. 28 del 2013, n. 2 del 2010). La Corte ha aggiunto che poiché il piano di rientro non contempla la distribuzione dei posti letto nelle strutture della Provincia di Caserta, ne discende, per tale profilo, anche la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione ai principi fondamentali di cui all'art. 2, comma 95 (ed anche 80, secondo periodo), della legge n. 191 del 2009, per i quali «gli interventi individuati dal piano sono vincolanti per la Regione, che è obbligata a rimuovere provvedimenti, anche legislativi, e a non adottarne di nuovi che siano di ostacolo alla piena attuazione del piano di rientro».

Con la sentenza n. **228** la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 3, commi 1 e 2, 67, commi 1 e 2, 68, comma 1, lettera a), e 69 della legge della Regione Molise n. 2 del 2012, per violazione dell'art. 120 Cost., in quanto conferiscono ad organi regionali ordinari compiti in materia di riorganizzazione sanitaria che interferiscono con le funzioni espletate dal commissario *ad acta* nominato dal Governo, nell'esercizio del potere sostitutivo. Più volte la Corte ha affermato che la nomina di un commissario *ad acta* per l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario, previamente concordato tra lo Stato e la Regione interessata, «sopraggiunge all'esito di una persistente inerzia degli organi regionali, essendosi questi ultimi sottratti ad un'attività che pure è imposta dalle esigenze della finanza pubblica»: essa è volta a soddisfare la «necessità di assicurare la tutela dell'unità economica della Repubblica, oltre che dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti un diritto fondamentale (art. 32 Cost.), qual è quello alla salute» (sentenze n. 104 e n. 28 del 2013; sentenze n. 78 del 2011 e n. 193 del 2007). Per tale motivo, «le funzioni amministrative del commissario, ovviamente fino all'esaurimento dei suoi compiti di attuazione del piano di rientro, devono essere poste al riparo da ogni interferenza degli organi regionali» (sentenza n. 104 del 2013), al fine di scongiurare il rischio che le misure eventualmente adottate dagli organi regionali, già inadempienti, possano «vanificare l'obiettivo di risanamento del servizio sanitario regionale» (sentenza n. 2 del 2010). In questa prospettiva, la scelta di attribuire ad organi ordinari della Regione compiti che presentino profili di interferenza con l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario, si risolve in un obiettivo svuotamento dei poteri del commissario *ad acta*, il quale sarebbe impossibilitato a svolgere appieno le sue funzioni di organo straordinario dello Stato ai sensi dell'art. 120 Cost. (sentenza n. 20 del 2010). Nella specie, ha ritenuto la Corte, le funzioni attribuite alla Giunta regionale dagli artt. 3, commi 1 e 2, 67, commi 1 e 2, 68, comma 1, lettera a), e 69, della legge regionale n. 2 del 2012, in tema di direttive all'ASREM, di riordino e rideterminazione dei distretti dell'unità sanitaria locale, di controllo sugli atti dell'ASREM, nonché di accreditamento istituzionale, determinano, se non un contrasto, senz'altro un'indiscutibile interferenza rispetto a quelle assegnate al commissario *ad acta* in vista dell'attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario regionale, interferenza che è idonea ad integrare una violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost. Con la medesima sentenza la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 6 della stessa legge della Regione Molise n. 2 del 2012, nella parte in cui, modificando la legge regionale n. 16 del 2012, ha aggiunto l'art. 69-bis che dispone: «1. Nel periodo di attuazione del Piano di rientro dal disavanzo regionale nel settore sanitario e della sua prosecuzione, secondo programmi operativi coerenti con gli obiettivi finanziari programmati, l'esercizio delle funzioni di cui agli articoli 3, commi 1 e 2, 67, 68 e 69 è attribuito al Commissario *ad acta* nominato ai sensi dell'articolo 4 del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 novembre 2007, n. 222» e cioè al Presidente della Regione. Infatti, anche l'art. 6 della legge regionale n. 16 del 2012, nella parte in cui attribuisce al Presidente della Regione funzioni che interferiscono con quelle affidate al nuovo commissario *ad acta* per l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario e dei successivi programmi operativi, determina lo svuotamento dei poteri di quest'ultimo e quindi una violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost.

### ***12.2. L'attrazione in sussidiarietà e il potere sostitutivo***

La sentenza n. **62** ha ribadito la giurisprudenza costituzionale contraria, «nei casi in cui vi sia uno spostamento di competenze amministrative a seguito di attrazione in sussidiarietà», alla previsione di un potere sostitutivo, poiché «la leale collaborazione, necessaria in tale evenienza», non può

«essere sostituita puramente e semplicemente da un atto unilaterale dello Stato (sentenze n. 165 del 2011 e n. 383 del 2005)».

### ***13. Il potere sanzionatorio dello Stato***

#### ***13.1. Lo scioglimento del Consiglio regionale e la rimozione del Presidente della Giunta***

La sentenza n. 219 – che ha ad oggetto il decreto legislativo n. 149 del 2001 (Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, a norma degli articoli 2, 17 e 26 della legge delega n. 42 del 2009) - esamina alcune questioni promosse in via principale da varie Regioni in riferimento all'art. 126 Cost. Le questioni hanno ad oggetto l'art. 2, con il quale si è per la prima volta data attuazione all'art. 126, primo comma, Cost. Come è noto, si tratta della norma costituzionale che prevede e disciplina, con riguardo alle Regioni a statuto ordinario, la rimozione cd. sanzionatoria (sentenza n. 196 del 2003) del Presidente della Giunta regionale e lo scioglimento del Consiglio regionale per atti contrari alla Costituzione, gravi violazioni di legge, o ragioni di sicurezza nazionale. Più in particolare, il comma 1 del predetto art. 2 descrive una fattispecie di «grave dissesto finanziario» in materia sanitaria, subordinata al congiunto verificarsi di tre presupposti: a) in una Regione tenuta a presentare il piano di rientro dal disavanzo previsto dall'art. 2, comma 77, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)», il Presidente della Giunta, già nominato commissario ad acta dal Consiglio dei ministri, non adempie all'obbligo di redazione del piano, o agli obblighi da esso derivanti, anche sotto l'aspetto temporale; b) si riscontra in sede di verifica annuale il mancato raggiungimento degli obiettivi del piano e il conseguente perdurare, o l'aggravamento, del disavanzo; c) si adotta per due esercizi consecutivi, stante l'omesso raggiungimento degli obiettivi del piano, un ulteriore incremento dell'aliquota dell'addizionale regionale IRPEF al livello massimo consentito dall'art. 6 del d.lgs. 6 maggio 2011, n. 68 (Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario). Il comma 2 prevede che il grave dissesto finanziario costituisce grave violazione di legge ai sensi dell'art. 126 Cost. e che, ove venga accertato dalla Corte dei conti, sia tale requisito, sia l'attribuzione di esso alla responsabilità, con dolo o colpa grave, del Presidente della Giunta, il Capo dello Stato dispone lo scioglimento e la rimozione, previa delibera del Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio, e previo parere conforme della Commissione parlamentare per le questioni regionali, espresso a maggioranza di due terzi dei componenti. Il comma 3 introduce sanzioni a carico della persona del Presidente rimosso, stabilendone l'incandidabilità a cariche elettive per dieci anni, e il divieto di nomina per il medesimo periodo quale componente di organi di governo di Unione europea, Stato, Regioni ed enti locali. Il comma 5 chiude l'insieme di precetti dedicati all'attuazione dell'art. 126 della Costituzione, attribuendo al Consiglio dei ministri il compito di nominare un commissario ad acta che sostituisca il Presidente della Giunta rimosso ai fini dell'ordinaria amministrazione e dell'adozione degli atti improrogabili, e fino all'insediamento del nuovo Presidente. La Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, commi 2, 3 e 5, del d.lgs. n. 149 del 2011: a) nella parte in cui prevede che la rimozione degli organi di vertice regionali è preceduta da un procedimento facente capo alla Corte dei conti, del quale, in modo manifestamente irragionevole, il legislatore non specifica la natura e i tempi, con la conseguenza che esso potrebbe protrarsi così a lungo da generare uno stato di «grave incertezza e di delegittimazione degli organi costituzionali della Regione». La Corte spiega, al riguardo, che la Costituzione ha attribuito al Capo dello Stato e al Governo, l'uno rappresentante dell'unità nazionale e l'altro garante dell'indirizzo politico generale, il compito di valutare il grado di responsabilità implicato dalla violazione di legge e che l'esercizio del potere sanzionatorio in oggetto risponde alla necessità costituzionale di un "immediato allontanamento" dalla carica della persona che la occupa (sentenza n. 12 del 2006), poiché, in effetti, la situazione non sarebbe davvero "eccezionale" (sentenza n. 50 del 1959), e tale da giustificare un "atto di penetrante ingerenza" (sentenza n. 81 del 1979) nell'autonomia regionale, se essa fosse compatibile con i tempi occorrenti alla definizione del giudizio contabile, che sono per



necessità ben altri rispetto ai tempi della politica; b) nella parte in cui il potere sanzionatorio dello Stato colpisce la persona fisica del Presidente della Giunta non già in quanto organo di governo della Regione, ma nella veste di commissario *ad acta* nominato dal Consiglio dei ministri per attuare il piano di rientro dal disavanzo sanitario. Chiarisce la Corte che “lo Stato, optando per l’esercizio del potere sostitutivo, ovvero di una prerogativa che resta ben distinta dal potere di scioglimento e rimozione degli organi regionali (sentenza n. 81 del 1979), si assume l’onere del processo coartato di risanamento delle finanze regionali. Conseguentemente, la norma impugnata incorre nella violazione dell’art. 126 Cost., là dove contestualmente pretende di imputare la responsabilità di tali attività direttamente alla Regione, sanzionandone gli organi in caso di fallimento”. Ciò posto, la sentenza è di interesse anche per l’ampia descrizione che la Corte fa del contenuto dell’art. 126: “L’art. 126 Cost., nel testo vigente, e per quanto interessa, risponde alle medesime finalità, e riproduce il medesimo assetto nei rapporti tra Stato e Regioni, che fu voluto dal Costituente. Esso stabilisce sia i presupposti in presenza dei quali è consentito lo scioglimento sanzionatorio, sia gli organi costituzionali competenti ad intervenire nel procedimento. Come è noto, in origine l’art. 126 Cost. prevedeva che il potere di scioglimento fosse esercitabile nei confronti del solo Consiglio regionale, anche quando quest’ultimo non avesse corrisposto all’invito del Governo a sostituire la Giunta o il Presidente, che avessero compiuto atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge. Il testo dell’art. 126 Cost. fu poi sostituito dall’art. 4 della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1 (Disposizioni concernenti l’elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l’autonomia statutaria delle Regioni), nel quadro di un processo di revisione costituzionale volto a rafforzare l’autonomia statutaria delle Regioni, e ad attribuire ad esse, in particolare, la determinazione della forma di governo regionale, purché in armonia con la Costituzione. Significativamente, a parte lievi modifiche di carattere testuale, il nucleo dell’art. 126 Cost. non ha subito alterazioni di sistema. Accanto allo scioglimento sanzionatorio del Consiglio, il legislatore della revisione costituzionale ha posto la rimozione del Presidente della Giunta, in ragione del rafforzamento che i nuovi statuti avrebbero potuto riservare a tale organo di governo, preannunciato del resto dall’opzione della Costituzione per l’elezione diretta di esso, nel caso di silenzio della fonte statutaria (art. 122 Cost.). Ne è seguita l’abrogazione dell’ipotesi di scioglimento del Consiglio quando non avesse dato corso all’invito del Governo a sostituire l’organo esecutivo, posto che, ad oggi, l’art. 126 Cost. permette di procedere direttamente a tanto nei riguardi del Presidente della Giunta. Si è poi cancellata la previsione concernente la nomina, con il decreto di scioglimento, di una commissione di tre cittadini che adottasse gli atti necessari, fino all’insediamento dei nuovi organi di governo regionali, ma tale soppressione si è accompagnata al riconoscimento implicito della competenza dello Stato a disciplinare tale fase in via “esclusiva” (sentenze n. 68 del 2010 e n. 196 del 2003). Del resto, all’applicabilità dell’art. 126 Cost. quanto alle Regioni a statuto ordinario corrispondono speculari previsioni degli statuti speciali, seppure in taluni casi non armonizzati con le modifiche introdotte dalla legge costituzionale n. 1 del 1999 (art. 48 dello statuto della Regione Valle d’Aosta; art. 49-bis dello statuto della Regione Trentino-Alto Adige; art. 50 dello statuto della Regione Sardegna; art. 22 dello statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia). Solo nella Regione siciliana l’art. 8 dello statuto subordina lo scioglimento dell’Assemblea regionale a delibera delle Camere, ma, in ogni caso, ne ribadisce la configurabilità. Difatti, il potere di scioglimento e, oggi, di rimozione funge da elemento caratteristico della forma di Stato regionale. Esso risponde alla perdurante esigenza di coniugare due fondamenti dell’architettura repubblicana, che accomunano Regioni ordinarie, Regioni a statuto speciale e Province autonome. Da un lato, vi è la necessità di preservare l’autonomia costituzionale e politica delle Regioni, che si pone alla base dell’ordinamento delle autonomie territoriali, e che questa Corte ha già ritenuto caratterizzare «la stessa forma di Stato italiana come “Stato regionale”» (sentenza n. 229 del 1989). Dall’altro lato, tale autonomia si inserisce pur sempre nella cornice imposta dal principio fondamentale di unità ed indivisibilità della Repubblica (art. 5 Cost.). L’autonomia regionale, specie a seguito della revisione del Titolo V della Parte II della Costituzione, ha acquisito vaste competenze, anzitutto di carattere legislativo. Esse fanno capo ad un circuito politico-rappresentativo che è ulteriore e diverso rispetto all’indirizzo politico ed amministrativo di cui si rende garante il Governo della Repubblica, e che corrisponde all’accentuato pluralismo istituzionale e delle fonti del diritto prescelto dalla Costituzione. Ben si comprende che l’art. 126 Cost. consenta

il ricorso al potere sanzionatorio dello Stato verso gli organi regionali di vertice solo a fronte di una «situazione veramente eccezionale» (sentenza n. 50 del 1959), determinata da atti contrari alla Costituzione, gravi violazioni di legge e ragioni di sicurezza nazionale: in nessun caso, in particolare, lo scioglimento del Consiglio e la rimozione del Presidente della Giunta possono conseguire ad un conflitto con il Governo concernente scelte di discrezionalità politica, se non quando esse siano mediate da specifici obblighi legittimamente gravanti sul sistema regionale in forza della Costituzione, ovvero delle leggi, che risultino invece trasgrediti. Autonomia non significa, infatti, potestà di deviare rispetto al comune percorso definito dalla Costituzione, sulla base della condivisione di valori e principi insensibili alla dimensione territoriale, tra i quali spicca l'adempimento da parte di tutti dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale (art. 2 Cost.). L'esperienza seguita alla revisione del Titolo V della Costituzione ha mostrato che le stesse forme più accentuate di autonomia legislativa regionale non si sottraggono all'azione trasversale di competenze assegnate allo Stato dall'art. 117, secondo comma, Cost., mentre, nell'ambito di una competenza concorrente quale è il coordinamento della finanza pubblica, ripetutamente questa Corte ha stimato recessiva la dimensione dell'autonomia finanziaria ed organizzativa della Regione, a fronte di misure necessariamente uniformi sull'intero territorio nazionale e costituenti principi fondamentali della materia (ex plurimis, sentenze n. 169 del 2007; n. 417 del 2005; n. 36 del 2004). Questa Corte perciò ha già ritenuto che «nel nuovo assetto costituzionale scaturito dalla riforma, allo Stato sia pur sempre riservata, nell'ordinamento generale della Repubblica, una posizione peculiare desumibile non solo dalla proclamazione di principio di cui all'art. 5 della Costituzione, ma anche dalla ripetuta evocazione di un'istanza unitaria, manifestata dal richiamo al rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, come limiti di tutte le potestà legislative (art. 117, primo comma) e dal riconoscimento dell'esigenza di tutelare l'unità giuridica ed economica dell'ordinamento stesso (art. 120, secondo comma). E tale istanza postula necessariamente che nel sistema esista un soggetto, lo Stato appunto, avente il compito di assicurarne il pieno soddisfacimento» (sentenza n. 274 del 2003). Come la sentenza n. 274 del 2003 riconobbe nel Governo il destinatario di questa istanza unitaria, così deve ritenersi quanto all'art. 126 Cost. In conformità al suo ruolo di responsabile dell'indirizzo politico generale, non può che spettare al Governo della Repubblica l'apprezzamento preliminare, ed inevitabilmente segnato da margini di discrezionalità, in ordine alla gravità delle violazioni in cui sia incorsa la Regione ai sensi dell'art. 126 Cost., anche con riferimento alla latitudine e alla profondità del pregiudizio che ne sia conseguito. Stato e Regioni operano su piani in buona parte sovrapponibili, e per i quali si rende spesso necessario che le scelte poste in essere dal primo siano portate a compimento, e se del caso completate, dalle seconde. In relazione a tale profilo, è il Governo che è meglio in grado di percepire gli effetti pregiudizievoli che possono conseguire ad una grave violazione di legge. Non a caso, inoltre, la Costituzione attribuisce proprio al Governo il potere di sostituirsi alla Regione, per garantire la tutela dei beni primari indicati dall'art. 120, secondo comma, Cost. Con riguardo allo scioglimento sanzionatorio, la competenza dell'organo esecutivo, del resto, è espressamente riconosciuta dalle disposizioni di fonte costituzionale degli statuti speciali, le quali condividono presupposti e finalità con l'art. 126 Cost., e richiedono la previa delibera del Consiglio dei ministri (art. 48 dello statuto della Regione Valle d'Aosta; art. 49-bis dello statuto della Regione Trentino-Alto Adige; art. 50 dello statuto della Regione Sardegna; art. 22 dello statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia), o comunque ne presuppongono l'iniziativa (art. 8 dello statuto della Regione siciliana). Di conseguenza, l'art. 51 della legge 10 febbraio 1953, n. 62 (Costituzione e funzionamento degli organi regionali) prevede che il decreto di scioglimento sia adottato dal Capo dello Stato, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri e previa delibera di tale ultimo organo; parimenti, l'art. 3, comma 3, lettera o), della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri) continua ad affidare in via generale al Consiglio dei ministri la delibera sulla proposta di scioglimento del Consiglio regionale, secondo uno schema cui si adegua il comma 2 della norma impugnata. Infine, questa Corte, pronunciandosi in riferimento all'art. 48 dello statuto della Regione Valle d'Aosta, ovvero ad una disposizione di livello costituzionale analoga all'art. 126 Cost., ha già, per tali ragioni, riconosciuto il carattere determinante che riveste in questa materia il ruolo del Governo

(sentenza n. 101 del 1966). Tuttavia, a garanzia dell'autonomia regionale, l'art. 126 Cost. non si limita a confinare il potere sanzionatorio dello Stato, per quanto interessa, alla violazione di specifici obblighi legislativi legittimamente imposti alla Regione ed ai suoi organi, ma consegna ad un decreto motivato del Presidente della Repubblica la decisione di scioglimento e di rimozione, previo parere della Commissione parlamentare costituita per le questioni regionali. La necessità di motivare il decreto di scioglimento e di rimozione non vale soltanto a rafforzare la posizione della Regione soggetta a potere sanzionatorio, ma rende chiaro che il Capo dello Stato, mediante tale atto, interviene nella propria veste di rappresentante e garante dell'unità nazionale, «non soltanto nel senso dell'unità territoriale dello Stato, ma anche, e soprattutto, nel senso della coesione e dell'armonico funzionamento dei poteri, politici e di garanzia, che compongono l'assetto costituzionale della Repubblica» (sentenza n. 1 del 2013). Egli, attraverso la motivazione del decreto di scioglimento e rimozione, si risolve a ritenere soccombente l'istanza territoriale, che di tale unità è parte costitutiva, a fronte delle esigenze della Repubblica compromesse dalle azioni, od omissioni, illegittime degli organi di governo regionali. In tal modo, la Costituzione persegue e bilancia armoniosamente tutti gli interessi di rilievo prioritario sottesi all'esercizio del potere sanzionatorio: a tutela del sistema regionale contro un potere dai confini altrimenti troppo vasti, esige che all'organo regionale venga contestata una "violazione di legge", ovvero un'ipotesi tipica di trasgressione agli obblighi di fonte primaria o statutaria cui soggiace la stessa autonomia regionale, e a cui debbono prestare obbedienza, nell'ambito delle rispettive competenze, il Consiglio e il Presidente della Giunta; aggiunge che siffatta violazione in sé non è sufficiente, ma che ne deve essere valutata la gravità; coinvolge nell'esito di questa delicata valutazione il Presidente della Repubblica e il Governo proponente, chiamato tramite l'organo competente alla controfirma del decreto presidenziale di scioglimento; assicura che il procedimento possa valersi dell'apporto consultivo del Parlamento, espresso dalla Commissione per le questioni regionali. Va allora ribadito che la Costituzione definisce sia i presupposti del potere sanzionatorio, sia gli organi costituzionali coinvolti, ciascuno secondo competenze chiaramente ripartite".

## ***14. Gli enti locali***

### ***14.1. Il riordino delle Province***

La sentenza n. **220** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per contrasto con l'art. 77 Cost., della riforma delle Province contenuta nell'art. 23, commi 14, 15, 16, 17, 18, 19 e 20, del d.l. n. 201 del 2011 e negli artt. 17 e 18 del d.l. n. 95 del 2012, impugnata da numerose Regioni, a statuto ordinario e ad autonomia differenziata. Il decreto del 2011 aveva modificato la normativa in tema sia di funzioni delle Province (limitate al solo indirizzo e coordinamento dell'attività dei Comuni) che di organi (attraverso l'eliminazione della Giunta, la riconfigurazione del Consiglio – composto da non più di dieci membri eletti dai Consigli comunali – e la soppressione dell'elezione diretta del Presidente). Il legislatore del 2012, pur ripristinando un nucleo essenziale di funzioni, aveva confermato le precedenti opzioni e, in relazione alle aree metropolitane delle maggiori città italiane, aveva disposto la soppressione delle Province e la contestuale istituzione delle relative Città metropolitane. L'attuazione delle norme di riordino dell'ordinamento provinciale era stata, infine, sospesa fino al 31 dicembre 2013 dal successivo art. 1, comma 115, della legge n. 228 del 2012. La Corte ha sottolineato che «le norme censurate incidono notevolmente sulle attribuzioni delle Province, sui modi di elezione degli amministratori, sulla composizione degli organi di governo e sui rapporti dei predetti enti con i Comuni e con le stesse Regioni. Si tratta di una riforma complessiva di una parte del sistema delle autonomie locali, destinata a ripercuotersi sull'intero assetto degli enti esponenziali delle comunità territoriali, riconosciuti e garantiti dalla Costituzione». Il sindacato si è così concentrato sulla valutazione della «compatibilità dello strumento normativo del decreto-legge, quale delineato e disciplinato dall'art. 77 Cost., con le norme costituzionali (in specie, [...] gli artt. 117, secondo comma, lettera *p*, e 133, primo comma) che prescrivono modalità e procedure per incidere, in senso modificativo, sia sull'ordinamento delle autonomie locali, sia sulla conformazione territoriale dei singoli enti, considerati dall'art. 114, primo e secondo comma, Cost., insieme allo Stato e alle Regioni, elementi costitutivi della Repubblica, "con propri statuti,

poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione”». L’art. 117, secondo comma, lett. p), Cost. «attribuisce alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la disciplina dei seguenti ambiti: “legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane”». Sono queste «le componenti essenziali dell’intelaiatura dell’ordinamento degli enti locali, per loro natura disciplinate da leggi destinate a durare nel tempo e rispondenti ad esigenze sociali ed istituzionali di lungo periodo, secondo le linee di svolgimento dei principi costituzionali nel processo attuativo delineato dal legislatore statale ed integrato da quelli regionali». Ciò che lo Stato non può, invece, fare è realizzare una riforma di carattere generale con lo strumento del decreto-legge. Norme di natura ordinamentale «non possono essere interamente condizionate dalla contingenza, sino al punto da costringere il dibattito parlamentare sulle stesse nei ristretti limiti tracciati dal secondo e terzo comma dell’art. 77 Cost., concepiti dal legislatore costituente per interventi specifici e puntuali, resi necessari e improcrastinabili dall’insorgere di “casi straordinari di necessità e d’urgenza”». La decretazione d’urgenza «ben potrebbe essere adottata (...) per incidere su singole funzioni degli enti locali, su singoli aspetti della legislazione elettorale o su specifici profili della struttura e composizione degli organi di governo, secondo valutazioni di opportunità politica del Governo sottoposte al vaglio successivo del Parlamento». Viceversa, «la trasformazione per decreto-legge dell’intera disciplina ordinamentale di un ente locale territoriale, previsto e garantito dalla Costituzione, è incompatibile, sul piano logico e giuridico, con il dettato costituzionale, trattandosi di una trasformazione radicale dell’intero sistema, su cui da tempo è aperto un ampio dibattito nelle sedi politiche e dottrinali, e che certo non nasce, nella sua interezza e complessità, da un “caso straordinario di necessità e d’urgenza”». La Corte ha, inoltre, significativamente messo in luce come la «contraddizione» insita nell’utilizzazione del decreto-legge – strumento normativo legittimato da «casi straordinari» e destinato a «dare risposte normative rapide» – per realizzare una riforma ordinamentale e tendenzialmente di lungo periodo – qual è il riordino delle Province – sia stata in qualche modo avvertita dallo stesso legislatore allorché ha sospeso fino al 31 dicembre 2013 l’efficacia delle norme del d.l. del 2011. E’ dunque «palese» l’inadeguatezza dello strumento prescelto a «realizzare una riforma organica e di sistema, che non solo trova le sue motivazioni in esigenze manifestatesi da non breve periodo, ma richiede processi attuativi necessariamente protratti nel tempo, tali da poter rendere indispensabili sospensioni di efficacia, rinvii e sistematizzazioni progressive, che mal si conciliano con l’immediatezza di effetti connaturata al decreto-legge, secondo il disegno costituzionale». In tal modo i Giudici non hanno ritenuto di entrare «nel merito delle scelte compiute dal legislatore» ed hanno chiarito che le argomentazioni esposte in motivazione «non portano alla conclusione che sull’ordinamento degli enti locali si possa intervenire solo con legge costituzionale – indispensabile solo se si intenda sopprimere uno degli enti previsti dall’art. 114 Cost., o comunque si voglia togliere allo stesso la garanzia costituzionale – ma, più limitatamente, che non sia utilizzabile un atto normativo, come il decreto-legge, per introdurre nuovi assetti ordinamentali che superino i limiti di misure meramente organizzative». Nel senso dell’illegittimità della censurata normativa depone anche la disciplina costituzionale della «modificazione delle singole circoscrizioni provinciali», che «richiede, a norma dell’art. 133, primo comma, Cost., l’iniziativa dei Comuni interessati – che deve necessariamente precedere l’iniziativa legislativa in senso stretto – ed il parere, non vincolante, della Regione». La Corte ha, in proposito, osservato che, sin dal dibattito in Assemblea costituente, «è emersa l’esigenza che l’iniziativa di modificare le circoscrizioni provinciali – con introduzione di nuovi enti, soppressione di quelli esistenti o semplice ridefinizione dei confini dei rispettivi territori – fosse il frutto di iniziative nascenti dalle popolazioni interessate, tramite i loro più immediati enti esponenziali, i Comuni, non il portato di decisioni politiche imposte dall’alto». Conseguentemente, si è rilevata l’«incompatibilità logica e giuridica (...) tra il decreto-legge, che presuppone che si verifichino casi straordinari di necessità e urgenza, e la necessaria iniziativa dei Comuni, che certamente non può identificarsi con le suddette situazioni di fatto, se non altro perché l’iniziativa non può che essere frutto di una maturazione e di una concertazione tra enti non suscettibile di assumere la veste della straordinarietà, ma piuttosto quella dell’esercizio ordinario di una facoltà prevista dalla Costituzione, in relazione a bisogni e interessi già manifestatisi nelle popolazioni locali». Argomenti di segno contrario non possono peraltro essere dedotti dalla sentenza n. 347 del 1994 con cui si ammise che l’istituzione di una nuova Provincia potesse essere effettuata mediante

lo strumento della delega legislativa: in un caso del genere, infatti, «gli adempimenti procedurali destinati a “rinforzare” il procedimento (e consistenti nell’iniziativa dei Comuni e nel parere della Regione)» possono «intervenire, oltre che in relazione alla fase di formazione della legge di delegazione, anche successivamente alla stessa, con riferimento alla fase di formazione della legge delegata». In altre parole, «l’iniziativa dei Comuni ed il parere della Regione si pongono, in caso di delega legislativa, come presupposti necessari perché possa essere emanato da parte del Governo il decreto di adempimento della delega. La stessa inversione cronologica non è possibile nel caso di un decreto-legge, giacché, a norma dell’art. 77, secondo comma, Cost., il Governo deve presentare alle Camere “il giorno stesso” dell’emanazione il disegno di legge di conversione. Non vi è spazio quindi perché si possa inserire l’iniziativa dei Comuni. Né quest’ultima potrebbe intervenire nel corso dell’*iter* parlamentare di conversione; non si tratterebbe più di una iniziativa, ma di un parere, mentre la norma costituzionale ben distingue il ruolo dei Comuni e della Regione nel prescritto procedimento “rinforzato”». L’«indefettibilità» del procedimento previsto dall’art. 133, primo comma, Cost. è stata successivamente ribadita dalla sentenza n. 230 del 2001, che ha riconosciuto ad una norma dello statuto speciale sardo, «in quanto avente rango costituzionale, “capacità derogatoria rispetto alla generale disciplina in tema di istituzione di nuove province”». La ritenuta inidoneità del decreto-legge a soddisfare le esigenze partecipative imposte dall’art. 133 Cost. per una singola modifica circoscrizionale avvalora ancor di più la conclusione dell’inutilizzabilità di tale strumento «quando si intende procedere ad un riordino circoscrizionale globale, giacché all’incompatibilità dell’atto normativo urgente con la prescritta iniziativa dei Comuni si aggiunge la natura di riforma ordinamentale delle disposizioni censurate, che introducono una disciplina a carattere generale dei criteri che devono presiedere alla formazione delle Province». Infine, la Corte ha dichiarato, in via consequenziale, l’illegittimità costituzionale del comma 20-*bis* dell’impugnato art. 23, che obbligava le Regioni speciali ad adeguare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del d.l. n. 201 del 2011, i propri ordinamenti alle disposizioni di cui ai commi da 14 a 20, norme giudicate incompatibili con la Costituzione.

#### ***14.2. La riorganizzazione degli enti locali per il contenimento della spesa***

Con la sentenza n. 236 la Corte costituzionale ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale dei commi 1 e 1-*bis* dell’art. 9 del d.l. n. 95 del 2012 il quale, nel dichiarato intento di realizzare il contenimento della spesa e il corrispondente conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, stabilisce che «Regioni, Province e Comuni sopprimono o accorpano o, in ogni caso, assicurano la riduzione dei relativi oneri finanziari in misura non inferiore al 20%, enti, agenzie e organismi comunque denominati che esercitano, alla data di entrata in vigore del decreto, anche in via strumentale, funzioni fondamentali di cui all’art. 117, secondo comma, lett. p) Cost., o funzioni amministrative spettanti a Comuni, province e Città metropolitane ai sensi dell’art. 118 della Costituzione». La principale delle censure svolte nei ricorsi in esame riguarda la violazione della competenza legislativa residuale delle Regioni in ordine alla materia «organizzazione amministrativa della Regione e degli enti pubblici regionali» rientrante nella competenza residuale delle Regioni ai sensi dell’art. 117, comma quarto, Cost. Secondo la Corte, invece, l’art. 9, comma 1, - nel prevedere la soppressione, l’accorpamento e la riduzione dei costi di enti, agenzie o organismi comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica che svolgano funzioni fondamentali di cui all’articolo 117, comma secondo, lettera p), Cost. o funzioni amministrative spettanti a Comuni, Province e Città metropolitane ai sensi dell’art. 118 Cost. - si rivolge solo a soggetti che operano nell’ambito di Comuni, Province e Città metropolitane, e non, invece, agli enti strumentali delle Regioni. Per lo stesso motivo, la Corte ha ritenuto non fondate altre questioni proposte in relazione all’art. 123 Cost., che rimette alla potestà statutaria la determinazione dei principi fondamentali dell’organizzazione regionale (nei limiti dei principi fondamentali) e in relazione agli artt. 117, comma terzo, 118 e 119 Cost. per l’illegittima compressione dell’autonomia finanziaria regionale. Anche la questione riguardante i commi 2 e 3 dell’art. 9 del d.l. n. 95 del 2012 nella parte in cui prevedono una procedura concertata per la ricognizione di tutti gli «enti, agenzie e organismi» e per la definizione, mediante intesa, da adottarsi in sede di Conferenza unificata, dei «criteri e della tempistica» per l’attuazione della norma non è stata ritenuta fondata. Infatti, anche queste

disposizioni si rivolgono esclusivamente ad enti, agenzie e organismi comunque denominati che svolgono funzioni di Comuni, Province e Città metropolitane e, pertanto, non ledono alcuna prerogativa organizzativa o finanziaria regionale. In conclusione, il legislatore statale, con le citate disposizioni, in funzione dell'obiettivo di riduzione della spesa corrente per il funzionamento degli enti strumentali degli enti locali, si limita a individuare un procedimento che vede il più ampio coinvolgimento delle autonomie locali, oltre che delle stesse Regioni, mediante il meccanismo dell'intesa in sede di conferenza unificata, per stabilire concretamente le modalità con le quali deve essere raggiunto l'obiettivo prefissato di riduzione di spesa. Ne consegue che le disposizioni impugnate, considerate nel loro insieme e in relazione al risultato finale che esse si prefiggono di raggiungere, non si pongono in contrasto con gli artt. 117, comma terzo, e 119 Cost., in quanto non prevedono «in modo esaustivo e puntuale strumenti o modalità per il perseguimento» di obiettivi di riequilibrio finanziario, non introducono limiti puntuali a singole voci di spesa degli enti locali e, pertanto, non comportano alcuna indebita invasione dell'autonomia finanziaria degli enti locali (sentenze n. 182 del 2011, n. 207 e n. 128 del 2010). Con la medesima sentenza n. 236, la Corte ha invece ritenuto l'illegittimità costituzionale del comma 4 dell'art. 9 del d.l. n. 95 del 2012, secondo cui «decorso nove mesi dalla data di entrata in vigore del decreto, se le Regioni, le Province e i Comuni non hanno dato attuazione a quanto disposto dal comma 1, gli enti, le agenzie e gli organismi indicati al medesimo comma 1 sono soppressi. Sono nulli gli atti successivamente adottati dai medesimi». Infatti, con tale disposizione il legislatore statale, decorso il termine di nove mesi dall'approvazione del decreto-legge, sopprime in modo indistinto tutti gli enti strumentali che svolgono funzioni fondamentali o conferite di Province e Comuni senza che questi siano sufficientemente individuati. Orbene, secondo la Corte, l'incertezza circa i soggetti destinatari della norma è tale che lo stesso legislatore statale ha ritenuto necessario un procedimento concertato per la complessiva ricognizione degli enti, delle agenzie e degli organismi, comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica da sopprimere o accorpare e per l'individuazione dei criteri e della tempistica per l'attuazione della norma. Sicché risulta palese la contraddittorietà della disposizione in esame, che stabilisce la soppressione *ex lege* di tutti gli enti comunque denominati allo scadere del termine di nove mesi dall'approvazione del decreto-legge non tenendo conto della previsione di cui ai commi 2 e 3, istitutiva di un procedimento volto alla ricognizione dei suddetti enti e all'individuazione dei criteri e della tempistica per l'attuazione della norma con il coinvolgimento delle autonomie locali. Inoltre, l'automatica soppressione di enti, agenzie e organismi comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica che esercitano, anche in via strumentale, funzioni nell'ambito delle competenze spettanti a Comuni, Province, e Città metropolitane ai sensi dell'art. 118 Cost., prima che tali enti locali abbiano proceduto alla necessaria riorganizzazione, pone a rischio lo svolgimento delle suddette funzioni, rischio ulteriormente aggravato dalla previsione della nullità di tutti gli atti adottati successivamente allo scadere del termine. Non fondata è stata invece ritenuta la questione del comma 5 dell'art. 9 del d.l. n. 95 del 2012 nella parte in cui prevede che: «Ai fini del coordinamento della finanza pubblica, le regioni si adeguano ai principi di cui al comma 1 relativamente agli enti, agenzie ed organismi comunque denominati e di qualsiasi natura, che svolgono, ai sensi dell'articolo 118, della Costituzione, funzioni amministrative conferite alle medesime regioni». Infatti, una volta riconosciuta al comma 1 dell'art. 9 del d.l. n. 95 del 2012 la natura di normativa di principio nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, comma terzo, Cost. deve, a maggior ragione, riconoscersi la medesima natura anche al successivo comma 5. Con tale disposizione il legislatore statale ha fissato degli obiettivi di riduzione dei costi degli enti strumentali lasciando alle Regioni, nell'esercizio delle loro competenze, il più ampio spazio di autonomia per adeguarsi ai principi stabiliti dal comma 1. Infatti, mentre con riferimento alla riduzione dei costi degli enti strumentali degli enti locali è stata prevista una procedura concertata particolarmente celere per dare attuazione alla norma, invece, per quanto riguarda le Regioni non è stato previsto alcun termine e non è stata imposta alcuna specifica modalità per l'adeguamento dell'ordinamento regionale ai suddetti principi. La disposizione impugnata, dunque, costituisce principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica (art. 117, comma terzo, Cost.) ed è pertanto ascrivibile a tale titolo alla competenza legislativa concorrente dello Stato. Ne consegue che l'eventuale impatto di essa sull'autonomia finanziaria (119 Cost.) ed organizzativa (117, comma quarto, e 118 Cost.) delle Regioni si traduce in una

«circostanza di fatto come tale non incidente sul piano della legittimità costituzionale» (sentenza n. 40 del 2010, n. 169 del 2007 e n. 36 del 2004). Infine, non fondata è stata ritenuta la questione concernente il comma 6 dell'art. 9 del d.l. n. 95 del 2012, nella parte in cui vieta agli Enti locali di istituire enti, agenzie o organismi che esercitino una o più funzioni fondamentali e funzioni amministrative loro conferite ai sensi dell'art. 118 Cost. Infatti, la norma impugnata deve essere necessariamente coordinata con quanto stabilito nei commi precedenti e, in particolare, nel comma 1, poiché l'obiettivo del legislatore è esclusivamente la riduzione dei costi relativi agli enti strumentali degli enti locali nella misura almeno del 20 per cento, anche mediante la soppressione o l'accorpamento dei medesimi. Pertanto la disposizione in esame deve essere interpretata nel senso che il divieto di istituire nuovi enti strumentali opera solo nei limiti della necessaria riduzione del 20 per cento dei costi relativi al loro funzionamento. Vale a dire che, se, complessivamente, le spese per «enti, agenzie e organismi comunque denominati» di cui ai commi 1 e 6 del citato art. 9, resta al di sotto dell'80 per cento dei precedenti oneri finanziari, non opera il divieto di cui al comma 6. Sul punto la Corte ha osservato che una siffatta interpretazione, costituzionalmente orientata, si rende necessaria anche per consentire agli enti locali di dare attuazione al comma 1 mediante l'accorpamento degli enti strumentali che svolgono funzioni fondamentali o conferite. In tal modo, infatti, gli enti locali potranno procedere all'accorpamento degli enti strumentali esistenti anche mediante l'istituzione di un nuovo soggetto, purché sia rispettato l'obiettivo di riduzione complessiva dei costi.

## ***15. Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome***

### ***15.1. I parametri evocabili dallo Stato***

La sentenza n. 288 – con cui è stata dichiarata inammissibile una questione avente ad oggetto la proroga al 31 dicembre 2013 disposta dal legislatore sardo (art. 1, comma 1, della legge regionale n. 19 del 2012) in relazione alle concessioni ai fini di pesca e acquacoltura nel demanio marittimo e regionale nonché nel mare territoriale, rilasciate dall'amministrazione regionale ed in essere alla data del 29 dicembre 2008 – ha riepilogato i consolidati insegnamenti inerenti alla corretta individuazione dei parametri evocabili dallo Stato nei casi in cui venga impugnata una norma di legge di una Regione ad autonomia speciale, «anche denunciandone l'eventuale contrasto con il diritto dell'Unione europea». I Giudici hanno ribadito che «il ricorrente ha l'onere di specificare le ragioni per cui debba prendersi in considerazione l'art. 117 Cost., in luogo del parametro ricavabile dallo statuto speciale (*ex plurimis*, sentenze n. 286 e 238 del 2007, n. 304 e n. 203 del 2005, n. 213 del 2003; con riferimento all'impugnazione di norme della Regione autonoma Sardegna, sentenze n. 175 del 2006, n. 202 e n. 65 del 2005), e di esplicitare in quale rapporto si trovino, ai fini dello scrutinio della disposizione impugnata, le norme della Costituzione invocate e quelle, anch'esse di rango costituzionale, contenute in quest'ultimo (sentenza n. 202 del 2005)». La giurisprudenza costituzionale ha, inoltre, precisato che «siffatto requisito di ammissibilità va inteso nel senso che dal contesto del ricorso deve emergere l'esclusione della possibilità di operare il sindacato di legittimità costituzionale in base allo statuto speciale (sentenza n. 391 del 2006), ritenendo sufficiente, ma necessaria, un'indicazione sia pure sintetica al riguardo (sentenza n. 397 del 2006) ed in ordine all'estraneità della materia alla sfera di attribuzioni stabilita dallo stesso (sentenza n. 411 del 2008), nonché una pur non diffusamente argomentata evocazione dei limiti competenziali fissati da quest'ultimo (sentenza n. 16 del 2012). 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 [...], 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” (sentenza n. 220 del 2008)». In applicazione dei suindicati principi, la Corte ha sanzionato con l'inammissibilità del quesito le lacune del ricorso statale, che non ha neppure menzionato lo Statuto sardo (benché esso attribuisca alla Regione potestà legislativa primaria nelle materie “pesca” ed

“esercizio dei diritti demaniali della Regione sulle acque pubbliche”), né ha chiarito in quale rapporto si trovino, ai fini del richiesto scrutinio, l’evocato art. 117, commi primo e secondo, lett. e), Cost. e le norme di rango costituzionale contenute nello statuto.

### ***15.2. Il vincolo di osservanza delle norme di riforme economico sociali***

La sentenza n. 8, in tema di liberalizzazioni ed avente ad oggetto in particolare l’art. 1, comma 4, del d.l. n. 1 del 2012, rileva che affinché possa realizzarsi l’obiettivo di liberalizzare i mercati, occorre che l’azione di tutte le pubbliche amministrazioni – centrali, regionali e locali – sia improntata ai medesimi principi, per evitare che le riforme introdotte ad un determinato livello di governo siano, nei fatti, vanificate dal diverso orientamento dell’uno o dell’altro degli ulteriori enti che compongono l’articolato sistema delle autonomie. Quest’ultimo, infatti, risponde ad una logica che esige il concorso di tutti gli enti territoriali all’attuazione dei principi di simili riforme. A titolo esemplificativo, la Corte rammenta che persino gli statuti di autonomia speciale prevedono che le norme fondamentali delle riforme economico-sociali costituiscono vincoli ai rispettivi legislatori regionali e provinciali, che sono tenuti ad osservarle nell’esercizio di ogni tipo di competenza ad essi attribuita. Per queste ragioni, il principio di liberalizzazione delle attività economiche – adeguatamente temperato dalle esigenze di tutela di altri beni di valore costituzionale – si rivolge tanto al governo centrale (art. 1, commi 1, 2 e 3), quanto a Comuni, Province, Città Metropolitane e Regioni (art. 1, comma 4), perché solo con la convergenza dell’azione di tutti i soggetti pubblici esso può conseguire risultati apprezzabili.

### ***15.3. Le clausole di salvaguardia***

La sentenza n. 229 – la quale ha deciso numerose questioni sollevate da Regioni ad autonomia sia ordinaria che speciale avverso la riforma delle società pubbliche strumentali controllate direttamente o indirettamente (anche) dalle Regioni e dagli enti locali, dettata dall’art. 4 del d.l. n. 95 del 2012 – ha offerto utili precisazioni circa la portata delle clausole di salvaguardia che regolano il rapporto tra la legislazione nazionale e gli enti ad autonomia differenziata. Con specifico riguardo all’art. 24-*bis* del suddetto d.l. – secondo cui “le disposizioni del presente decreto si applicano alle predette regioni e province autonome secondo le procedure previste dai rispettivi statuti speciali e dalle relative norme di attuazione, anche con riferimento agli enti locali delle autonomie speciali che esercitano le funzioni in materia di finanza locale, agli enti ed organismi strumentali dei predetti enti territoriali e agli altri enti o organismi ad ordinamento regionale o provinciale” – la Corte ha sottolineato che la clausola ivi prevista è tesa a garantire che il contributo delle Regioni a statuto speciale all’azione di risanamento venga realizzato rispettando i rapporti e i vincoli che gli statuti speciali stabiliscono tra livello nazionale e Regioni a statuto speciale. Tale clausola è stata considerata «analoga ad altre» rispetto alle quali si è affermato che «sono volte ad escludere la diretta applicazione agli enti ad autonomia speciale delle disposizioni dettate dal legislatore statale che non siano compatibili con quanto stabilito negli statuti speciali e nelle norme di attuazione degli stessi, al di fuori delle particolari procedure previste dai rispettivi statuti (sentenza n. 193 del 2012). Tale tipo di clausole, lungi dall’essere mere clausole di stile, hanno la “precisa funzione di rendere applicabile il decreto agli enti ad autonomia differenziata solo a condizione che siano ‘rispettati’ gli statuti speciali” (sentenza n. 241 del 2012): esse, in tal modo, prefigurano “un percorso procedurale, dominato dal principio consensualistico, per la modificazione delle norme di attuazione degli statuti speciali, con riguardo all’eventualità in cui lo Stato voglia introdurre negli enti ad autonomia differenziata, quanto alle materie trattate nel decreto-legge, una disciplina non conforme alle norme di attuazione statutaria” (sentenza n. 241 del 2012; in senso analogo cfr. anche, fra le altre, sentenze n. 178 del 2012 e n. 64 del 2012)». In applicazione dei riferiti insegnamenti, la Corte ha dichiarato non fondate, in riferimento a plurimi parametri costituzionali e statutari, le questioni proposte avverso i commi 1, 2, 3, 3-*sexies*, ed 8 del citato art. 4 da talune Regioni ad autonomia speciale, poiché le disposizioni impugnate (volte, tra l’altro, a ridurre il numero delle società pubbliche strumentali attraverso il loro scioglimento o la loro privatizzazione ed a contenere il ricorso agli affidamenti diretti per l’acquisizione dei servizi strumentali alle attività istituzionali) «non si applicano» ad esse «in virtù dell’operatività della clausola di salvaguardia di cui all’art. 24-*bis*». Per



la medesima ragione, sono state dichiarate non fondate le censure prospettate dalle ricorrenti nei riguardi delle stesse disposizioni statali per asserita violazione delle attribuzioni statutarie in materia di ordinamento degli enti locali.

#### ***15.4. La ripartizione delle competenze normative***

##### ***15.4.1. Regione Friuli-Venezia Giulia***

La sentenza n. **220** ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 23, comma 4, del d.l. n. 201 del 2011, impugnato dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, in riferimento agli artt. 4, primo comma, n. 1-*bis*), 51 e 54 del proprio statuto speciale, nonché all'art. 9 del d.lgs. n. 9 del 1997, in quanto, introducendo il comma 3-*bis* all'art. 33 del Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 163 del 2006), prevede l'obbligo, per i Comuni con popolazione non superiore a 5.000 abitanti, di affidamento dell'acquisizione di lavori, servizi e forniture, nell'ambito delle unioni dei Comuni, ad un'unica centrale di committenza. La disposizione codicistica – peraltro successivamente modificata dall'art. 1 del d.l. n. 95 del 2012, nel senso di consentire ai predetti Comuni anche il ricorso a strumenti elettronici di acquisto gestiti da altre centrali di committenza e al mercato elettronico della pubblica amministrazione – non è stata giudicata lesiva delle competenze regionali in tema di ordinamento degli enti locali e di finanza locale, poiché se ne è esclusa l'applicabilità alle Regioni a statuto speciale. Infatti, la Corte, aderendo all'interpretazione prospettata dalla difesa regionale, ha messo in rilievo come dall'art. 4, comma 5, del Codice dei contratti pubblici discenda, per tutti gli enti ad autonomia differenziata, un obbligo di adeguamento della propria legislazione (secondo le disposizioni contenute negli statuti e nelle relative fonti di attuazione) alle prescrizioni del Codice stesso, e non già un'immediata cogenza di queste ultime. La stessa pronuncia ha, altresì, dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 23, comma 22, del d.l. n. 201 del 2011, impugnato dalle Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia, Sardegna e Valle d'Aosta, in riferimento a plurimi parametri statutari e costituzionali, in quanto, prevedendo il divieto di remunerazione per i componenti di organi ed uffici elettivi di enti territoriali non previsti dalla Costituzione (fatta eccezione per le circoscrizioni di Comuni con oltre 250.000 abitanti), lederebbe le competenze regionali in tema di ordinamento degli enti locali e di finanza locale. Anche di questa disposizione la Corte ha escluso l'applicabilità alle Regioni speciali, le quali, ai sensi dell'art. 1 della legge n. 220 del 2010, concordano con lo Stato le modalità del loro concorso agli obiettivi della finanza pubblica.

Con la sentenza n. **236** la Corte costituzionale, dichiarando la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, del decreto-legge n. 95 del 2012, sollevate dalle Regioni Friuli-Venezia Giulia e Sardegna ha rilevato che la clausola di salvaguardia prevista dall'art. 24-*bis* del d.l. n. 95 del 2012 rimette l'applicazione delle norme introdotte dal decreto alle procedure previste dagli statuti speciali e dalle relative norme di attuazione, allo scopo di garantire che il contributo delle Regioni a statuto speciale all'azione di risanamento venga realizzato rispettando i rapporti e i vincoli che gli statuti speciali stabiliscono tra livello nazionale e Regioni a statuto speciale. La previsione di una procedura "garantita" al fine di applicare agli enti ad autonomia speciale la normativa introdotta esclude, perciò, l'automatica efficacia della disciplina prevista dal decreto-legge per le Regioni a statuto ordinario (sentenza n. 178 del 2012). La Corte ha sul punto concluso che le norme dell'art. 9 del d.l. n. 95 del 2012, non sono immediatamente applicabili alle Regioni ad autonomia speciale, ma richiedono il recepimento tramite le apposite procedure prescritte dalla normativa statutaria e di attuazione statutaria; donde, la partecipazione delle Regioni e delle Province autonome alla procedura impedisce che possano introdursi norme lesive degli statuti e determina l'infondatezza delle questioni sollevate dalle Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna (sentenze n. 178 del 2012 e n. 145 del 2008).

Con la sentenza n. **215** è stata dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale promossa dalla Regione Friuli-Venezia Giulia – per violazione dei diritti delle minoranze linguistiche - nei confronti dell'art. 14, comma 16, del decreto-legge n. 95 del 2012, che ha fissato nuovi criteri nell'assegnazione dei posti di dirigente scolastico e di direttore dei servizi

amministrativi, nelle autonomie scolastiche costituite da almeno 600 alunni oppure da almeno 400 alunni “nelle aree geografiche caratterizzate da specificità linguistica”. Il legislatore statale, con la disposizione censurata, è intervenuto proprio su tale ultima locuzione attribuendole il significato di aree «nelle quali siano presenti minoranze di lingua madre straniera»; come conseguenza di tale innovazione si è determinata una contrazione dell’ambito applicativo della precedente disposizione (prima applicabile alle tre minoranze linguistiche storiche friulana, tedesca e slovena presenti nel territorio della Regione Friuli-Venezia Giulia) in quanto non più operante nelle aree nelle quali la specificità linguistica non è straniera. La Corte decide la questione attraverso la risoluzione del preliminare problema della applicabilità del d.l. n. 95 del 2012 anche alle Regioni a Statuto speciale. Al riguardo, considera la clausola di salvaguardia di cui all’art. 24-*bis* del medesimo decreto e chiarisce che essa non rappresenta una mera formula di stile ma ha, al contrario, «la precisa funzione di rendere applicabili le disposizioni del decreto agli enti ad autonomia differenziata solo a condizione che, in ultima analisi, ciò avvenga nel “rispetto” degli statuti speciali». Aggiunge la Corte, in generale, che la questione di costituzionalità deve essere dichiarata non fondata non solo nel caso in cui non vi sia contrasto tra la normativa e lo Statuto speciale, ma anche nelle ipotesi in cui tale contrasto sussiste poiché «la clausola di salvaguardia impedisce l’applicabilità alle ricorrenti della normativa censurata (sentenza n. 241 del 2012)». In conclusione, nel caso di specie, poiché la disposizione impugnata determina una non giustificata discriminazione della lingua e della comunità friulana e, quindi, un contrasto con l’art. 3 dello Statuto speciale, diviene operativa la clausola di salvaguardia, e conseguentemente, la questione risulta non fondata.

#### **15.4.2. Regione Sardegna**

La Corte, nella sentenza n. **36** ha ritenuto non fondata la questione di legittimità relativa all’art. 2, comma 3, della legge della Regione Sardegna n. 6 del 2012, che autorizza l’assessore competente in materia di bilancio a integrare il fondo per la non autosufficienza, prelevando risorse fino 10 milioni di euro dal fondo sanitario regionale. La questione era stata sollevata dal Governo adducendo l’esorbitanza dalla competenza legislativa regionale concorrente in materia di assistenza pubblica, prevista dall’art. 4, lettera *h*) dello statuto speciale della Regione della Sardegna. A giudizio della Corte, la disposizione impugnata non eccede la competenza legislativa concorrente in materia di assistenza pubblica della Regione autonoma, poiché, a seguito della riforma operata con legge costituzionale n. 3 del 2001, tale materia, fatta salva la potestà legislativa esclusiva statale nel determinarne i livelli essenziali, «rientra nella competenza residuale delle Regioni (da ultimo, sentenza n. 296 del 2012; in precedenza, *ex multis*, sentenza n. 10 del 2010)». La Corte ricorda l’art. 10 della legge costituzionale predetta, in base al quale «sino all’adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite».

La Corte con la stessa sentenza n. **36** ha ritenuto costituzionalmente illegittimo - in quanto non rispettoso dei limiti posti dallo Statuto speciale della Regione Sardegna – l’art. 4, comma 48, della legge regionale n. 6 del 2012, che, consentendo la partecipazione alle procedure di affidamento di lavori pubblici che si eseguono nel territorio della Regione Sardegna anche alle imprese non in possesso della prescritta qualificazione attestata in conformità alla disciplina nazionale vigente in materia, si discostava da quanto previsto dal d.lgs. n. 163 del 2006. Infatti, in base alla previsione statutaria (art. 3), in materia di lavori pubblici di esclusivo interesse regionale la competenza deve essere esercitata “in armonia con la Costituzione e i principi dell’ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali [...], nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali”. E per costante giurisprudenza costituzionale, le disposizioni del Codice degli appalti contenute nel d.lgs. n. 163 del 2006, per la parte in cui sono correlate all’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., ed alla materia “tutela della concorrenza”, «vanno [...] “ascritte, per il loro stesso contenuto d’ordine generale, all’area delle norme fondamentali di riforme economico-sociali, nonché delle norme con le quali lo Stato ha dato attuazione agli obblighi internazionali nascenti dalla partecipazione dell’Italia all’Unione europea” (sentenza n. 144 del 2011), “che costituiscono limite alla potestà legislativa primaria della Regione” (sentenza n. 184 del

2011)».

La sentenza n. **230** dichiara l'illegittimità dell'art. 6, comma 19, secondo periodo, del decreto legge n. 95 del 2012. La norma, intervenendo in materia di convenzioni che regolano lo svolgimento del servizio di trasporto marittimo tra la Regione Sardegna e il continente, prevede che le stesse, stipulate coi soggetti aggiudicatari, si intendono approvate e producono effetti a far data dalla sottoscrizione e che ogni loro successiva modificazione ovvero integrazione è approvata con decreto del Ministro delle infrastrutture e trasporti di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, «sentite le regioni interessate». La Corte – dopo aver ricordato che per l'individuazione della materia alla quale ascrivere le disposizioni oggetto di censura «“la qualificazione legislativa non vale ad attribuire alle norme una natura diversa da quella ad esse propria, quale risulta dalla loro oggettiva sostanza”» (*ex multis*, sentenze n. 164 del 2012, n. 182 del 2011 e n. 247 del 2010), dovendosi fare «“riferimento all'oggetto ed alla disciplina delle medesime, tenendo conto della loro *ratio* e tralasciando gli aspetti marginali e gli effetti riflessi, così da identificare correttamente e compiutamente anche l'interesse tutelato (sentenze n. 430, n. 196 e n. 165 del 2007)” (sentenza n. 207 del 2010)» - afferma che la materia in esame rientra in prevalenza nell'ambito della tutela della concorrenza, di competenza legislativa esclusiva dello Stato. Aggiunge, tuttavia, che, pur essendo nei poteri dello Stato la determinazione delle modalità e delle condizioni di svolgimento del servizio di collegamento marittimo, vengono in rilievo anche scelte rientranti nelle competenze della Regione, quali quelle in materia di turismo e di industria alberghiera. E proprio tale sovrapposizione di competenze impone, nel rispetto del principio di leale collaborazione, non la mera acquisizione del parere della Regione, come previsto dalla disposizione censurata, ma la predisposizione di « un procedimento che assicuri un efficace coinvolgimento della Regione e che evoca, quindi, la figura dell'intesa fra i due enti».

Con la sentenza n. **236** la Corte costituzionale, dichiarando la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, del decreto-legge n. 95 del 2012, sollevate dalle Regioni Friuli-Venezia Giulia e Sardegna ha rilevato che la clausola di salvaguardia prevista dall'art. 24-*bis* del d.l. n. 95 del 2012 rimette l'applicazione delle norme introdotte dal decreto alle procedure previste dagli statuti speciali e dalle relative norme di attuazione, allo scopo di garantire che il contributo delle Regioni a statuto speciale all'azione di risanamento venga realizzato rispettando i rapporti e i vincoli che gli statuti speciali stabiliscono tra livello nazionale e Regioni a statuto speciale. La previsione di una procedura “garantita” al fine di applicare agli enti ad autonomia speciale la normativa introdotta esclude, perciò, l'automatica efficacia della disciplina prevista dal decreto-legge per le Regioni a statuto ordinario (sentenza n. 178 del 2012). La Corte ha sul punto concluso che le norme dell'art. 9 del d.l. n. 95 del 2012, non sono immediatamente applicabili alle Regioni ad autonomia speciale, ma richiedono il recepimento tramite le apposite procedure prescritte dalla normativa statutaria e di attuazione statutaria; donde, la partecipazione delle Regioni e delle Province autonome alla procedura impedisce che possano introdursi norme lesive degli statuti e determina l'infondatezza delle questioni sollevate dalle Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna (sentenze n. 178 del 2012 e n. 145 del 2008).

Nella sentenza n. **308** la Corte è stata chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Sardegna n. 20 del 2012, attributivo alla sola Giunta regionale, senza alcun coinvolgimento (né preventivo, né successivo) dei competenti organi statali, del compito di interpretare unilateralmente l'art. 17, comma 3, lettera g), delle norme tecniche di attuazione del vigente Piano paesaggistico regionale (d'ora in poi: PPR), con violazione del principio di pianificazione congiunta dei beni paesaggistici, contenuto negli artt. 135 e 143 del d.lgs. n. 42 del 2004, che costituisce, in attuazione degli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., l'oggetto di una norma fondamentale di riforma economico-sociale e quindi limite alla competenza primaria attribuita alla Regione Sardegna dall'art. 3, primo comma, dello statuto speciale per la Sardegna. La questione non è stata considerata fondata. Infatti, dall'esame delle norme statali rilevanti, considerate anche nella loro successione cronologica, si desume chiaramente l'inesistenza di un obbligo di pianificazione congiunta, per i beni paesaggistici individuati dall'art. 17, comma 3, lettera g), delle norme tecniche ed in specie per le cosiddette zone umide. Queste ultime rientrano,

infatti, fra i beni paesaggistici «tipizzati e individuati nella cartografia del PPR di cui all'art. 5 e nella tabella di cui all'allegato 2, ai sensi dell'art. 143, comma 1, lettera i), del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, come modificato dal d.lgs. 24 marzo 2006, n. 157» (art. 17, comma 3, delle norme tecniche di attuazione del PPR), per i quali non opera il suddetto obbligo imposto dal legislatore statale. Pertanto, la Regione ben poteva, nell'esercizio della propria competenza legislativa primaria, intervenire sulla regolamentazione paesaggistica dei suddetti beni, anche attraverso una norma di interpretazione autentica, non essendo vincolata a coinvolgere, né in via preventiva, né in via successiva, i competenti organi statali. La Corte, del resto, ha già avuto occasione di affermare che – in base all' art. 3, primo comma, lettera f) dello statuto speciale della Regione autonoma Sardegna, al d.P.R. 22 maggio 1975, n. 480, ove è stato precisato che la materia «edilizia ed urbanistica», concerne non solo le funzioni di natura strettamente urbanistica, ma anche quelle relative ai beni culturali ed ambientali, come si desume dall'art. 6 del decreto che dispone il trasferimento alla Regione delle funzioni attribuite al Ministero per i beni culturali ed ambientali – «la Regione Sardegna dispone, nell'esercizio delle proprie competenze statutarie in tema di edilizia ed urbanistica, anche del potere di intervenire in relazione ai profili di tutela paesistico-ambientale», fatto salvo il rispetto dei limiti espressamente individuati nell'art. 3 del medesimo statuto in riferimento alle materie affidate alla potestà legislativa primaria della Regione (sentenza n. 51 del 2006). Il legislatore statale, pertanto, conserva il potere di vincolare la potestà legislativa primaria della Regione speciale attraverso l'emanazione di leggi qualificabili come «riforme economico-sociali». Ciò anche sulla base del titolo di competenza legislativa nella materia «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, comprensiva tanto della tutela del paesaggio quanto della tutela dei beni ambientali o culturali; «con la conseguenza che le norme fondamentali contenute negli atti legislativi statali emanati in tale materia potranno continuare ad imporsi al necessario rispetto del legislatore della Regione Sardegna che eserciti la propria competenza statutaria nella materia «edilizia ed urbanistica» (v. sentenza n. 536 del 2002)» (sentenza n. 51 del 2006). In tale quadro costituzionale di distribuzione delle competenze, il d.lgs. n. 42 del 2004, oltre a stabilire espressamente che «restano ferme le potestà attribuite alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome di Trento e Bolzano dagli statuti e dalle relative norme di attuazione» (art. 8), nell'individuare gli strumenti della pianificazione paesaggistica, all'art. 135, «affida alle Regioni la scelta di approvare piani paesaggistici ovvero piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici, con ciò confermando l'alternativa tra piano paesistico e piano urbanistico-territoriale già introdotta con l'art. 1-bis del d.l. n. 431 del 1985» (sentenza n. 51 del 2006). Sulla base delle richiamate indicazioni, la Regione Sardegna ha appositamente previsto e disciplinato i piani territoriali paesistici già con la legge n. 45 del 1989 e, all'indomani dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 42 del 2004, con la legge n. 8 del 2004, ha recepito e fatta propria la disciplina statale paesistico ambientale ed ha introdotto misure di salvaguardia finalizzate alla redazione del nuovo piano paesistico regionale, qualificando quest'ultimo quale «principale strumento della pianificazione territoriale regionale ai sensi dell'articolo 135 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 [...] al fine di assicurare un'adeguata tutela e valorizzazione del paesaggio» (art. 1, comma 1), che «assume i contenuti di cui all'articolo 143 del decreto legislativo n. 42 del 2004» (art. 1, comma 2). In attuazione delle disposizioni di cui alla legge regionale n. 8 del 2004, con deliberazione n. 36/7 del 5 settembre 2006, la Giunta regionale ha approvato il Piano paesaggistico regionale (PPR), adottato con successivo decreto del Presidente della Regione 7 settembre 2006, n. 82, il quale, recependo le prescrizioni del cosiddetto Codice dei beni culturali e del paesaggio nel testo modificato, con riguardo al paesaggio, dal d.lgs. n. 157 del 2006, detta le norme tecniche di attuazione. L'art. 17 delle predette norme tecniche ha stabilito che rientrano nell'assetto regionale ambientale alcune categorie di beni paesaggistici, «tipizzati e individuati nella cartografia del PPR di cui all'art. 5 e nella tabella allegato 2, ai sensi dell'art. 143, comma 1, lettera i), del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, come modificato dal decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 157». Fra di essi indica, alla lettera g), la categoria inerente a «Zone umide, laghi naturali ed invasi artificiali e territori contermini compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i territori elevati sui laghi», in relazione alla quale è intervenuta la norma regionale impugnata di cui all'art. 1, comma 1, della legge n. 20 del 2012, che impone alla Giunta di

assumere una deliberazione di interpretazione autentica con specifico riferimento alle zone umide. Sulla base delle espresse indicazioni contenute nel predetto art. 17 delle norme tecniche, pertanto, tali beni paesaggistici corrispondono a quegli immobili ed a quelle aree che, in quanto tipizzati ed individuati dallo stesso PPR, sono sottoposti a specifica disciplina di salvaguardia e di utilizzazione, in attuazione di quanto stabilito dall'art. 143, comma 1, lettera i), e dall'art. 134, comma 1, lettera c), del d.lgs. n. 42 del 2004, nel testo in vigore a seguito delle modifiche del 2006. Tali beni sono, quindi, diversi da quelli indicati all'art. 142 del medesimo decreto, sempre nel testo in vigore nel 2006, che comprendeva le zone umide incluse nell'elenco previsto dal d.P.R. n. 448 del 1976, adottato in esecuzione della cosiddetta Convenzione Ramsar sulle zone umide di importanza internazionale, le quali sono assoggettate a specifici vincoli posti dal legislatore statale in attuazione dell'obbligo internazionale. Le zone umide cui fa riferimento l'art. 17, comma 3, lett. g), delle norme tecniche e sulla cui disciplina è intervenuta la norma impugnata, sono, dunque, quelle individuate dallo stesso PPR, per le quali né l'art. 135, né l'art. 143 del d.lgs. n. 42 del 2004, nel testo vigente nel settembre 2006, prescrivevano la pianificazione congiunta, ma si limitavano a prevederla come mera facoltà delle Regioni. Infatti, l'art. 135, nel testo allora in vigore, disponeva che «Lo Stato e le regioni assicurano che il paesaggio sia adeguatamente conosciuto, tutelato e valorizzato. 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"». L'art. 143 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, nel testo allora vigente, al comma 3, prevedeva che «le regioni, il Ministero ed il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio possono stipulare intese per l'elaborazione congiunta dei piani paesistici». Con il d.lgs. n. 63 del 2008, sono stati sostituiti svariati articoli della Parte III del d.lgs. n. 42 del 2004, fra i quali anche l'art. 135 e l'art. 143. A seguito di tali modifiche è stata inserita la previsione della pianificazione congiunta obbligatoria in relazione, però, ad appositi beni paesistici. In particolare, l'art. 135 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, nel testo in vigore dal 2008, stabilisce, all'ultimo periodo del comma 1, l'obbligo della elaborazione congiunta dei piani paesaggistici tra Ministero e Regioni «limitatamente ai beni paesaggistici di cui all'articolo 143, comma 1, lettere b), c) e d), nelle forme previste dal medesimo art. 143». Quest'ultimo, tuttavia, nel testo anch'esso modificato nel 2008, tra i beni paesaggistici soggetti all'obbligo di pianificazione congiunta, non indica zone umide diverse da quelle incluse nell'elenco previsto dal d.P.R. n. 448 del 1976, adottato in esecuzione della cosiddetta Convenzione Ramsar sulle zone umide di importanza internazionale.

#### ***15.4.3. Regione siciliana***

Con la sentenza n. **265**, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 30, commi 1 e 2, della legge della Regione siciliana n. 11 del 1988, che riconoscono al dipendente regionale il diritto di percepire in via cumulativa interessi in misura legale e rivalutazione monetaria nel caso di tardiva corresponsione delle competenze economiche spettanti a titolo di stipendio o di pensione. La Corte ha premesso che ai sensi dell'art. 14, lettera q), dello statuto della Regione siciliana, quest'ultima ha competenza legislativa esclusiva in materia di stato giuridico ed economico del proprio personale e che è riconosciuta al legislatore regionale ampia discrezionalità nella determinazione del trattamento economico da accordare ai propri dipendenti, con il rispetto, tuttavia, dei limiti derivanti dalle norme di rango costituzionale, dai principi generali dell'ordinamento giuridico statale, dalle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica nonché dagli obblighi internazionali, e, per quanto concerne la materia in esame, del limite interno del divieto di adottare per i dipendenti della Regione siciliana trattamenti economici inferiori a quelli previsti per il personale statale (sentenza n. 19 del 1989). Nella fattispecie – ha ritenuto la Corte – il legislatore regionale non si è attenuto a detti limiti, ma li ha oltrepassati, violando così il citato parametro statutario. Infatti, nell'attribuire ai dipendenti regionali il diritto a percepire in via cumulativa interessi in misura legale e rivalutazione monetaria in caso di pagamento tardivo del debito di lavoro contemplato dalle disposizioni censurate, esse hanno disciplinato il profilo, prettamente civilistico, dell'adempimento di un particolare tipo di obbligazione pecuniaria e delle

conseguenze del suo inadempimento, iniziativa preclusa alla legge regionale (sentenza n. 82 del 1998); con il che le norme censurate hanno travalicato il limite del diritto privato – vigente fin dal momento di emanazione della norma – fondato sull’esigenza, connessa al precetto costituzionale di eguaglianza, di garantire l’uniformità nel territorio nazionale delle regole che disciplinano i rapporti privatistici e, come tali, si impongono anche alle Regioni a statuto speciale (sentenza n. 189 del 2007).

#### **15.4.4. Regione Valle d’Aosta**

Con sentenza n. **260** è stata dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 9, comma 1, della legge della Regione Valle d’Aosta n. 40 del 2010, promossa dal Governo, in riferimento all’art. 117, terzo comma, Cost. La disposizione impugnata, volta a disciplinare il concorso degli enti locali al riequilibrio della finanza pubblica, stabilisce che «Per l’anno 2011, la Giunta regionale definisce, con propria deliberazione, contestualmente alla definizione del patto di stabilità per gli enti locali e previo parere del Consiglio permanente degli enti locali, le misure per la razionalizzazione e il contenimento della spesa relativa al personale, ivi compresa quella per il personale a tempo determinato o utilizzato mediante convenzioni, contratti di collaborazione coordinata e continuativa o di somministrazione di lavoro, la quale non può superare il 70 per cento della spesa sostenuta per le medesime finalità nell’anno 2009, (...)». Il Governo ricorrente adduce il contrasto della disposizione regionale con l’art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010 – evocato come norma interposta - il quale fissa al 50 per cento il limite della suddetta spesa, previsione estesa anche agli enti locali ai sensi dell’art. 4, comma 102, lett. b), della legge n. 183 del 2011. Per i Giudici, tuttavia, la norma interposta non è applicabile alla Regione in quanto - come già chiarito con la sentenza n. 173 del 2012 e ribadito con l’ordinanza n. 267 del 2012 - «l’art. 1, commi 132 e 160, della legge n. 220 del 2010, (...) assoggetta al principio dell’accordo, per gli esercizi 2011, 2012 e 2013, le modalità di partecipazione della Regione a statuto speciale alle misure statali di coordinamento della finanza pubblica», metodo esteso anche alla finanza locale dal successivo comma 134. E nel caso di specie, poiché l’accordo, anche con riferimento agli enti locali, è stato raggiunto l’11 novembre 2010, ovvero anteriormente alla pubblicazione della norma censurata, la quale a propria volta è entrata in vigore posteriormente alla legge n. 220 del 2010, l’art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010 non è applicabile alla Regione autonoma Valle d’Aosta. Già la sentenza 173 suddetta aveva chiarito che dalla conclusione dell’ accordo in questione e dalla successiva approvazione dei suoi obiettivi finanziari ad opera della citata legge n. 220 del 2010 «conseguono che il concorso della Regione autonoma Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste all’assolvimento degli obblighi di carattere finanziario posti dall’ordinamento dell’Unione europea e dalle altre misure di coordinamento della finanza pubblica fissate dalla normativa statale è rimesso, per le annualità successive al 2010, alle misure previste nell’accordo stesso e nella legge che lo recepisce. Pertanto, gli artt. 9, comma 28, e 14, comma 24-bis, del decreto-legge n. 78 del 2010 (che dispongono esclusivamente per gli anni successivi al 2010) sono applicabili a detta Regione solo, eventualmente, attraverso le misure fissate nell’accordo e approvate con legge ordinaria dello Stato. Essi, dunque, non trovando diretta applicazione nei confronti di tale Regione autonoma, non possono violarne l’autonomia legislativa e finanziaria».

La sentenza n. **238** – che dichiara l’illegittimità costituzionale parziale degli artt. 3, 9 e 10 della legge della Regione Valle d’Aosta n. 27 del 2012 - affronta il tema dei rapporti tra lo Stato e le Regioni a Statuto speciale relativamente al riparto di competenze in materia di tutela paesaggistica. Preliminarmente, la Corte ricostruisce i precedenti della sua giurisprudenza in argomento. Ricorda che ha già dichiarato costituzionalmente illegittime norme regionali che si ponevano in contrasto con disposizioni previste dal codice dei beni culturali e del paesaggio, qualificate norme di grande riforma economico-sociale (sentenze n. 207 e 66 del 2012; n. 226 e n. 164 del 2009, n. 232 del 2008 e n. 51 del 2006) e chiarisce: “Al riguardo, è stato sottolineato che il legislatore statale, tramite l’emanazione di tali norme, conserva il potere – anche relativamente al titolo competenziale legislativo «nella materia “tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali”, di cui all’art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, comprensiva tanto della tutela del paesaggio quanto della tutela dei beni ambientali o culturali» (per tutte, sentenza n. 51 del 2006) – di vincolare

la potestà legislativa primaria delle Regioni a statuto speciale, così che le norme qualificabili come «riforme economico-sociali» si impongono al legislatore di queste ultime ai sensi, per ciò che concerne la Regione autonoma Valle d'Aosta, di quanto prevede l'art. 2 dello statuto speciale, che limita l'esercizio del potere legislativo primario della Regione nella materia del «paesaggio» al rispetto delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali dello Stato. In particolare, la Corte costituzionale ha affermato tale illegittimità già con la più risalente sentenza n. 151 del 1986 (relativa anche a una norma regionale della Valle d'Aosta), con riferimento alle disposizioni della cosiddetta «legge Galasso», posta a tutela delle zone di particolare interesse ambientale. Più recentemente, con la sentenza n. 164 del 2009, resa nei confronti della sola Regione Valle d'Aosta, la Corte ha ritenuto l'illegittimità costituzionale di numerosi commi di una norma regionale che veniva a sottrarre ai vincoli paesaggistici le zone contermini ai laghi artificiali, introducendo, pertanto, deroghe al regime vincolistico previsto dalla legislazione dello Stato in materia di aree qualificate di interesse paesaggistico e ponendosi, quindi, in contrasto con l'art. 142 del d.lgs. n. 42 del 2004, per il quale deve essere mantenuta la qualifica di norma di grande riforma economico-sociale, in quanto l'elencazione in esso contenuta «delle aree vincolate per legge rappresenta[va] nella sostanza un continuum rispetto alla precedente disciplina» (sentenza n. 66 del 2012). La medesima sentenza n. 164 del 2009, inoltre, pur evidenziando che la Regione Valle d'Aosta è titolare, in forza dell'art. 2, primo comma, lettera q), dello Statuto speciale, della potestà legislativa primaria in materia di tutela del paesaggio – ha, al contempo, ribadito come tale potestà debba essere esercitata «in armonia con la Costituzione e con i principi dell'ordinamento, nonché delle norme fondamentali e di riforma economico-sociale». Tutto ciò premesso, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 3 e 10 della legge della Regione Valle d'Aosta n. 27 del 2012, in quanto disponevano e disciplinavano l'esenzione dall'obbligo del rilascio di autorizzazione paesaggistica per alcuni interventi potenzialmente idonei ad alterare lo stato dei luoghi protetti da vincolo paesaggistico, in contrasto con il codice dei beni culturali e del paesaggio, il quale invece consente l'esenzione solo per gli «interventi di consolidamento statico e di restauro conservativo di modesta entità». La Corte ribadisce, anche in questa occasione, che le norme sull'autorizzazione paesaggistica contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio costituiscono *standard* minimi di tutela del paesaggio valevoli su tutto il territorio nazionale, da considerarsi norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica, che la Regione autonoma è tenuta a rispettare. Con la stessa sentenza è dichiarata, altresì, l'illegittimità costituzionale dell'art. 9 della medesima legge regionale n. 27 del 2012, laddove prevedeva che la Commissione regionale per il paesaggio potesse esprimere pareri vincolanti in merito alle istanze relative alla conversione delle demolizioni in indennità o sanzioni pecuniarie. La dichiarazione di illegittimità – che espunge dalla norma impugnata l'aggettivo «vincolanti» - sorge dal contrasto con la normativa del codice dei beni culturali e del paesaggio, secondo la quale l'autorità competente si pronuncia previo parere vincolante della soprintendenza. Anche in questo caso, è stata derogata una norma del codice dei beni culturali e del paesaggio costituente *standard* minimo di tutela del paesaggio valevole su tutto il territorio nazionale, e da considerarsi norma fondamentale di riforma economico-sociale della Repubblica, che la Regione autonoma è tenuta a rispettare.

#### **15.4.5. Provincia di Bolzano**

La sentenza n. **38** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 5, commi 1, 2, 3, 4 e 7 della legge della Provincia di Bolzano n. 7 del 2012, (Liberalizzazione dell'attività commerciale) – norma secondo cui «... il commercio al dettaglio nelle zone produttive è ammesso solo quale eccezione...» - per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in relazione all'art. 31, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011, convertito dalla legge n. 214 del 2011, il quale, stabilendo che «secondo la disciplina dell'Unione Europea e nazionale in materia di concorrenza, libertà di stabilimento e libera prestazione di servizi, costituisce principio generale dell'ordinamento nazionale la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio senza contingenti, limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi altra natura, esclusi quelli connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente...» ha introdotto il principio generale della libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio. Infatti, dalla natura trasversale della competenza esclusiva dello

Stato in materia di tutela della concorrenza la Corte costituzionale ha tratto la conclusione «che il titolo competenziale delle Regioni a statuto speciale in materia di commercio non è idoneo ad impedire il pieno esercizio della suddetta competenza statale e che la disciplina statale della concorrenza costituisce un limite alla disciplina che le medesime Regioni possono adottare in altre materie di loro competenza» (sentenza n. 299 del 2012). In particolare l'art. 31, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011 deve essere ricondotto nell'ambito della competenza legislativa esclusiva dello Stato, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., «tutela della concorrenza», trattandosi di una disciplina di liberalizzazione e di eliminazione di vincoli al libero esplicarsi dell'attività imprenditoriale nel settore commerciale. Alla resistente provincia autonoma di Bolzano non è giovato il richiamo all'art. 8, n. 3, 5, 6, dello statuto di autonomia, che attribuisce alla Provincia autonoma competenza primaria in tema (tra l'altro) di tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e popolare, di urbanistica e piani regolatori, nonché di tutela del paesaggio. Infatti, come lo stesso art. 8, comma primo, stabilisce, la potestà della Provincia di emanare norme legislative si esercita entro i limiti indicati dall'art. 4 dello statuto medesimo, cioè «in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e con il rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali [...] nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica»; e il disposto dell'art. 31, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011, deve essere ricondotto nell'ambito della tutela della concorrenza, rientrando nella competenza legislativa esclusiva dello Stato, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., norma in presenza della quale i titoli competenziali delle Regioni, anche a statuto speciale, in materia di commercio e di governo del territorio non sono idonei ad impedire l'esercizio della detta competenza statale, che assume carattere prevalente.

Con la sentenza n. **274** è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 17-ter, comma 5, del d.l. n. 83 del 2012, nella parte in cui non prevede che le disposizioni di cui al Capo IV-bis del medesimo decreto-legge – volte a favorire la mobilità mediante veicoli a basse emissioni complessive, con una serie di misure incentivanti l'utilizzo di veicoli a energia elettrica, e a sviluppare la ricerca in tale settore - non si applicano alle Province autonome di Trento e di Bolzano fino alla data di entrata in vigore delle disposizioni provinciali di adeguamento ai principi in esso contenuti. La disposizione censurata, prevedeva, al contrario, la temporanea applicazione della normativa statale contenuta nel Capo IV-bis del d.l. n. 83 del 2012 in tutto il territorio nazionale, e perciò anche nelle Regioni e nelle Province autonome nell'attesa che provvedano ad adeguare la propria normativa ai principi individuati dal legislatore statale, ponendosi, pertanto, «in evidente contrasto con le disposizioni di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol contenute nell'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992», che esclude «l'immediata applicabilità alle Province autonome della legislazione statale, sancendo solo un obbligo di adeguamento della legislazione regionale e provinciale alle condizioni e nei limiti specificati in tale normativa» (sentenza n. 162 del 2007)».

La sentenza n. **255** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale parziale, per violazione degli artt. 117, terzo comma, Cost. e 9, comma 1, n. 10, dello statuto regionale trentino, di talune disposizioni della legge della Provincia autonoma di Trento n. 21 del 2012 e della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 16 del 2012, riguardanti l'organizzazione e l'assegnazione dei servizi farmaceutici, nonché la determinazione di fattispecie illecite e sanzioni amministrative nel settore farmaceutico. Sono state giudicate incostituzionali, innanzitutto, quelle norme [artt. 3, comma 1, lett. b), e 4 della legge provinciale di Trento n. 21 del 2012, e art. 2, commi 1 e 2, della legge provinciale di Bolzano n. 16 del 2012] che, assegnando alle due Province autonome «sia il compito di determinare il numero delle farmacie, sia quello di individuare le zone nelle quali collocarle», modificavano indebitamente «la distribuzione delle funzioni tra i due livelli di governo, quello provinciale e quello comunale, stabilita in sede nazionale» da norme di principio «che regolano la competenza di decidere in ordine alla individuazione e localizzazione delle sedi farmaceutiche». In proposito, la Corte ha osservato che la scelta del legislatore statale di «attribuire ai Comuni il compito di individuare le zone in cui collocare le farmacie risponde a due esigenze. La prima è quella di assicurare un ordinato assetto del territorio corrispondente agli effettivi bisogni della collettività»: il d.l. n. 1 del 2012 «fa riferimento, infatti, alla finalità di “assicurare un'equa



distribuzione sul territorio, tenendo altresì conto dell'esigenza di garantire l'accessibilità del servizio farmaceutico anche a quei cittadini residenti in aree scarsamente abitate". Per questo motivo, l'individuazione e la localizzazione delle sedi farmaceutiche – nel rispetto della proporzione stabilita dalla legge statale – sono connesse ai compiti di pianificazione urbanistica attribuiti ai Comuni in quanto enti appartenenti a un livello di governo più vicino ai cittadini». La seconda esigenza è quella di «assegnare l'individuazione e la localizzazione delle sedi farmaceutiche, da una parte, e la funzione di revisione della pianta organica (...) e il potere sostitutivo (...), dall'altra, a enti diversi, mentre la legge provinciale finisce per attribuire queste attività allo stesso soggetto». Il medesimo esito di parziale incostituzionalità è stato riservato all'art. 4, comma 1, della suddetta legge provinciale di Bolzano che rimetteva alla Giunta provinciale la determinazione dei requisiti di partecipazione ai concorsi per l'assegnazione delle sedi farmaceutiche disponibili per l'esercizio privato, vacanti o di nuova istituzione, così consentendo scelte eventualmente in contrasto con gli «essenziali» criteri stabiliti dal legislatore statale. L'art. 4, comma 2, della legge n. 362 del 1991 – che ammette al concorso i cittadini europei maggiori di età, in possesso dei diritti civili e politici e iscritti all'albo professionale dei farmacisti, che non abbiano compiuto i sessanta anni di età – costituisce, infatti, «principio fondamentale in materia di tutela della salute, perché “risponde alla esigenza di una disciplina necessariamente uniforme, secondo principi che esprimono un interesse nazionale, al cui rispetto sono pienamente tenute anche le Province autonome” (sentenza n. 352 del 1992 e sentenze n. 231 del 2012 e n. 448 del 2006)». Infine, è stata sancita la parziale incostituzionalità dell'art. 13, comma 2, della stessa legge provinciale di Bolzano che sanzionava in via amministrativa l'immissione in commercio, oltre che dei preparati galenici, di specialità medicinali con etichettatura o fogli illustrativi difformi da quelli approvati dal competente organo. Le specialità medicinali, a differenza dei preparati galenici, rientrano nell'ambito di applicazione dell'art. 148, comma 5, del d.lgs. n. 219 del 2006 (che sanziona, tra l'altro, l'immissione o il mantenimento in commercio di medicinali con etichettatura o foglio illustrativo difformi da quelli approvati dall'AIFA), poiché si tratta di «prodotti industriali», in quanto tali «soggetti all'applicazione delle norme e delle sanzioni» stabilite dal legislatore statale. A tale riguardo, è stato richiamato il consolidato insegnamento secondo cui «alla legge regionale e provinciale “non è consentito ripetere quanto già stabilito da una legge statale” (sentenze n. 98 e 18 del 2013 e n. 271 del 2009), perché in tal modo si verifica “un'indebita ingerenza in un settore, [...], costituente principio fondamentale della materia” (sentenza n. 153 del 2006)».

#### ***15.4.6. Provincia di Trento***

Con la sentenza n. **122**, la Corte ha risolto il conflitto di attribuzione sollevato dalla Provincia di Trento nei confronti del Governo in relazione all'atto, «formale o informale», del Ministro delle infrastrutture e trasporti, attraverso il quale «in sede di esame in prima lettura da parte del Consiglio trasporti e telecomunicazioni del 22 marzo u.s., l'Italia ha espresso il definitivo parere favorevole riguardo alla proposta di regolamento COM(2011)650», nella parte in cui tale proposta comprende la realizzazione della Valdastico Nord. In primo luogo, in entrambe le versioni della proposta di regolamento è contenuto un comma 4 dell'art. 1, del seguente tenore: «Il regolamento prevede misure per la realizzazione della rete transeuropea. La realizzazione dei progetti di interesse comune dipende dal loro grado di maturità, dalla conformità con le procedure giuridiche nazionali e dell'UE e dalla disponibilità di risorse finanziarie, fatto salvo l'impegno finanziario di uno Stato membro o dell'Unione». Ed è la stessa difesa della Provincia che riferisce dell'inserimento di questo comma e soprattutto dell'inciso che condiziona la realizzazione dei progetti alla «conformità con le procedure giuridiche nazionali», precisando che, così formulato, il testo del regolamento sarebbe compatibile con la subordinazione della realizzazione dell'opera all'intesa con la stessa Provincia. Inoltre, quanto alla proposta di regolamento, essa non risulta definitivamente approvata, anzi l'*iter* si è arrestato all'acquisizione del parere del Comitato delle Regioni, reso il 3 maggio 2012 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea del 27 luglio 2012 (detto parere è favorevole con alcune proposte di emendamento che però non toccano il citato art. 1, comma 4). Sicché la norma, nella prima come nella seconda delle versioni proposte, contiene una clausola che esplicitamente subordina «la realizzazione dei progetti di interesse comune» alla loro «conformità con le procedure

giuridiche nazionali e dell'UE», oltre che al «loro grado di maturità» e alla «disponibilità di risorse finanziarie». Risulta evidente, allora, come non sia affatto pregiudicata la necessità dell'intesa con la ricorrente Provincia autonoma al fine della realizzazione della Valdastico Nord. Pertanto, ha concluso la Corte, l'assunto della difesa provinciale si fonda su un erroneo presupposto interpretativo, che determina il rigetto del conflitto e la dichiarazione che spettava allo Stato proporre l'inserimento del tratto autostradale Valdastico Nord nella rete transeuropea dei trasporti. Non viene in rilievo – in quanto non espressamente richiamata dalla ricorrente – la problematica connessa al ruolo delle Regioni e delle Province autonome nella fase ascendente del diritto dell'Unione europea (di recente oggetto di una nuova disciplina ad opera della legge 24 dicembre 2012, n. 234 «Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea»).

Con la sentenza n. **145** la Corte ribadisce che la potestà legislativa primaria spettante in base allo statuto speciale alla Provincia autonoma di Trento in materia di miniere, comprese le acque minerali e termali, cave e torbiere trova «un limite nella competenza affidata in via esclusiva allo Stato, ai sensi dell'art. 117, comma secondo, lettera s), Cost., di disciplinare l'ambiente nella sua interezza, in quanto entità organica (...); pertanto, alla Provincia stessa è «consentito, in tale assetto di attribuzioni, soltanto di eventualmente incrementare i livelli della tutela ambientale, allorquando “essa costituisce esercizio di una competenza legislativa della Regione e non compromette un punto di equilibrio tra esigenze contrapposte espressamente individuato dalla norma dello Stato” (sentenze n. 58 del 2013, n. 66 del 2012, n. 225 del 2009)». Tali principi sono stati affermati in occasione della dichiarazione di non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate nei confronti degli articoli 4, comma 2, e 13, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Trento n. 14 del 2012 in tema di proroga da parte dei Comuni delle autorizzazioni alla coltivazione di cave. Non è, infatti, censurabile la scelta del legislatore regionale di modificare, rispetto alla precedente normativa, il numero delle proroghe consentite per il completamento dei lavori di coltivazione autorizzati (portate da una a due) e la lunghezza complessiva del periodo totale di proroga (elevato da uno ad un massimo di tre anni) in quanto è prevista una posticipazione della durata dell'autorizzazione all'attività di cava per «un tempo che deve ritenersi non incongruo»; inoltre, nel caso di specie, essendosi in presenza di un mero allungamento dei termini per il completamento delle attività autorizzate, non ricorre né una ipotesi di «proroga automatica, atta ad eludere l'osservanza nell'esercizio della attività di cava della normativa di VIA (come nel caso delle richiamate sentenze n. 67 del 2010 e n. 1 del 2010), né di un rinnovo, che non potrebbe essere disposto, anche in virtù di quanto previsto dalla legislazione provinciale vigente, se non previa riedizione del procedimento di VIA (sentenza n. 114 del 2012)», tutte ipotesi che, al contrario, hanno indotto la Corte in passato a dichiarare l'illegittimità delle norme che le prevedevano.

La sentenza n. **187**, che ha deciso questioni promosse dallo Stato in relazione a taluni aspetti della legislazione della Provincia autonoma di Trento in materia di lavori pubblici di interesse provinciale, ha offerto interessanti spunti sui limiti costituzionalmente imposti all'esercizio delle competenze normative degli enti dotati di autonomia differenziata. La Corte ha evidenziato che le disposizioni del Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 163 del 2006) sono state richiamate dal ricorrente come norme interposte in quanto «concretano limiti statuari della competenza legislativa provinciale di rango primario in materia di lavori pubblici». Perciò, il riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. e) ed l), Cost. ha trovato giustificazione nella considerazione secondo cui «i limiti statuari alla potestà legislativa regionale derivano dalla legislazione statale, costituente espressione di principi generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica, emanata, nella specie, in attuazione delle suindicate prescrizioni costituzionali (sentenza n. 114 del 2011)». La pronuncia del 2011 ha altresì specificato che «i limiti derivanti dalla necessità di rispettare gli obblighi internazionali, le norme fondamentali delle riforme economico-sociali e i principi generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica sono rinvenibili in quelle disposizioni» del Codice degli appalti pubblici «con le quali lo Stato ha esercitato la competenza legislativa ad esso attribuita dal [...] titolo V, con particolare riferimento alla materia della tutela della concorrenza e dell'ordinamento civile». In relazione ad una delle norme interposte evocate dal ricorrente (art. 9 del d.l. n. 1 del 2012), la giurisprudenza costituzionale ha già riconosciuto che essa «costituisce

espressione di quei principi fondamentali posti a tutela della concorrenza “per” il mercato, nel suo pregnante significato di derivazione comunitaria, (...) opponibili anche al legislatore dotato di autonomia speciale (tra le tante, sentenze n. 221 e n. 186 del 2010; n. 326 del 2008; n. 443 del 2007; nonché, con riguardo specifico all’ambito materiale dei lavori pubblici riservato alla competenza primaria della Provincia autonoma di Trento, n. 45 del 2010)». Lo stesso Codice, «disciplinante profili che rientrano nella nozione di “tutela della concorrenza” e di “ordinamento civile”, di competenza legislativa statale», ben «può essere considerato espressione di riforma economico-sociale». Si è così sostenuto che il richiamo ai limiti statutarî della competenza primaria della Provincia autonoma consente «l’integrazione del parametro (...) mediante le norme interposte invocate nelle singole censure quali norme che concretano i suddetti limiti statutarî in quanto riforme economico-sociali o principi generali dell’ordinamento della Repubblica (*ex plurimis*, sentenze n. 328 e n. 114 del 2011; n. 221 del 2010; n. 45 del 2010)». Nell’occasione, i Giudici hanno anche ritenuto opportuno ribadire «le linee fondamentali del riparto delle competenze legislative nel settore dei lavori pubblici tra Stato ed enti territoriali ad autonomia differenziata». La pregressa giurisprudenza ha chiarito che, «in presenza di specifica attribuzione statutaria in tale ambito materiale, non contemplando il titolo V (...) la materia “lavori pubblici”, trova applicazione – secondo quanto previsto dall’art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (...) – la specifica previsione statutaria, in quanto norma di maggior favore per l’ente dotato di autonomia speciale (*ex plurimis*, sentenze n. 114 del 2011; n. 221 del 2010); e ciò anche con espresso riferimento alla Provincia autonoma di Trento» (sentenze n. 74 del 2012; n. 45 del 2010). Tuttavia, tale impostazione implica che «il parametro di maggior favore – quello statutario – venga applicato nella sua interezza, con il corollario, cioè, dei limiti previsti dallo stesso statuto di autonomia. Ne consegue che la legislazione regionale o provinciale degli enti dotati di autonomia particolare non è libera di esplicitarsi senza vincoli, atteso che gli stessi statuti speciali prevedono limiti che si applicano anche alle competenze legislative primarie (tra le tante, sentenze n. 74 del 2012; n. 114 del 2011; n. 221 e n. 45 del 2010; n. 411 del 2008)». In particolare, la competenza della Provincia di Trento nell’ambito dei lavori pubblici è delimitata anzitutto dall’art. 4 dello statuto trentino, che annovera, tra gli altri, «il limite del rispetto dei “principi dell’ordinamento giuridico della Repubblica”, degli “obblighi internazionali”, nonché delle “norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica”. In questa prospettiva, vengono in rilievo, anzitutto, i limiti derivanti dal rispetto dei principi della tutela della concorrenza e dunque le disposizioni contenute nel Codice degli appalti pubblici, che costituiscono diretta attuazione delle prescrizioni poste dal diritto dell’Unione europea. Pertanto, “in tale ambito, la disciplina regionale non può avere un contenuto difforme da quella prevista, in attuazione delle norme comunitarie, dal legislatore nazionale e, quindi, non può alterare negativamente il livello di tutela assicurato dalla normativa statale” (...). In secondo luogo, (...) il legislatore provinciale “deve osservare i principi dell’ordinamento giuridico della Repubblica, tra i quali sono ricompresi anche quelli afferenti la disciplina di istituti e rapporti privatistici relativi, soprattutto, alla fase di conclusione ed esecuzione del contratto di appalto, che deve essere uniforme sull’intero territorio nazionale, in ragione della esigenza di assicurare il rispetto del principio di uguaglianza” (sentenza n. 221 del 2010)».

Con la sentenza n. **233** è stata dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’articolo 1, comma 2, della legge della Provincia di Trento n. 17 del 2012, che riconosce alla Giunta provinciale il potere di «definire i modelli tariffari del ciclo idrico relativi all’acquedotto e alla fognatura, tenendo conto della qualità della risorsa idrica e del servizio fornito, della copertura dei costi d’investimento e di esercizio, del principio “chi inquina paga”». La Corte, già con sentenza n. 412 del 1994, ha riconosciuto che dall’analisi delle attribuzioni previste nello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige emerge una competenza provinciale in materia di organizzazione del servizio idrico, non limitata alla sola organizzazione e programmazione del servizio, ma comprendente anche «l’individuazione dei criteri di determinazione delle tariffe ad esso inerenti, le quali ultime costituiscono il “corrispettivo del predetto servizio” (sentenza n. 335 del 2008)». Tale competenza «non è stata sostituita dalla competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza e di tutela dell’ambiente», a seguito della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, poiché la suddetta riforma non ha ristretto «la sfera di autonomia già spettante alla Provincia autonoma»

(sentenza n. 357 del 2010)». Alla luce di tali considerazioni, la Corte ha ritenuto che la normativa censurata - limitandosi solo ad adeguare i criteri di determinazione delle tariffe a quanto stabilito dalla normativa statale ( art. 154 del d.lgs. n. 152 del 2006) – non contrasta con la disciplina statale valida sull'intero territorio nazionale, espressione della competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e della concorrenza. Ribadisce, anzi, che la normativa provinciale è stata adottata nell'ambito della competenza legislativa primaria, coerentemente con la normativa statale e la normativa europea.

La sentenza n. **274** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale - per violazione del principio di leale collaborazione, come interpretato dalla giurisprudenza costituzionale - dell'art. 16, comma 10-*bis*, del d.l. n. 83 del 2012, il quale, al fine di garantire l'approvazione in tempi certi del progetto definitivo del prolungamento a nord dell'autostrada A31, già compresa nelle Reti transeuropee dei trasporti (TEN-T), prevedeva che l'intesa generale quadro prevista dall'art. 161, comma 1, d. lgs. n. 163 del 2006, dovesse essere raggiunta entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto censurato. La Corte ribadisce la necessità di una intesa con la provincia autonoma di Trento in quanto il «“tronco Trento-Valdastico-Piovene Rocchette, rientra a pieno titolo nella prescrizione contenuta nell'art. 19, lettera *b*), d.P.R. n. 381 del 1974, che in quanto norma di attuazione dello Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, costituisce parametro di legittimità costituzionale delle leggi statali e regionali ricadenti nel suo ambito di disciplina”» (sentenze n. 122 del 2013 e n. 62 del 2011). Viene, inoltre, ricordato che «“l'autostrada in questione non può essere realizzata senza previa intesa, sia in quanto l'opera è inserita nel Programma Infrastrutture Strategiche (per il quale l'intesa stessa è prescritta dall'art. 1, comma 1, della legge n. 443 del 2001), sia, più in generale, per il rispetto dovuto allo Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol ed alle sue norme di attuazione”, specificando che, naturalmente, “non sono richieste due intese, ma la medesima intesa è necessaria a doppio titolo, sia per effetto della norma di attuazione citata sia per effetto dell'art. 1, comma 1, della legge n. 443 del 2001” (sentenza n. 62 del 2011)». A giudizio della Corte, comunque, a prescindere da ogni considerazione, «costituisce un insuperabile motivo di illegittimità costituzionale la predeterminazione di un termine irragionevolmente breve, non accompagnato da adeguate procedure per garantire il prosieguo delle trattative tra i soggetti coinvolti nella realizzazione dell'opera, in caso di mancato raggiungimento di un accordo nel breve periodo di tempo concesso dal legislatore». Infatti, in coerenza col proprio consolidato orientamento, il suddetto termine è «“così esiguo da rendere oltremodo complesso e difficoltoso lo svolgimento di una qualsivoglia trattativa” (sentenza n. 179 del 2012), cosicché la sua rapida decorrenza contrasta irrimediabilmente con la logica collaborativa che informa la previsione stessa dell'intesa». Con la sentenza n. 274 è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 17-*ter*, comma 5, del d.l. n. 83 del 2012, nella parte in cui non prevede che le disposizioni di cui al Capo IV-*bis* del medesimo decreto-legge – volte a favorire la mobilità mediante veicoli a basse emissioni complessive, con una serie di misure incentivanti l'utilizzo di veicoli a energia elettrica, e a sviluppare la ricerca in tale settore - non si applicano alle Province autonome di Trento e di Bolzano fino alla data di entrata in vigore delle disposizioni provinciali di adeguamento ai principi in esso contenuti. La disposizione censurata, prevedeva, al contrario, la temporanea applicazione della normativa statale contenuta nel Capo IV-*bis* del d.l. n. 83 del 2012 in tutto il territorio nazionale, e perciò anche nelle Regioni e nelle Province autonome nell'attesa che provvedano ad adeguare la propria normativa ai principi individuati dal legislatore statale, ponendosi, pertanto, « in evidente contrasto con le disposizioni di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol contenute nell'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992», che esclude «“l'immediata applicabilità alle Province autonome della legislazione statale, sancendo solo un obbligo di adeguamento della legislazione regionale e provinciale alle condizioni e nei limiti specificati in tale normativa” (sentenza n. 162 del 2007)».

La sentenza n. **255** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale parziale, per violazione degli artt. 117, terzo comma, Cost. e 9, comma 1, n. 10, dello statuto regionale trentino, di talune disposizioni della legge della Provincia autonoma di Trento n. 21 del 2012 e della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 16 del 2012, riguardanti l'organizzazione e l'assegnazione dei servizi farmaceutici, nonché la determinazione di fattispecie illecite e sanzioni amministrative nel settore

farmaceutico. Sono state giudicate incostituzionali, innanzitutto, quelle norme [artt. 3, comma 1, lett. b), e 4 della legge provinciale di Trento n. 21 del 2012, e art. 2, commi 1 e 2, della legge provinciale di Bolzano n. 16 del 2012] che, assegnando alle due Province autonome «sia il compito di determinare il numero delle farmacie, sia quello di individuare le zone nelle quali collocarle», modificavano indebitamente «la distribuzione delle funzioni tra i due livelli di governo, quello provinciale e quello comunale, stabilita in sede nazionale» da norme di principio «che regolano la competenza di decidere in ordine alla individuazione e localizzazione delle sedi farmaceutiche». In proposito, la Corte ha osservato che la scelta del legislatore statale di «attribuire ai Comuni il compito di individuare le zone in cui collocare le farmacie risponde a due esigenze. La prima è quella di assicurare un ordinato assetto del territorio corrispondente agli effettivi bisogni della collettività»: il d.l. n. 1 del 2012 «fa riferimento, infatti, alla finalità di “assicurare un’equa distribuzione sul territorio, tenendo altresì conto dell’esigenza di garantire l’accessibilità del servizio farmaceutico anche a quei cittadini residenti in aree scarsamente abitate”. Per questo motivo, l’individuazione e la localizzazione delle sedi farmaceutiche – nel rispetto della proporzione stabilita dalla legge statale – sono connesse ai compiti di pianificazione urbanistica attribuiti ai Comuni in quanto enti appartenenti a un livello di governo più vicino ai cittadini». La seconda esigenza è quella di «assegnare l’individuazione e la localizzazione delle sedi farmaceutiche, da una parte, e la funzione di revisione della pianta organica (...) e il potere sostitutivo (...), dall’altra, a enti diversi, mentre la legge provinciale finisce per attribuire queste attività allo stesso soggetto». Il medesimo esito di parziale incostituzionalità è stato riservato all’art. 4, comma 1, della suddetta legge provinciale di Bolzano che rimetteva alla Giunta provinciale la determinazione dei requisiti di partecipazione ai concorsi per l’assegnazione delle sedi farmaceutiche disponibili per l’esercizio privato, vacanti o di nuova istituzione, così consentendo scelte eventualmente in contrasto con gli «essenziali» criteri stabiliti dal legislatore statale. L’art. 4, comma 2, della legge n. 362 del 1991 – che ammette al concorso i cittadini europei maggiori di età, in possesso dei diritti civili e politici e iscritti all’albo professionale dei farmacisti, che non abbiano compiuto i sessanta anni di età – costituisce, infatti, «principio fondamentale in materia di tutela della salute, perché “risponde alla esigenza di una disciplina necessariamente uniforme, secondo principi che esprimono un interesse nazionale, al cui rispetto sono pienamente tenute anche le Province autonome” (sentenza n. 352 del 1992 e sentenze n. 231 del 2012 e n. 448 del 2006)». Infine, è stata sancita la parziale incostituzionalità dell’art. 13, comma 2, della stessa legge provinciale di Bolzano che sanzionava in via amministrativa l’immissione in commercio, oltre che dei preparati galenici, di specialità medicinali con etichettatura o fogli illustrativi difformi da quelli approvati dal competente organo. Le specialità medicinali, a differenza dei preparati galenici, rientrano nell’ambito di applicazione dell’art. 148, comma 5, del d.lgs. n. 219 del 2006 (che sanziona, tra l’altro, l’immissione o il mantenimento in commercio di medicinali con etichettatura o foglio illustrativo difformi da quelli approvati dall’AIFA), poiché si tratta di «prodotti industriali», in quanto tali «soggetti all’applicazione delle norme e delle sanzioni» stabilite dal legislatore statale. A tale riguardo, è stato richiamato il consolidato insegnamento secondo cui «alla legge regionale e provinciale “non è consentito ripetere quanto già stabilito da una legge statale” (sentenze n. 98 e 18 del 2013 e n. 271 del 2009), perché in tal modo si verifica “un’indebita ingerenza in un settore, [...], costituente principio fondamentale della materia” (sentenza n. 153 del 2006)».

## ***16. L’autonomia finanziaria***

### ***16.1. L’autonomia finanziaria delle Regioni ordinarie***

#### ***16.1.1. I meccanismi premiali e sanzionatori nei confronti di Regioni ed enti locali***

La sentenza n. 8, avente ad oggetto l’art. 1, comma 4, del d.l. n. 1 del 2012 (che attribuisce alle Regioni compiti in tema di liberalizzazioni e in particolare considera la buona e fattiva collaborazione da parte della Regione al processo di liberalizzazione quale criterio per renderla meritevole di maggiori trasferimenti statali), rileva che il principale elemento di novità della disposizione impugnata è costituito dal raccordo tra attuazione dei principi di razionalizzazione delle

attività economiche e implicazioni di natura finanziaria a carico delle autonomie territoriali. Infatti, la norma censurata prevede che la Presidenza del Consiglio comunichi al Ministero dell'economia «gli enti che hanno proceduto all'applicazione delle procedure previste dal presente articolo», volte all'attuazione del principio di liberalizzazione. Tale adeguamento viene considerato tra i parametri di "virtuosità", sulla base dei quali, ai sensi dell'art. 20, comma 2, del decreto-legge n. 98 del 2011, gli enti territoriali vengono suddivisi in due classi, ai fini del rispetto del patto di stabilità interno. Gli enti stimati complessivamente virtuosi sono chiamati a rispettare vincoli di finanza pubblica meno stringenti rispetto agli enti meno virtuosi. Al contrario, gli enti collocati nella classe meno virtuosa subiscono una riduzione dei trasferimenti e concorrono alla realizzazione di obiettivi di finanza pubblica maggiormente onerosi, ai sensi dell'art. 14, commi 1 e 2, del decreto-legge n. 78 del 2010, convertito nella legge n. 122. La valutazione della "virtuosità" degli enti si basa su un complesso di parametri assai articolato (ex art. 20, comma 2, lettere da a ad l, e comma 2-bis, del decreto-legge n. 98 del 2011), tra i quali la disposizione impugnata introduce anche l'adeguamento ai principi della razionalizzazione della regolazione economica, quale elemento aggiuntivo rispetto agli altri fattori già previsti dal legislatore. Non è difficile cogliere la *ratio* del legame tracciato dal legislatore fra le politiche economiche di liberalizzazione, intesa come razionalizzazione della regolazione, e le implicazioni finanziarie delle stesse. Secondo l'impostazione di fondo della normativa – ispirata a quelle evidenze economiche empiriche che individuano una significativa relazione fra liberalizzazioni e crescita economica, su cui poggiano anche molti interventi delle istituzioni europee – è ragionevole ritenere che le politiche economiche volte ad alleggerire la regolazione, liberandola dagli oneri inutili e sproporzionati, perseguano lo scopo di sostenere lo sviluppo dell'economia nazionale. Questa relazione tra liberalizzazione e crescita economica appare ulteriormente rilevante in quanto, da un lato, la crescita economica è uno dei fattori che può contribuire all'aumento del gettito tributario, che, a sua volta, concorre alla riduzione del disavanzo della finanza pubblica; dall'altro, non si può trascurare il fatto che il Patto europeo di stabilità e crescita – che è alla base del Patto di stabilità interno – esige il rispetto di alcuni indici che mettono in relazione il prodotto interno lordo, solitamente preso a riferimento quale misura della crescita economica di un Paese, con il debito delle amministrazioni pubbliche e con il deficit pubblico. Il rispetto di tali indici può essere raggiunto, sia attraverso la crescita del prodotto interno lordo, sia attraverso il contenimento e la riduzione del debito delle amministrazioni pubbliche e del deficit pubblico. In questa prospettiva, è ragionevole che la norma impugnata consenta di valutare l'adeguamento di ciascun ente territoriale ai principi della razionalizzazione della regolazione, anche al fine di stabilire le modalità con cui questo debba partecipare al risanamento della finanza pubblica. L'attuazione di politiche economiche locali e regionali volte alla liberalizzazione ordinata e ragionevole e allo sviluppo dei mercati, infatti, produce dei riflessi sul piano nazionale, sia quanto alla crescita, sia quanto alle entrate tributarie, sia, infine, quanto al rispetto delle condizioni dettate dal Patto europeo di stabilità e crescita.

La sent. n. **219** decide una pluralità di questioni prospettate da varie Regioni sul decreto legislativo n. 149 del 2011 (Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, a norma degli articoli 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42). Il d.lgs. n. 149 del 2011 costituisce uno dei decreti legislativi recanti attuazione della legge delega 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), in tema di federalismo fiscale. In particolare, si è trattato di attuare gli articoli 2, 17 e 26 di tale legge, introducendo meccanismi premiali e sanzionatori nei confronti di Regioni ed enti locali, nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, e nel rispetto dell'autonomia finanziaria del sistema regionale e locale (art. 2, comma 1, della legge n. 42 del 2009). Le ricorrenti Regioni ordinarie impugnano disposizioni contenute nel Capo I del d.lgs. n. 149 del 2011, quanto ai "meccanismi sanzionatori". L'art. 1 del d.lgs. n. 149 del 2011 viene impugnato, con riferimento all'art. 76 Cost., per contrasto con la legge delega. La disposizione censurata obbliga le Regioni a statuto ordinario a redigere una relazione di fine legislatura, che descriva dettagliatamente le principali attività normative e amministrative svolte durante la legislatura, con specifico riferimento ai seguenti oggetti (art. 1, comma 4): a) sistema ed esiti dei controlli interni; b) eventuali rilievi della Corte dei conti; c) eventuali carenze riscontrate nella gestione degli enti

comunque sottoposti al controllo della regione, nonché degli enti del servizio sanitario regionale, con indicazione delle azioni intraprese per porvi rimedio; d) eventuali azioni intraprese per contenere la spesa, con particolare riguardo a quella sanitaria, e stato del percorso di convergenza ai costi standard, affiancato da indicatori quantitativi e qualitativi relativi agli output dei servizi resi, anche utilizzando come parametro di riferimento realtà rappresentative dell'offerta di prestazioni con il miglior rapporto qualità-costi; e) situazione economica e finanziaria, in particolare del settore sanitario, quantificazione certificata della misura del relativo indebitamento regionale; f) individuazione di eventuali specifici atti legislativi, regolamentari o amministrativi cui sono riconducibili effetti di spesa incompatibili con gli obiettivi e i vincoli di bilancio; g) stato certificato del bilancio regionale. La Corte ritiene che la latitudine dell'oggetto proprio della relazione di fine legislatura impedisce di attribuire la previsione impugnata ad alcuna delle norme di delega su cui espressamente si fonda il d.lgs. n. 149 del 2011, ovvero agli artt. 2, 17 e 26 della legge n. 42 del 2009, sicché dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1, 2, 3, 4, e 5 del d.lgs. n. 149 del 2011. L'art. 2 del d.lgs. n. 149 del 2011 costituisce il cuore dell'intervento normativo in oggetto. Con tale disposizione, adottata sulla base della delega conferita dall'art. 17, comma 1 (*recte*: unico comma), lettera e), della legge n. 42 del 2009, si è per la prima volta data attuazione all'art. 126, primo comma, Cost. Come è noto, si tratta della norma costituzionale che prevede e disciplina, con riguardo alle Regioni a statuto ordinario, la rimozione cd. sanzionatoria (sentenza n. 196 del 2003) del Presidente della Giunta regionale e lo scioglimento del Consiglio regionale per atti contrari alla Costituzione, gravi violazioni di legge, o ragioni di sicurezza nazionale. Il comma 1 del predetto art. 2 descrive una fattispecie di «grave dissesto finanziario» in materia sanitaria, subordinata al congiunto verificarsi di tre presupposti: a) in una Regione tenuta a presentare il piano di rientro dal disavanzo previsto dall'art. 2, comma 77, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)», il Presidente della Giunta, già nominato commissario ad acta dal Consiglio dei ministri, non adempie all'obbligo di redazione del piano, o agli obblighi da esso derivanti, anche sotto l'aspetto temporale; b) si riscontra in sede di verifica annuale il mancato raggiungimento degli obiettivi del piano e il conseguente perdurare, o l'aggravamento, del disavanzo; c) si adotta per due esercizi consecutivi, stante l'omesso raggiungimento degli obiettivi del piano, un ulteriore incremento dell'aliquota dell'addizionale regionale IRPEF al livello massimo consentito dall'art. 6 del d.lgs. 6 maggio 2011, n. 68 (Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario). Un primo gruppo di censure riferite a tale disposizione si appunta sulla asserita abrogazione della legge delega ad opera della sopravvenuta legge n. 191 del 2009. La Corte, al riguardo, osserva che l'art. 2, comma 77, della legge n. 191 del 2009, anziché porsi in linea di collisione con la legge delega e con la norma impugnata, definisce i presupposti di applicabilità di quest'ultima, e che tra i due assetti normativi non vi è conflitto, ma continuità, sicché dichiara le questioni non fondate. Quanto all'art. 2, commi 1, 2, 3 e 5, le Regioni prospettano la violazione dell'art. 76 Cost. sotto il profilo dell'eccesso di delega, rispetto a quanto consentito dall'art. 17, lettera e), della legge n. 42 del 2009. Per il contenuto del comma 1 si veda sopra. Il comma 2 prevede che il grave dissesto finanziario costituisce grave violazione di legge ai sensi dell'art. 126 Cost. e che, ove venga accertato dalla Corte dei conti, sia tale requisito, sia l'attribuzione di esso alla responsabilità, con dolo o colpa grave, del Presidente della Giunta, il Capo dello Stato dispone lo scioglimento e la rimozione, previa delibera del Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio, e previo parere conforme della Commissione parlamentare per le questioni regionali, espresso a maggioranza di due terzi dei componenti; il comma 3 introduce sanzioni a carico della persona del Presidente rimosso, stabilendone l'incandidabilità a cariche elettive per dieci anni, e il divieto di nomina per il medesimo periodo quale componente di organi di governo di Unione europea, Stato, Regioni ed enti locali; il comma 5 chiude l'insieme di precetti dedicati all'attuazione dell'art. 126 della Costituzione, attribuendo al Consiglio dei ministri il compito di nominare un commissario *ad acta* che sostituisca il Presidente della Giunta rimosso ai fini dell'ordinaria amministrazione e dell'adozione degli atti improrogabili, e fino all'insediamento del nuovo Presidente. La Corte dichiara che le questioni non sono fondate, in base alla seguente motivazione: «La delega consente l'introduzione di meccanismi automatici sanzionatori degli «organi di governo» delle Regioni: ciò è

indiscutibile, posto che tali misure scattano «nel caso di mancato rispetto degli equilibri e degli obiettivi economico-finanziari assegnati alla regione», oltre che agli enti locali. L'art. 17 della legge n. 42 del 2009 aggiunge che «tra i casi di grave violazione di legge di cui all'art. 126, primo comma, della Costituzione, rientrano le attività che abbiano causato un grave dissesto nelle finanze regionali». È da precisare che quest'ultima norma rientra, in base a quanto indicato dallo stesso art. 17, tra i principi e criteri direttivi posti a fondamento della delega. La Corte reputa del tutto evidente, perciò, che l'attuazione dell'art. 126 Cost. sia stata legittimamente ritenuta oggetto del potere legislativo delegato. Altrettanto chiaro è che il Governo ben poteva sviluppare la delega, senza limitarsi ad una mera scansione linguistica di essa, purché con riferimento ai soli casi di «grave dissesto nelle finanze regionali». Ora, l'eccesso di delega prospettato dalle ricorrenti avrebbe potuto palesarsi se la norma impugnata avesse travalicato tale limite, ma non certamente nel caso opposto, e in concreto realizzatosi. Il legislatore delegato ha infatti scelto di circoscrivere l'oggetto della rimozione e dello scioglimento sanzionatorio al caso del disavanzo nel solo settore sanitario, che a tutti gli effetti è parte costitutiva, e di grande rilievo, del complessivo dissesto delle finanze regionali, per cause imputabili in parte alle stesse Regioni (sentenza n. 98 del 2007). In secondo luogo, la fattispecie del «grave dissesto finanziario» disegnata dalla norma impugnata non nasce dal nulla, ma consegue proprio al compimento di un complesso di «attività», anche di carattere omissivo, poste in essere dal Consiglio regionale e dalla persona fisica del Presidente della Giunta, in qualità di commissario ad acta. In terzo luogo, tale fattispecie conduce alla rimozione e allo scioglimento degli organi di governo della Regione, in linea con quanto previsto dalla delega, attraverso il rinvio all'art. 126 Cost.». Le stesse disposizioni (art. 2, commi 1, 2, 3 e 5) sono censurate anche in riferimento agli artt. 120, 121, 122, 123 e 126 Cost. ed al principio di leale collaborazione, poiché non sarebbe spettato al legislatore conferire attuazione all'art. 126 Cost., sovrapponendosi alla valutazione, di esclusiva competenza del Capo dello Stato, in ordine alla sussistenza dei presupposti costituzionali per procedere alla rimozione e allo scioglimento sanzionatorio, ovvero poiché essi non descriverebbero «fatti specifici e puntuali» così gravi, da poter giustificare l'attivazione del rimedio straordinario, o ancora perché il legislatore ha proceduto ad «autoqualificare» il grave dissesto finanziario quale grave violazione di legge ai sensi dell'art. 126 Cost. Anche tali questioni non sono fondate. La Corte, infatti, riconosce la peculiare posizione dello Stato nell'ambito della forma di stato regionale, quale responsabile dell'indirizzo politico generale e garante dell'istanza unitaria giuridica ed economica, non solo nel senso dell'unità territoriale ma anche nel senso della coesione dell'armonico funzionamento dei poteri, politici e di garanzia, che compongono l'assetto costituzionale della Repubblica. Si riporta integralmente, di seguito, un ampio passaggio della decisione che inquadra la disposizione costituzionale e l'attuazione che ne è stata data dal legislatore: «L'art. 126 Cost., nel testo vigente, e per quanto interessa, risponde alle medesime finalità, e riproduce il medesimo assetto nei rapporti tra Stato e Regioni, che fu voluto dal Costituente. Esso stabilisce sia i presupposti in presenza dei quali è consentito lo scioglimento sanzionatorio, sia gli organi costituzionali competenti ad intervenire nel procedimento. Come è noto, in origine l'art. 126 Cost. prevedeva che il potere di scioglimento fosse esercitabile nei confronti del solo Consiglio regionale, anche quando quest'ultimo non avesse corrisposto all'invito del Governo a sostituire la Giunta o il Presidente, che avessero compiuto atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge. Il testo dell'art. 126 Cost. fu poi sostituito dall'art. 4 della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1 (Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni), nel quadro di un processo di revisione costituzionale volto a rafforzare l'autonomia statutaria delle Regioni, e ad attribuire ad esse, in particolare, la determinazione della forma di governo regionale, purché in armonia con la Costituzione. Significativamente, a parte lievi modifiche di carattere testuale, il nucleo dell'art. 126 Cost. non ha subito alterazioni di sistema. Accanto allo scioglimento sanzionatorio del Consiglio, il legislatore della revisione costituzionale ha posto la rimozione del Presidente della Giunta, in ragione del rafforzamento che i nuovi statuti avrebbero potuto riservare a tale organo di governo, preannunciato del resto dall'opzione della Costituzione per l'elezione diretta di esso, nel caso di silenzio della fonte statutaria (art. 122 Cost.). Ne è seguita l'abrogazione dell'ipotesi di scioglimento del Consiglio quando non avesse dato corso all'invito del Governo a sostituire l'organo esecutivo, posto che, ad oggi, l'art. 126 Cost. permette di procedere direttamente a tanto nei riguardi del



Presidente della Giunta. Si è poi cancellata la previsione concernente la nomina, con il decreto di scioglimento, di una commissione di tre cittadini che adottasse gli atti necessari, fino all'insediamento dei nuovi organi di governo regionali, ma tale soppressione si è accompagnata al riconoscimento implicito della competenza dello Stato a disciplinare tale fase in via "esclusiva" (sentenze n. 68 del 2010 e n. 196 del 2003). Del resto, all'applicabilità dell'art. 126 Cost. quanto alle Regioni a statuto ordinario corrispondono speculari previsioni degli statuti speciali, seppure in taluni casi non armonizzati con le modifiche introdotte dalla legge costituzionale n. 1 del 1999 (art. 48 dello statuto della Regione Valle d'Aosta; art. 49-bis dello statuto della Regione Trentino-Alto Adige; art. 50 dello statuto della Regione Sardegna; art. 22 dello statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia). Solo nella Regione siciliana l'art. 8 dello statuto subordina lo scioglimento dell'Assemblea regionale a delibera delle Camere, ma, in ogni caso, ne ribadisce la configurabilità. Difatti, il potere di scioglimento e, oggi, di rimozione funge da elemento caratteristico della forma di Stato regionale. Esso risponde alla perdurante esigenza di coniugare due fondamenti dell'architettura repubblicana, che accomunano Regioni ordinarie, Regioni a statuto speciale e Province autonome. Da un lato, vi è la necessità di preservare l'autonomia costituzionale e politica delle Regioni, che si pone alla base dell'ordinamento delle autonomie territoriali, e che questa Corte ha già ritenuto caratterizzare «la stessa forma di Stato italiana come "Stato regionale"» (sentenza n. 229 del 1989). Dall'altro lato, tale autonomia si inserisce pur sempre nella cornice imposta dal principio fondamentale di unità ed indivisibilità della Repubblica (art. 5 Cost.). L'autonomia regionale, specie a seguito della revisione del Titolo V della Parte II della Costituzione, ha acquisito vaste competenze, anzitutto di carattere legislativo. Esse fanno capo ad un circuito politico-rappresentativo che è ulteriore e diverso rispetto all'indirizzo politico ed amministrativo di cui si rende garante il Governo della Repubblica, e che corrisponde all'accentuato pluralismo istituzionale e delle fonti del diritto prescelto dalla Costituzione. Ben si comprende che l'art. 126 Cost. consenta il ricorso al potere sanzionatorio dello Stato verso gli organi regionali di vertice solo a fronte di una «situazione veramente eccezionale» (sentenza n. 50 del 1959), determinata da atti contrari alla Costituzione, gravi violazioni di legge e ragioni di sicurezza nazionale: in nessun caso, in particolare, lo scioglimento del Consiglio e la rimozione del Presidente della Giunta possono conseguire ad un conflitto con il Governo concernente scelte di discrezionalità politica, se non quando esse siano mediate da specifici obblighi legittimamente gravanti sul sistema regionale in forza della Costituzione, ovvero delle leggi, che risultino invece trasgrediti. Autonomia non significa, infatti, potestà di deviare rispetto al comune percorso definito dalla Costituzione, sulla base della condivisione di valori e principi insensibili alla dimensione territoriale, tra i quali spicca l'adempimento da parte di tutti dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale (art. 2 Cost.). L'esperienza seguita alla revisione del Titolo V della Costituzione ha mostrato che le stesse forme più accentuate di autonomia legislativa regionale non si sottraggono all'azione trasversale di competenze assegnate allo Stato dall'art. 117, secondo comma, Cost., mentre, nell'ambito di una competenza concorrente quale è il coordinamento della finanza pubblica, ripetutamente questa Corte ha stimato recessiva la dimensione dell'autonomia finanziaria ed organizzativa della Regione, a fronte di misure necessariamente uniformi sull'intero territorio nazionale e costituenti principi fondamentali della materia (ex plurimis, sentenze n. 169 del 2007; n. 417 del 2005; n. 36 del 2004). Questa Corte perciò ha già ritenuto che «nel nuovo assetto costituzionale scaturito dalla riforma, allo Stato sia pur sempre riservata, nell'ordinamento generale della Repubblica, una posizione peculiare desumibile non solo dalla proclamazione di principio di cui all'art. 5 della Costituzione, ma anche dalla ripetuta evocazione di un'istanza unitaria, manifestata dal richiamo al rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, come limiti di tutte le potestà legislative (art. 117, primo comma) e dal riconoscimento dell'esigenza di tutelare l'unità giuridica ed economica dell'ordinamento stesso (art. 120, secondo comma). E tale istanza postula necessariamente che nel sistema esista un soggetto, lo Stato appunto, avente il compito di assicurarne il pieno soddisfacimento» (sentenza n. 274 del 2003). Come la sentenza n. 274 del 2003 riconobbe nel Governo il destinatario di questa istanza unitaria, così deve ritenersi quanto all'art. 126 Cost. In conformità al suo ruolo di responsabile dell'indirizzo politico generale, non può che spettare al Governo della Repubblica l'apprezzamento preliminare, ed inevitabilmente segnato da

marginari di discrezionalità, in ordine alla gravità delle violazioni in cui sia incorsa la Regione ai sensi dell'art. 126 Cost., anche con riferimento alla latitudine e alla profondità del pregiudizio che ne sia conseguito. Stato e Regioni operano su piani in buona parte sovrapponibili, e per i quali si rende spesso necessario che le scelte poste in essere dal primo siano portate a compimento, e se del caso completate, dalle seconde. In relazione a tale profilo, è il Governo che è meglio in grado di percepire gli effetti pregiudizievoli che possono conseguire ad una grave violazione di legge. Non a caso, inoltre, la Costituzione attribuisce proprio al Governo il potere di sostituirsi alla Regione, per garantire la tutela dei beni primari indicati dall'art. 120, secondo comma, Cost. Con riguardo allo scioglimento sanzionatorio, la competenza dell'organo esecutivo, del resto, è espressamente riconosciuta dalle disposizioni di fonte costituzionale degli statuti speciali, le quali condividono presupposti e finalità con l'art. 126 Cost., e richiedono la previa delibera del Consiglio dei ministri (art. 48 dello statuto della Regione Valle d'Aosta; art. 49-bis dello statuto della Regione Trentino-Alto Adige; art. 50 dello statuto della Regione Sardegna; art. 22 dello statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia), o comunque ne presuppongono l'iniziativa (art. 8 dello statuto della Regione siciliana). Di conseguenza, l'art. 51 della legge 10 febbraio 1953, n. 62 (Costituzione e funzionamento degli organi regionali) prevede che il decreto di scioglimento sia adottato dal Capo dello Stato, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri e previa delibera di tale ultimo organo; parimenti, l'art. 3, comma 3, lettera o), della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri) continua ad affidare in via generale al Consiglio dei ministri la delibera sulla proposta di scioglimento del Consiglio regionale, secondo uno schema cui si adegua il comma 2 della norma impugnata. Infine, questa Corte, pronunciandosi in riferimento all'art. 48 dello statuto della Regione Valle d'Aosta, ovvero ad una disposizione di livello costituzionale analoga all'art. 126 Cost., ha già, per tali ragioni, riconosciuto il carattere determinante che riveste in questa materia il ruolo del Governo (sentenza n. 101 del 1966). Tuttavia, a garanzia dell'autonomia regionale, l'art. 126 Cost. non si limita a confinare il potere sanzionatorio dello Stato, per quanto interessa, alla violazione di specifici obblighi legislativi legittimamente imposti alla Regione ed ai suoi organi, ma consegna ad un decreto motivato del Presidente della Repubblica la decisione di scioglimento e di rimozione, previo parere della Commissione parlamentare costituita per le questioni regionali. La necessità di motivare il decreto di scioglimento e di rimozione non vale soltanto a rafforzare la posizione della Regione soggetta a potere sanzionatorio, ma rende chiaro che il Capo dello Stato, mediante tale atto, interviene nella propria veste di rappresentante e garante dell'unità nazionale, «non soltanto nel senso dell'unità territoriale dello Stato, ma anche, e soprattutto, nel senso della coesione e dell'armonico funzionamento dei poteri, politici e di garanzia, che compongono l'assetto costituzionale della Repubblica» (sentenza n. 1 del 2013). Egli, attraverso la motivazione del decreto di scioglimento e rimozione, si risolve a ritenere soccombente l'istanza territoriale, che di tale unità è parte costitutiva, a fronte delle esigenze della Repubblica compromesse dalle azioni, od omissioni, illegittime degli organi di governo regionali. In tal modo, la Costituzione persegue e bilancia armoniosamente tutti gli interessi di rilievo prioritario sottesi all'esercizio del potere sanzionatorio: a tutela del sistema regionale contro un potere dai confini altrimenti troppo vasti, esige che all'organo regionale venga contestata una "violazione di legge", ovvero un'ipotesi tipica di trasgressione agli obblighi di fonte primaria o statutaria cui soggiace la stessa autonomia regionale, e a cui debbono prestare obbedienza, nell'ambito delle rispettive competenze, il Consiglio e il Presidente della Giunta; aggiunge che siffatta violazione in sé non è sufficiente, ma che ne deve essere valutata la gravità; coinvolge nell'esito di questa delicata valutazione il Presidente della Repubblica e il Governo proponente, chiamato tramite l'organo competente alla controfirma del decreto presidenziale di scioglimento; assicura che il procedimento possa valersi dell'apporto consultivo del Parlamento, espresso dalla Commissione per le questioni regionali. Va allora ribadito che la Costituzione definisce sia i presupposti del potere sanzionatorio, sia gli organi costituzionali coinvolti, ciascuno secondo competenze chiaramente ripartite". Alla luce di queste premesse, va rilevata l'infondatezza delle censure svolte dalle ricorrenti. Quanto al presunto divieto costituzionale di arricchire l'art. 126 Cost., mediante l'indicazione di uno specifico caso di "violazione di legge", denunciato dalle Regioni Lazio e Campania, questa Corte non si limita ad osservare che il legislatore resta il primo destinatario della Costituzione, incaricato di attuarne le linee

programmatiche e di svilupparne i principi, parallelamente all'evoluzione della società democratica. Vi è qui, inoltre, la considerazione che la norma impugnata rafforza (e comunque è coerente con) il profilo di legalità che l'art. 126 Cost. ha posto a presidio dell'autonomia regionale. Come si è osservato, quest'ultima viene non minata, ma garantita dalla previsione che il potere di scioglimento e di rimozione non possa venire attivato, se non innanzi alla violazione di un puntuale precetto normativo, legittimamente imposto alla Regione. L'articolazione della più ampia fattispecie di inosservanza delle leggi di coordinamento della finanza pubblica in una maggiormente dettagliata ipotesi di "grave dissesto finanziario", dunque, sviluppa con coerenza un principio espresso dall'art. 126 Cost., a vantaggio dell'autonomia costituzionale delle Regioni. Siamo perciò di fronte ad un caso, legittimo, di attuazione della Costituzione per mezzo della legge ordinaria, e non di un'incostituzionale "estensione" del potere sanzionatorio a vicende incompatibili con l'art. 126 Cost. (sentenza n. 229 del 1989). Non si può dubitare, peraltro, che la reiterata e pervicace violazione dei principi volti al coordinamento della finanza pubblica, ma talvolta declinati in forma stringente, possa costituire in sé un'ipotesi di violazione di legge rilevante ai sensi dell'art. 126 Cost. Quando tali principi comportino l'obbligo di contenere la spesa, la Regione, sottraendosi a misure destinate ad operare sull'intero territorio nazionale, anche nella prospettiva di assicurare uno standard uniforme dei livelli essenziali delle prestazioni attraverso la compressione di prestazioni eccedenti tale standard (sentenza n. 104 del 2013), in definitiva viene meno all'obbligo solidaristico sopra rammentato, avvantaggiando indebitamente i propri residenti, rispetto a chiunque altro. Sul piano della formulazione astratta del precetto normativo, quindi, errano le Regioni Emilia-Romagna e Umbria, quando contestano la corrispondenza della norma impugnata al modello di responsabilità raffigurato dall'art. 126 Cost. È però necessario precisare che, quando invece si dovesse passare sul versante della concreta applicazione della norma impugnata, essa non potrebbe, né dovrebbe essere interpretata nel senso di assorbire nella fattispecie legale il giudizio di gravità dell'inadempimento, al quale resta subordinata la legittimità costituzionale del potere di scioglimento e rimozione sanzionatori. La Corte ha appena osservato che, nel comporre armonicamente gli interessi costituzionali in gioco, l'art. 126 Cost. ha affiancato alla dimensione di pura legalità incarnata dalla "violazione di legge" una dimensione di apprezzamento discrezionale sugli effetti di tale violazione, il cui "grave" carattere è rimesso alla stima del Governo e del Presidente della Repubblica. Neppure il legislatore può incidere su di un assetto così disegnato dal Costituente, e ribadito dal legislatore della revisione costituzionale. Ne consegue che la norma impugnata può e deve essere interpretata nel senso che la fattispecie di grave dissesto finanziario ivi introdotta non giustifichi da sé l'esercizio del potere sanzionatorio dello Stato, se non accompagnata da una valutazione circa la gravità degli effetti da essa cagionati, da parte dei soli organi costituzionali a ciò chiamati dalla Costituzione". Ciò posto, l'art. 2, commi 2, 3 e 5, del d.lgs. n. 149 del 2011, è colpito da dichiarazione di illegittimità costituzionale in riferimento all'art. 126 Cost., e al principio di ragionevolezza, per due profili concomitanti: in senso difforme da quanto prevede l'art. 126 Cost., il potere sanzionatorio dello Stato colpisce la persona fisica del Presidente della Giunta non già in quanto organo di governo della Regione, ma nella veste di commissario *ad acta* nominato dal Consiglio dei ministri per attuare il piano di rientro dal disavanzo sanitario. Inoltre, la rimozione è preceduta da un procedimento facente capo alla Corte dei conti, del quale, in modo manifestamente irragionevole, il legislatore non specifica la natura e i tempi, con la conseguenza che esso potrebbe protrarsi così a lungo da generare uno stato di «grave incertezza e di delegittimazione degli organi costituzionali della Regione». La seconda delle censure appena esposte è proposta anche dalla Regione Campania ed investe l'art. 2, commi 2, 3 e 5 del d.lgs. n. 149 del 2011, in riferimento agli artt. 122 e 126 Cost. Osserva la Corte che l'art. 126 Cost. ha compiuto scelte precise in ordine al riparto delle competenze costituzionali tra gli organi investiti dell'applicazione del potere sanzionatorio. Tra questi ultimi non compare la Corte dei conti, mentre al parere affidato alla Commissione parlamentare per le questioni regionali non è attribuito carattere vincolante. L'art. 2, comma 2, impugnato esige, invece, che il Capo dello Stato possa adottare il decreto di scioglimento e rimozione solo su parere conforme della Commissione, per di più espresso a maggioranza di due terzi. L'asse della decisione è stato così alterato rispetto alla previsione costituzionale, poiché il Presidente della Repubblica è tenuto ad esercitare il potere, uniformandosi al parere che proviene dalle Camere. Parimenti, il conferimento alla Corte dei conti della funzione di accertare la «diretta responsabilità, con dolo o colpa grave del

Presidente della Giunta regionale» spezza indebitamente il delicato equilibrio con cui la Costituzione ha conciliato la sfera di stretta legalità propria della “violazione di legge” con la concomitante dimensione di discrezionalità politica, nel senso sopra precisato, sottesa alla rimozione, e vertente sulla gravità della violazione. Merita di essere osservato a tale proposito che il Costituente, dopo avere ipotizzato che lo scioglimento del Consiglio regionale fosse preceduto dal parere dell’Adunanza generale del Consiglio di Stato (Commissione per la Costituzione, 2° Sottocommissione, seduta del 13 novembre 1946), ben presto si risolse nel senso opposto di escludere l’opportunità di un parere proveniente da un organo giurisdizionale, o comunque tecnico (Commissione per la Costituzione, 2° Sottocommissione, seduta del 4 dicembre 1946). La Costituzione ha attribuito al Capo dello Stato e al Governo, l’uno rappresentante dell’unità nazionale e l’altro garante dell’indirizzo politico generale, il compito di valutare il grado di responsabilità implicato dalla violazione di legge, giacché anche da esso si desume l’ampiezza e la gravità dell’inadempimento. Inoltre, essa assicura la piena tutela delle istanze regionali, affidando a questa Corte la risoluzione di eventuali conflitti tra Stato e Regione che possano insorgere in sede di applicazione dell’art. 126 Cost. In questo contesto, non vi è spazio per un intervento dell’organo della giurisdizione contabile. Detto ciò, e venendo alle censure, il comma 2 della norma impugnata, nella parte in cui prevede questo intervento, senza tuttavia specificarne presupposti, natura e tempi di svolgimento, viola anche per tale profilo l’art. 126 Cost. e il principio di ragionevolezza, la lesione del quale senz’altro ridonda sulle attribuzioni costituzionali della Regione. La Corte ricorda che essa ha già affermato che l’esercizio del potere sanzionatorio in oggetto risponde alla necessità costituzionale di un “immediato allontanamento” dalla carica della persona che la occupa (sentenza n. 12 del 2006). In effetti, la situazione non sarebbe davvero “eccezionale” (sentenza n. 50 del 1959), e tale da giustificare un “atto di penetrante ingerenza” (sentenza n. 81 del 1979) nell’autonomia regionale, se essa fosse compatibile con i tempi occorrenti alla definizione del giudizio contabile, che sono per necessità ben altri rispetto ai tempi della politica. In queste condizioni, l’organo di governo della Regione viene assoggettato ad un procedimento sanzionatorio, di per sé contraddittorio rispetto all’urgenza del decidere, e comunque dai tratti così indefiniti, da rendere incerte le prospettive di esercizio della carica, in danno dell’autonomia regionale. Fondate sono altresì le questioni sollevate con riferimento al fatto che la rimozione colpisce il Presidente della Giunta in ragione di attività svolte non in tale veste, ma nella qualità di commissario *ad acta* nominato, e diretto, dal Governo. L’art. 126 Cost. richiede che la grave violazione di legge sia imputabile all’organo di vertice della Regione, che ne viene sanzionato. L’art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 149 del 2011, con espressione piuttosto impropria, subordina la fattispecie di grave dissesto finanziario al fatto che la Regione sia «assoggettata a piano di rientro ai sensi dell’art. 2, comma 77, della legge 23 dicembre 2009, n. 191». Quest’ultima disposizione si limita a stabilire a quali condizioni la Regione sia tenuta a presentare un piano di rientro di durata non superiore a tre anni. È agevole interpretare la norma impugnata nel senso che essa si riferisca al caso in cui la Regione non ha ottemperato all’obbligo di redigere il piano, o ne ha stilato uno inadeguato, imponendo al Governo la soluzione estrema di nominarne il Presidente della Giunta proprio commissario, ai sensi dell’art. 2, comma 79, della legge n. 191 del 2009, ed in conformità all’art. 120 Cost. L’attività del commissario, inserendosi nell’ambito del potere sostitutivo esercitabile dallo Stato nei confronti della Regione, è perciò direttamente imputabile al primo, e quindi va posta «al riparo da ogni interferenza degli organi regionali» (sentenza n. 78 del 2011), al punto che resta legittimamente precluso persino un adempimento tardivo nella qualità di Presidente della Giunta (sentenza n. 193 del 2007). La separazione dei ruoli, pur svolti dalla medesima persona fisica, è così netta, che la stessa legge regionale non può sovrapporne le funzioni, attribuendo al Presidente compiti riservati al commissario (sentenza n. 2 del 2010, paragrafo 9 del Considerato in diritto). Infine, durante la vigenza del piano di rientro, neppure il legislatore regionale può interferire con esso (sentenza n. 78 del 2011). Anzi, l’art. 2, comma 80, della legge n. 191 del 2009 obbliga il Consiglio regionale a modificare, sospendere o abrogare norme regionali che siano di ostacolo all’attuazione del piano, e comunque dall’astenersi dal produrne di nuove. In questo quadro, sia l’inadempimento del commissario *ad acta* indicato dalla lettera a) dell’art. 2, comma 1, impugnato, sia il mancato raggiungimento degli obiettivi del piano di rientro previsto dalla lettera b), e tale da coinvolgere lo stesso Consiglio regionale quale destinatario delle iniziative legislative necessarie, esulano dalla

piena ed esclusiva imputabilità agli organi di vertice della Regione. Né ha rilievo che la legge individui proprio nel Presidente della Giunta il commissario *ad acta*, essendo egli corresponsabile dell'attuale stato di dissesto finanziario. La norma impugnata vincola l'esercizio dell'eccezionale potere di rimozione al verificarsi di violazioni che sono tutte da collocare nella fase posteriore alla nomina del commissario governativo. Lo Stato, optando per l'esercizio del potere sostitutivo, ovvero di una prerogativa che resta ben distinta dal potere di scioglimento e rimozione degli organi regionali (sentenza n. 81 del 1979), si assume l'onere del processo coartato di risanamento delle finanze regionali. Conseguentemente, la norma impugnata incorre nella violazione dell'art. 126 Cost., là dove contestualmente pretende di imputare la responsabilità di tali attività direttamente alla Regione, sanzionandone gli organi in caso di fallimento. Tali considerazioni comportano l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, commi 2, 3 e 5, del d.lgs. n. 149 del 2011, ovvero delle norme che definiscono compiutamente gli effetti del grave dissesto finanziario, con riferimento al disavanzo sanitario, ai sensi dell'art. 126 Cost. La questione relativa all'art. 2, comma 7, del d.lgs. n. 149 del 2011, sollevata in riferimento all'art. 120 Cost., non è fondata. La disposizione censurata prevede che il Presidente della Giunta sia nominato commissario *ad acta* del Governo, quando la Regione, in settori diversi da quello sanitario, non abbia garantito l'attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni e il raggiungimento degli obiettivi di servizio. Le censure si appuntano proprio su questi obiettivi, che non sarebbero tali da giustificare l'esercizio del potere sostitutivo. La Corte, invece, afferma che la norma impugnata può e deve essere interpretata nel senso, costituzionalmente conforme, secondo cui essa giustifica il potere sostitutivo previsto dall'art. 120 Cost., solo se il mancato conseguimento dell'obiettivo di servizio abbia, o possa compromettere, i livelli essenziali delle prestazioni: questi ultimi rimangono, perciò, l'esclusivo punto di riferimento, al quale calibrare gli effetti dell'inerzia regionale. L'art. 3 del d.lgs. n. 149 del 2011 reca disposizioni in punto di decadenza automatica e interdizione dei funzionari regionali e dei revisori dei conti, in conseguenza dello stato di grave dissesto finanziario di cui al precedente art. 2. La disposizione è censurata da alcune Regioni per contrasto con l'art. 76 Cost., posto che la legge delega limiterebbe questo regime sanzionatorio ai soli amministratori degli enti locali. La Corte dichiara l'illegittimità della disposizione, limitatamente ai commi 2 e 3. L'art. 17, comma 1 (*recte*: unico comma), lettera e), della legge delega, come si è già visto, permette al Governo di introdurre la «previsione di meccanismi automatici sanzionatori degli organi di governo e amministrativi nel caso di mancato rispetto degli equilibri e degli obiettivi economico-finanziari assegnati alla regione e agli enti locali, con individuazione dei casi di ineleggibilità nei confronti degli amministratori responsabili degli enti locali per i quali sia stato dichiarato lo stato di dissesto finanziario di cui all'articolo 244 del citato testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, oltre che dei casi di interdizione dalle cariche in enti vigilati o partecipati da enti pubblici». Tale disposizione è chiara nel circoscrivere il potere del legislatore delegato di disciplinare l'interdizione dalle cariche con riguardo ai soli funzionari degli «enti locali», nozione nella quale non possono ricomprendersi le Regioni (sentenze n. 165 del 2011; n. 33 del 2011; n. 278 del 2010; n. 20 del 2010). Viceversa, il comma 2 della norma impugnata regola l'interdizione nei confronti di funzionari appartenenti al plesso organizzativo regionale, ed il comma 3 pone sempre verso costoro un divieto di nomina di analoga natura, e quindi da ricomprendersi nei casi che la legge delega definisce di interdizione dalle cariche. Invece, la questione prospettata nei confronti del comma 1 dell'art. 3, per violazione dell'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., non è fondata. La norma censurata, al verificarsi del grave dissesto finanziario, impone la decadenza automatica dei direttori regionali, dei direttori amministrativi e sanitari degli enti del servizio sanitario, del dirigente responsabile dell'assessorato regionale competente, e dei revisori dei conti. La Corte premette che la norma impugnata ha un campo applicativo del tutto sottratto ai rigorosi presupposti enunciati dall'art. 126 Cost., ed estraneo all'autonomia assegnata dall'art. 123 Cost. allo statuto regionale. Essa, in primo luogo, non raggiunge gli organi che compongono la forma di governo della Regione, ma colpisce determinati funzionari appartenenti all'organizzazione regionale, coinvolti, sia obiettivamente (i direttori generali), sia previo accertamento della responsabilità (tutti gli altri), nel grave disavanzo sanitario. Ora, spetta allo statuto determinare i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento dell'apparato regionale (art. 123 Cost.). Nel caso di specie, viene invece incisa, per ragioni del tutto peculiari, la continuità del rapporto di lavoro che lega alla Regione taluni funzionari. Si è, perciò, su

di un livello di concretezza che senza dubbio esula dallo statuto, e ricadrebbe piuttosto nell'ambito della potestà residuale della Regione in tema di organizzazione interna, da esercitare nel rispetto dei principi statutari (sentenza n. 233 del 2006). Tuttavia, la Corte ha già affermato che tale competenza della Regione recede a fronte di misure volte al coordinamento della finanza pubblica, purché il nucleo di esse possa attribuirsi ad un principio fondamentale di quest'ultima materia (ex plurimis, sentenze n. 169 del 2007; n. 417 del 2005; n. 36 del 2004). In linea di massima, effetti così dettagliati potrebbero venire introdotti, per finalità organizzative e di contenimento della spesa, dal solo legislatore regionale. Ma la norma impugnata fa seguito ad una grave inadempienza da parte della Regione, nella quale i funzionari preposti al settore sanitario, e soggetti alle direttive del commissario *ad acta*, sono senz'altro coinvolti. La Corte ribadisce che, quando una Regione viola gravemente e sistematicamente gli obblighi derivanti dai principi della finanza pubblica, come nel caso che conduce alla nomina del commissario *ad acta*, allora essa patisce una contrazione della propria sfera di autonomia, a favore di misure introdotte per sanzionare tali inadempimenti da parte dello Stato. Queste misure, benché mirate e specifiche, appartengono all'ambito dei principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica (sentenza n. 155 del 2011), e sono perciò legittimamente adottabili dal legislatore statale, come è accaduto nel caso di specie. Procedendo nell'esame delle disposizioni impugnate del d.lgs. n. 149 del 2011, la Corte esamina l'art. 5 secondo cui «Il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato può attivare verifiche sulla regolarità della gestione amministrativo-contabile, ai sensi dell'articolo 14, comma 1, lettera d), della legge 31 dicembre 2009, n. 196, oltre che negli altri casi previsti dalla legge, qualora un ente evidenzi, anche attraverso le rilevazioni SIOPE, situazioni di squilibrio finanziario riferibili ai seguenti indicatori: a) ripetuto utilizzo dell'anticipazione di tesoreria; b) disequilibrio consolidato della parte corrente del bilancio; c) anomale modalità di gestione dei servizi per conto di terzi». Innanzitutto, è escluso che l'art. 5 abbia disciplinato una nuova forma di controllo sul sistema regionale e locale, affidato alla Corte dei conti: la disposizione impugnata non spende parola sui confini e sugli effetti di un simile controllo, come invece sarebbe stato necessario, ove davvero il legislatore fosse stato mosso dall'intenzione di ampliare il campo di azione del giudice contabile. È invece evidente che la norma si colloca in una fase anteriore, attribuendo al Ministero dell'economia e delle finanze un potere di verifica strumentale all'esercizio delle funzioni che l'ordinamento già riconosce alla Corte dei conti, e la cui legittimità costituzionale non è oggi in discussione. Inoltre, non è dubbio, che sulle Regioni possa essere esercitato non solo un controllo sulla gestione amministrativa, ma anche quello sulla gestione finanziaria. Fin dalla sentenza n. 29 del 1995, la Corte ha ammesso «un tipo di controllo, come quello previsto dalle disposizioni contestate, che abbia ad oggetto, non già i singoli atti amministrativi, ma l'attività amministrativa, considerata nel suo concreto e complessivo svolgimento, e che debba essere eseguito, non già in rapporto a parametri di stretta legalità, ma in riferimento ai risultati effettivamente raggiunti collegati agli obiettivi programmati nelle leggi o nel bilancio, tenuto conto delle procedure e dei mezzi utilizzati per il loro raggiungimento. Infatti, il disegno costituzionale della pubblica amministrazione - delineato in base ai principi del buon andamento dei pubblici uffici (art. 97), della responsabilità dei funzionari (art. 28), del tendenziale equilibrio di bilancio (art. 81) e del coordinamento dell'autonomia finanziaria delle regioni con la finanza dello Stato, delle Province e dei Comuni (art. 119) - permette al legislatore ordinario di sviluppare le potenzialità in esso contenute attraverso la previsione di forme di controllo ulteriori rispetto al controllo, essenzialmente esterno, di legittimità e l'estensione di tali forme ulteriori alle amministrazioni regionali» (sentenza n. 29 del 1995, punto 9.1 del Considerato in diritto). Tutto ciò posto, la Corte ritiene che la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 del d.lgs. n. 149 del 2011, nel testo introdotto dall'art. 1-bis, comma 4, del d.l. n. 174 del 2012, sia fondata in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 119 Cost. Infatti, se è legittimo che leggi statali possano autorizzare l'acquisizione dalle Regioni di dati utili, anche nella prospettiva del coordinamento della finanza pubblica (sentenza n. 376 del 2003; in seguito, sentenze n. 36 del 2004; n. 35 del 2005), ed in particolare in rapporto alle attribuzioni della Corte dei conti (sentenze n. 57 del 2010; n. 417 del 2005; n. 64 del 2005), tuttavia, la disposizione impugnata eccede tali confini, circoscritti alla trasmissione da parte degli uffici regionali delle notizie ritenute sensibili, per attribuire non al giudice contabile, ma direttamente al Governo un potere di verifica sull'intero spettro delle attività amministrative e

finanziarie della Regione, nel caso di squilibrio finanziario, per mezzo dei propri servizi ispettivi. L'ampiezza e l'incisività di un tale potere di verifica cela un corrispondente potere di vigilanza, attivabile per mezzo dei servizi ispettivi dello Stato, volto a rilevare la cattiva gestione degli uffici da parte della Regione, cui spetta organizzarli ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost. Né vale in senso contrario porre in rilievo che la disposizione impugnata è finalizzata a rafforzare l'intervento della Corte dei conti. Infatti, la previsione normativa in esame supera il punto di equilibrio possibile a tutela dell'autonomia regionale, affidando al Governo l'esercizio di un potere di verifica che, pur restando strumentale rispetto ai compiti del giudice contabile, ugualmente si divarica dal procedimento attivabile e gestibile da quest'ultimo, ed in definitiva si duplica in danno delle Regioni e delle Province autonome. Tale assetto normativo eccede i limiti propri dei principi di coordinamento della finanza pubblica, e si ripercuote sulla competenza legislativa regionale in materia di organizzazione degli uffici, per entrambi questi aspetti. Anzitutto, poiché riserva all'apparato ministeriale un compito fino ad oggi consacrato all'imparziale apprezzamento della Corte dei conti (sentenze n. 198 del 2012, n. 179 del 2007, n. 267 del 2006 e n. 29 del 1995). Inoltre, poiché ciò accade in difetto di proporzionalità tra il mezzo impiegato ed il fine perseguito, non essendovi ragione di supporre l'inidoneità degli ampi poteri ispettivi di quest'ultima a conseguire i medesimi risultati, secondo modalità maggiormente compatibili con l'autonomia regionale. La Corte, pertanto dichiara costituzionalmente illegittimo l'art. 5 del d.lgs. n. 149 del 2011, nella parte in cui si applica alle Regioni a statuto ordinario e a statuto speciale e alle Province autonome.

### ***16.1.2. I nuovi finanziamenti a destinazione vincolata***

La sentenza n. 254 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 119, Cost., dell'articolo 64, commi 1 e 2, del d.l. n. 83 del 2012, che prevedeva l'istituzione, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, di un Fondo per lo sviluppo e la capillare diffusione della pratica sportiva, finalizzato alla realizzazione di nuovi impianti o alla ristrutturazione di quelli già esistenti (comma 1) e stabiliva che i criteri per l'erogazione di tali risorse fossero definiti attraverso un decreto, avente dichiarata natura non regolamentare, adottato dal Ministro per gli affari regionali, il turismo e lo sport, di concerto con quello dell'economia e delle finanze, sentiti il CONI e la Conferenza unificata Stato Regioni (comma 2). Soffermandosi su quanto statuito dal comma 1, la Corte - dopo aver ricordato che la disciplina degli impianti e delle attrezzature sportive rientra nella materia dell'ordinamento sportivo e che, pertanto, opera il riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni sancito dall'art. 117, terzo comma, Cost. (sentenza n. 424 del 2004) - ribadisce che «l'art. 119 Cost. vieta al legislatore statale di prevedere, in materie di competenza legislativa regionale residuale o concorrente, nuovi finanziamenti a destinazione vincolata, anche a favore di soggetti privati». Infatti, tali misure «possono divenire strumenti indiretti, ma pervasivi, 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» (sentenza n. 168 del 2008, nonché, in termini sostanzialmente coincidenti, *ex plurimis*, sentenze n. 50 del 2008, n. 201 del 2007 e n. 118 del 2006). La Corte non ha condiviso la tesi della difesa erariale secondo la quale l'intervento finanziario previsto dalla norma censurata rientrerebbe tra gli interventi previsti dall'art. 119, quinto comma, Cost., in base al quale è consentita allo Stato la destinazione di risorse aggiuntive agli enti locali per l'effettuazione di interventi speciali volti, fra l'altro, alla rimozione degli esistenti squilibri economici e sociali. Dall'analisi testuale della disposizione, infatti, non emerge né uno specifico ambito territoriale di localizzazione dell'intervento, né particolari categorie svantaggiate destinatarie dello stesso, «essendo, anzi, prevista la attribuzione delle risorse in favore di una ampia e tendenzialmente indifferenziata platea di soggetti beneficiari». La Corte, poi, ha esteso la declaratoria di illegittimità costituzionale del comma 1 anche alla previsione del successivo comma 2, in considerazione della sua evidente subordinazione alla vigenza del comma precedente, prescindendo dalle specifiche censure fatte valere dalla parte ricorrente.

### ***16.1.3. La perequazione regionale***

Interessanti affermazioni in tema di perequazione regionale sono contenute nella sentenza n. 46

che ha ritenuto non fondata una questione di legittimità costituzionale dell'art. 3-*bis*, comma 4, del d.l. n. 138 del 2011, impugnato dalla Regione Veneto, in riferimento all'art. 119 Cost., in quanto attribuisce prioritariamente i finanziamenti statali *ex art.* 119, quinto comma, Cost. agli enti di governo degli ambiti o dei bacini territoriali ottimali ovvero ai relativi gestori del servizio selezionati tramite procedura ad evidenza pubblica o di cui comunque l'Autorità di regolazione competente abbia verificato l'efficienza gestionale e la qualità del servizio. Innanzitutto, si è rilevato che il legislatore statale ha utilizzato una «tecnica premiale», la quale «non comporta l'assorbimento delle competenze regionali. Gli enti territoriali, infatti, conservano le loro competenze che esercitano in conformità ai principi di liberalizzazione dettati dallo Stato, il quale, nell'erogare i finanziamenti di sua competenza, privilegia le amministrazioni più «virtuose»». In linea con la sentenza n. 8 del 2013, si è reputato non irragionevole «un trattamento differenziato fra enti che decidono di perseguire un maggiore sviluppo economico attraverso politiche di ri-regolazione dei mercati ed enti che, al contrario, non lo fanno, purché, naturalmente, lo Stato operi tale valutazione attraverso strumenti dotati di un certo grado di oggettività e comparabilità, che precisino *ex ante* i criteri per apprezzare il grado di adeguamento raggiunto da ciascun ente nell'ambito del processo complessivo di razionalizzazione della regolazione, all'interno dei diversi mercati singolarmente individuati. Introdurre un regime finanziario più favorevole per le Regioni che sviluppano adeguate politiche di crescita economica costituisce, dunque, una misura premiale non incoerente rispetto alle politiche economiche che si intendono, in tal modo, incentivare». Per quanto specificamente riguarda l'asserita estraneità dell'impugnata disciplina al sistema perequativo delineato dalla Costituzione, i Giudici hanno preliminarmente rammentato la propria giurisprudenza: «“gli interventi statali fondati sulla differenziazione tra Regioni, volti a rimuovere gli squilibri economici e sociali, devono seguire le modalità fissate dall'art. 119, quinto comma, Cost., senza alterare i vincoli generali di contenimento della spesa pubblica, che non possono che essere uniformi” (sentenza n. 284 del 2009)». Da ciò deriva «l'implicito riconoscimento del principio di tipicità delle ipotesi e dei procedimenti attinenti alla perequazione regionale, che caratterizza la scelta legislativa di perequazione “verticale” effettuata in sede di riforma del Titolo V della Costituzione (...)” (sentenza n. 176 del 2012)». Peraltro, il rispetto di detto principio «non impedisce certamente – allo stato della legislazione – che possano essere adottati interventi perequativi a favore delle collettività economicamente più deboli. Ciò potrà tuttavia avvenire solo attraverso quei moduli legislativi e procedurali non collidenti con il dettato dell'art. 119 Cost., alcuni dei quali sono già stati scrutinati favorevolmente [...] (sentenze n. 71 del 2012, n. 284 e n. 107 del 2009, n. 216 del 2008, n. 451 del 2006 e n. 37 del 2004)». In relazione al caso di specie, si è escluso che la norma impugnata possa disporre «misure perequativo-solidaristiche non previste dal comma quinto dell'art. 119 Cost. (“risorse aggiuntive” e “interventi speciali”), che non integrino [...] interventi straordinari, aggiuntivi e diretti a garantire i servizi indispensabili alla tutela di diritti fondamentali (sentenze n. 71 del 2012; n. 45 del 2008, n. 105 del 2007, n. 451 del 2006, n. 222 del 2005, n. 49 e n. 16 del 2004)».

#### **16.1.4. I crediti di modesta entità**

Con la sentenza n. **121**, la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 10, del decreto-legge n. 16 del 2012, promossa in riferimento all'art. 119 Cost. in combinato disposto con gli artt. 97 e 118, secondo cui «A decorrere dal 1° luglio 2012, non si procede all'accertamento, all'iscrizione a ruolo e alla riscossione dei crediti relativi ai tributi erariali, regionali e locali, qualora l'ammontare dovuto, comprensivo di sanzioni amministrative e interessi, non superi, per ciascun credito, l'importo di euro 30, con riferimento ad ogni periodo d'imposta». La ricorrente sostiene che – in mancanza delle misure compensative previste dal citato art. 11 del d.lgs. n. 68 del 2011 per il caso di diminuzione di entrate tributarie – la disposizione impugnata ridurrebbe il gettito dei tributi regionali di un importo tale (che la ricorrente indica in nove milioni di euro su base annua) da impedire il corretto esercizio delle attribuzioni della Regione (art. 118 Cost.), così violando la sua autonomia finanziaria (art. 119 Cost.) ed il principio di buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.). La Corte valuta, invece, che la Regione non ha fornito la prova del presupposto della censura, cioè del fatto che l'applicazione della



norma impugnata determinerebbe una diminuzione del gettito dei tributi regionali «derivati» (e delle addizionali regionali su tributi erariali), in misura tale da compromettere lo svolgimento delle sue funzioni, non avendo dato dimostrazione che la riscossione dei suddetti crediti tributari regionali di importo compreso tra euro 16,53 (già inesigibili in base alla previgente normativa) ed euro 30,00 (soglia introdotta dalla disposizione impugnata) non sarebbe antieconomica per l'entità dei costi di riscossione coattiva o spontanea.

### ***16.1.5. La perdurante inattuazione dell'art. 119 Cost.***

La sentenza n. 273 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, promosse dalla Regione Veneto in riferimento agli artt. 117 e 119 Cost., dell'art. 16-bis del d.l. n. 95 del 2012, come sostituito dall'art. 1, comma 301, della legge n. 228 del 2012, che istituisce il Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale, anche ferroviario, nelle Regioni a statuto ordinario, alimentato da una compartecipazione al gettito derivante dalle accise sul gasolio per autotrazione e sulla benzina. L'intervento del legislatore statale in un ambito di competenza regionale residuale, quale il trasporto pubblico locale, è stato giustificato in considerazione della finalità di «assicurare un livello uniforme di godimento dei diritti tutelati dalla Costituzione» e dello stato di perdurante inattuazione della disciplina costituzionale dell'autonomia finanziaria delle Regioni. La Corte ha, innanzitutto, ripercorso l'evoluzione della normativa in materia di finanziamento del trasporto pubblico locale, sottolineando che essa tutt'oggi prevede «il concorso di diverse fonti: risorse proprie della Regione, compartecipazioni al gettito di tributi erariali e risorse trasferite mediante fondi istituiti a vario titolo, anche nella fase successiva alla riforma del Titolo V». Le norme istitutive e di rifinanziamento dei fondi «hanno superato indenni lo scrutinio di costituzionalità» (sentenza n. 222 del 2005) e legittimamente «assicurano contributi statali ai fini di un limitato concorso alle spese per il finanziamento del trasporto pubblico locale». La recente riforma del c.d. federalismo fiscale (legge n. 42 del 2009 e, in particolare, d.lgs. n. 68 del 2011), che pure ha mirato a rinnovare le «modalità di trasferimento alla fiscalità regionale» del suddetto finanziamento, non ha trovato «compiuta attuazione». Infatti, non risulta emanato il d.P.C.m. ricognitivo dei livelli essenziali delle prestazioni, tra le altre, nella materia de qua, nonché dei livelli adeguati del servizio, né è ancora intervenuta la Società per gli studi di settore (SOSE s.p.a.) per l'individuazione degli obiettivi di servizio sulla base della determinazione dei costi e fabbisogni standard. Tali procedimenti, «allo stato attuale ben lungi dal concludersi, costituiscono (...) condizione necessaria ai fini della compiuta attuazione del sistema di finanziamento delle funzioni degli enti territoriali previsto dall'art. 119 Cost.». Permane, tuttavia, «l'esigenza di assicurare la garanzia di uno standard di omogeneità nella fruizione del servizio su tutto il territorio nazionale», che ha richiesto e richiede il costante concorso finanziario dello Stato. Norme analoghe a quelle denunciate dalla Regione Veneto, «istitutive di fondi vincolati totalmente o parzialmente riconducibili al "trasporto pubblico locale"», benché dichiarate illegittime limitatamente alla mancanza dell'intesa in sede di Conferenza unificata ai fini della determinazione dei criteri e delle modalità di riparto delle risorse, sono state giustificate in riferimento agli artt. 117 e 119 Cost. perché, «nella perdurante situazione di mancata attuazione delle prescrizioni costituzionali in tema di garanzia dell'autonomia finanziaria di entrata e di spesa delle Regioni e degli enti locali, e del vigente finanziamento statale nel settore del trasporto pubblico locale», si impone «l'intervento finanziario dello Stato e la sua relativa disciplina legislativa» (sentenza n. 222 del 2005). Tale motivazione è stata ritenuta pienamente aderente al caso in esame, «stante la perdurante inattuazione» della legge n. 42 del 2009 e del d.lgs. n. 68 del 2011, che non può non riflettersi negativamente sull'attuazione dell'art. 119 Cost. Infatti, «il mancato completamento della transizione ai costi e fabbisogni standard, funzionale ad assicurare gli obiettivi di servizio e il sistema di perequazione, non consente, a tutt'oggi, l'integrale applicazione degli strumenti di finanziamento delle funzioni regionali» previsti in Costituzione. In proposito, i Giudici, dopo aver rammentato che le funzioni attribuite alle Regioni sono finanziate integralmente da tributi propri, compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio e risorse derivanti da un fondo perequativo, hanno precisato che il Fondo previsto dalla censurata disposizione «non è riconducibile a nessuno degli strumenti di finanziamento previsti dall'art. 119 Cost.». Infatti, «la

“generalità” dei destinatari delle risorse – essendo le stesse ripartite, per quanto interessa, tra “tutti” gli enti regionali – nonché le finalità perseguite consistenti nel finanziamento di funzioni pubbliche regionali, determinano una deviazione sia dal modello del Fondo perequativo da istituire senza vincoli di destinazione – che deve essere indirizzato ai soli “territori con minore capacità fiscale per abitante” (art. 119, terzo comma, Cost.) – sia dalla sfera degli “interventi speciali” e delle “risorse aggiuntive”, che lo Stato destina esclusivamente a “determinate” Regioni per finalità enunciate dalla norma costituzionale o comunque per “scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni” (art. 119, quinto comma, Cost.: ex plurimis, sentenze n. 451 del 2006; n. 107 del 2005; n. 423, n. 320, n. 49 e n. 16 del 2004)». Dando seguito alla propria giurisprudenza, la Corte ha così concluso che «l'intervento dello Stato» é «ammissibile nei casi in cui, come quello di specie, esso risponda all'esigenza di assicurare un livello uniforme di godimento dei diritti tutelati dalla Costituzione stessa (sentenza n. 232 del 2011). (...) siffatti interventi si configurano, appunto, come “portato temporaneo della perdurante inattuazione dell'art. 119 Cost. e di imperiose necessità sociali, indotte anche dalla attuale grave crisi economica nazionale e internazionale” (sentenza n. 121 del 2010), che ben possono tutt'oggi essere ritenute giustificazioni sufficienti per legittimare l'intervento del legislatore statale limitativo della competenza legislativa residuale delle Regioni nella materia del trasporto pubblico locale (...). Le suindicate finalità e il contesto nel quale è stato realizzato l'intervento (...) diretto a garantire (...) esigenze di omogeneità nella fruizione del servizio che rispondono ad inderogabili esigenze unitarie, valgono pertanto a differenziare la fattispecie in esame dalle ipotesi, soltanto apparentemente omologhe, in cui il legislatore statale, in materia di competenza regionale, prevede finanziamenti vincolati, ovvero rimette alle Regioni una determinata materia pretendendo poi di fissare anche la relativa disciplina (sentenza n. 10 del 2010)».

## ***16.2. L'autonomia finanziaria delle regioni a statuto speciale e delle Province autonome***

### ***16.2.1. Regione Friuli Venezia Giulia***

La sentenza n. 3 ha esaminato una pluralità di questioni relative alla legge della Regione Friuli Venezia Giulia regionale n. 18 del 2011. *In primis*, ha dichiarato fondata la questione relativa all'art. 15, comma 10, con riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. per violazione della norma interposta di cui all'art. 9, comma 21, del d.l. n. 78 del 2010, che vincola anche le Regioni a statuto speciale. Il comma censurato, nel riconoscere al personale regionale un beneficio economico, con diritto agli arretrati, condizionato al previo reperimento delle risorse previste dagli accordi integrativi, si pone in netto contrasto con la norma statale interposta che prevede esplicitamente che «per il personale contrattualizzato le progressioni in carriera comunque denominate, ed i passaggi tra le aree eventualmente disposte negli anni 2011, 2012 e 2013 hanno effetto, per i predetti anni, ai fini esclusivamente giuridici». La Corte ribadisce quanto aveva già affermato con la sentenza n. 215 del 2012, ovverosia che la citata norma interposta vincola le Regioni, anche a statuto speciale, nei suoi aspetti di dettaglio, senza alcuna possibilità di deroga. Analogamente fondata è la questione relativa all'art. 16, comma 1, con riferimento principio di leale collaborazione e all'art. 119 Cost. La disposizione dichiarata illegittima subordina l'ottemperanza della Regione Friuli-Venezia Giulia agli obblighi di solidarietà, contratti in base al Protocollo d'Intesa firmato a Roma il 29 ottobre 2010 e recepito dall'articolo 1, comma 152, della legge n. 220 del 2010, ad una condizione aggiuntiva e peculiare. Specificamente, la Regione, con la disposizione impugnata, ha preteso un'assicurazione «da parte dello Stato della piena ed effettiva attuazione dell'articolo 119 della Costituzione secondo i principi enunciati nella legge 5 maggio 2009, n. 42 e del coinvolgimento nel medesimo impegno di tutte le Regioni e Province autonome, Comuni e Province». Detta condizione, posta unilateralmente dalla Regione Friuli-Venezia Giulia, costituisce una violazione del principio di leale collaborazione e dell'art. 119 Cost., giacché la contribuzione della Regione *de qua* era stata prevista nel quadro dell'attuazione della legge n. 42 del 2009, a fronte di una procedura concertata, ispirata alla leale collaborazione e confluita nel Protocollo di Roma sopracitato. Non fondata è la questione relativa all'art. 18, commi 3, 7 e 8, con riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119, secondo comma, Cost. I tre commi censurati, introdotti in sostituzione rispettivamente dei commi 6, 12 e 13

della legge regionale n. 17 del 2008, impongono agli enti locali della Regione di ridurre, a partire dal 2012, lo *stock* di debito, mentre per i Comuni minori la riduzione è solo consigliata. Gli obiettivi di riduzione vengono individuati in una percentuale più elevata nel 2012, che poi si stabilizza a partire dal 2013. Il Governo ricorrente aveva ritenuto che la previsione fosse in contrasto con i criteri di riduzione del debito previsti dallo Stato, e in particolare con l'art. 8 della legge n. 183 del 2011, riconosciuto dalla giurisprudenza costituzionale quale principio di coordinamento della finanza pubblica, vincolante anche per le Regioni ad autonomia speciale (*ex multis*, sentenze n. 229 del 2011, n. 120 del 2008, n. 169 del 2007), atteso che lo scopo di riduzione del debito complessivo non può che essere perseguito dal legislatore nazionale attraverso norme capaci d'imporsi all'intero sistema delle autonomie, senza eccezioni, e in base a parametri comuni, ugualmente non soggetti a deroghe, per garantire la confrontabilità dei risultati in termini di risanamento della finanza pubblica. Tuttavia, con riguardo al caso di specie, la Corte rileva che la riduzione del debito prevista dal legislatore statale non si applica che a partire dal 2013, mentre il legislatore regionale - anche a fronte della responsabilità che la Regione ha assunto nei confronti dello Stato quanto alla tenuta finanziaria di tutti gli enti locali rientranti nella propria sfera territoriale, con la creazione di un sistema regionale integrato, ex art. 1, comma 155, della legge n. 220 del 2010 - ha solo anticipato norme di contenimento e riduzione del debito a partire dal 2012. Dunque, non sussistendo un diverso obbligo imposto dal legislatore statale nei confronti dell'intero sistema delle autonomie in riferimento all'anno 2012 e in attesa del previsto decreto ministeriale, risulterebbe ingiustificato e irragionevole impedire alla Regione Friuli-Venezia Giulia di introdurre misure per la riduzione del debito delle autonomie locali insistenti sul suo territorio che anticipano gli effetti della legislazione statale nel perseguire il medesimo obiettivo. Resta inteso che, una volta che il criterio statale diventi operativo, il legislatore regionale dovrà adeguarsi, al fine di garantire la riduzione del debito in base al debito medio pro-capite, come indicato dall'art. 8 della legge n. 183 del 2011, consentendo in tal modo il monitoraggio e la confrontabilità dei dati. È fondata, invece, la questione relativa all'art. 18, comma 11, con riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119, secondo comma, Cost. La disposizione impugnata introduce un nuovo comma (21-bis), dopo il comma 21, all'art. 12 della legge regionale n. 17 del 2008. Il comma 21 già prevedeva diverse scadenze, entro le quali gli enti locali regionali erano tenuti a presentare diversi dati di bilancio all'amministrazione regionale. Il comma 21-bis ulteriormente prevede che «A fini conoscitivi e di trasmissione al Ministero dell'Economia e delle Finanze, per le valutazioni sull'andamento dei saldi di finanza pubblica, sono richiesti contestualmente all'invio delle informazioni di cui al comma 21, i dati necessari per la costruzione del saldo di competenza mista». La normativa regionale censurata sembrerebbe essere stata adottata in ottemperanza a quanto previsto dall'art. 31, comma 20, della legge statale n. 183 del 2011, che ha fissato nel 31 marzo di ogni anno la scadenza per la presentazione, da parte degli enti locali, del saldo di competenza mista, ai fini del monitoraggio del patto di stabilità interno. Tuttavia, alla luce dell'impegno assunto dalla Regione nei confronti dello Stato di monitorare l'andamento della finanza pubblica del sistema di autonomie iscritte nel territorio regionale e di garantirne la tenuta, la norma impugnata risulta illegittima, in quanto prevedendo che i dati necessari per la costruzione del saldo di competenza mista siano richiesti contestualmente all'invio delle informazioni di cui al comma 21 citato, rende impossibile il rispetto delle tempistiche stabilite dal legislatore nazionale. Infine, ha dichiarato fondata, con riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119, secondo comma, Cost., la questione relativa all'art. 18, comma 24, della legge regionale n. 18 del 2011 del Friuli Venezia Giulia, che consente l'assunzione di mutui entro limiti meno stringenti rispetto a quelli previsti dalla legge dello Stato. La disposizione impugnata prevede che gli enti locali insistenti nella Regione possano assumere nuovi mutui a partire dal 2012 nel limite massimo del 12 per cento, laddove il legislatore statale ha previsto percentuali inferiori e progressivamente riducentisi, in base all'art. 204, comma 1, del d.lgs. n. 267 del 2000. In particolare, la succitata disposizione statale stabilisce il limite del 12 per cento per l'anno 2011, mentre per l'anno 2012 il limite si abbassa all'8 per cento, riducendosi ulteriormente al 6 per cento per l'anno 2013, fino a stabilizzarsi nella misura del 4 per cento a partire dall'anno 2014. L'evidente contrasto determina l'illegittimità costituzionale della norma regionale, considerato che la norma stabilita dal legislatore statale mira a contenere l'esposizione finanziaria degli enti locali, a tutela dell'intero sistema di finanza pubblica e pertanto si configura quale principio di coordinamento della finanza pubblica, ai

sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., che le Regioni, anche a statuto speciale, sono tenute a rispettare.

### ***16.2.2. Regione siciliana***

La sentenza n. **42** ha dichiarato non fondata la questione proposta dalla Regione siciliana sull'articolo 2, comma 4, del d.l. n. 1 del 2012, che prevede la destinazione all'erario del maggior gettito derivante dall'aumento del contributo unificato stabilito dal comma 3 del medesimo articolo. Le censure sono state formulate in riferimento all'art. 36, primo comma, dello statuto della Regione siciliana e all'art. 2, primo comma, delle norme di attuazione di cui al d.P.R. n. 1074 del 1965, nonché al principio di leale collaborazione. I parametri evocati prevedono la titolarità, a favore della Regione siciliana, di tutte le entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del suo territorio (ad eccezione di alcuni specifici tributi). Dette disposizioni consentono una deroga a tale principio quando una legge statale attribuisce allo Stato il gettito di determinati tributi, in presenza di due condizioni tassative e cumulative: a) che si tratti di una entrata tributaria «nuova»; b) che il relativo gettito sia destinato dalla legge alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato specificate nelle leggi medesime. La Corte – ribadito che il contributo unificato ha natura di «entrata tributaria erariale» ai sensi dell'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965 (sentenze n. 143 del 2012 e n. 73 del 2005) – afferma che nella specie sussistono entrambe le condizioni che giustificano l'attribuzione all'erario della nuova entrata. Non è in dubbio, quanto alla prima, che per «nuova» entrata tributaria (la quale può essere riservata allo Stato, in virtù dell'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965) si deve intendere anche la maggiore entrata derivante da disposizioni legislative che aumentano le aliquote di tributi preesistenti (ex plurimis, sentenza n. 348 del 2000). Quanto alla specifica previsione legislativa di destinazione dell'incremento alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato, la Corte osserva che gli obiettivi di impiego dettagliatamente indicati sia nella originaria formulazione dell'art. 37 (cui la norma impugnata rinvia) che in quella vigente rispondono ad esigenze specifiche, le quali – sia pure nei loro eterogenei tratti distintivi – rientrano nei prescritti caratteri di natura contingente o continuativa. A tali categorie possono essere ascritti gli scopi afferenti sia all'originaria formulazione – realizzazione di interventi urgenti in materia di giustizia civile e amministrativa, nuove assunzioni di personale di magistratura ordinaria, amministrativa e contabile, e degli avvocati e procuratori dello Stato, funzionamento degli uffici giudiziari, incentivazione degli obiettivi previsti di riduzione delle pendenze nei medesimi uffici nonché erogazione di misure incentivanti per il personale di magistratura – sia a quella vigente: interventi urgenti in materia di giustizia civile, assunzione di personale di magistratura ordinaria, nonché, per il solo anno 2013, completamento dei percorsi formativi dei lavoratori cassintegrati, in mobilità, socialmente utili, disoccupati ed inoccupati che, a partire dall'anno 2010, hanno partecipato a progetti formativi regionali o provinciali presso gli uffici giudiziari, e, con decorrenza dall'anno 2014, incentivazione del personale amministrativo appartenente a quegli uffici giudiziari che, alla data del 31 dicembre, abbiano conseguito una riduzione di almeno il 10 per cento delle pendenze dei procedimenti civili rispetto all'anno precedente.

Con la sentenza n. **97**, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del comma 2 dell'art. 4, del decreto-legge n. 16 del 2012, nella parte in cui si applica alla Regione siciliana, che estende a tutto il territorio nazionale la modifica, in tributo proprio derivato delle Province, dell'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore; parimenti detta norma estende la possibilità di variare l'aliquota dell'imposta predetta, variazione prevista dall'art. 17 comma 2, del decreto legislativo n. 68 del 2011. Infatti, secondo la Corte, l'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante da circolazione dei veicoli a motore, pur dopo la sua riqualificazione come «tributo proprio derivato» provinciale, sèguita a ricadere nell'ambito di applicazione dell'art. 36 dello statuto di autonomia speciale e dell'art. 2 delle norme di attuazione, i quali prevedono che spettano alla Regione siciliana, oltre alle entrate tributarie da essa direttamente deliberate, tutte le entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del suo territorio, dirette o indirette, comunque denominate. Sicché, il legislatore statale non può disporre direttamente l'assegnazione alle Province del gettito dei tributi erariali riscossi nel territorio

regionale siciliano; viceversa, il gettito della predetta imposta sull'assicurazione riscosso sul territorio regionale spetta alla Regione siciliana, la quale provvederà con propria normativa e nell'ambito della propria autonomia a dare attuazione alla legislazione statale, eventualmente devolvendo le somme derivanti da tali entrate alle Province, come già era stato disposto con la legge regionale n. 2 del 2002, in attuazione dell'art. 60 del d.lgs. n. 446 del 1997. Con la medesima sentenza n. 97, la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale del comma 10 dell'art. 4, del decreto-legge n. 16 del 2012 promossa, in riferimento agli artt. 36 e 43 dello statuto della Regione siciliana, agli artt. 2 e 4 del d.P.R. n. 1074 del 1965, nonché al principio di leale collaborazione in relazione all'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), dalla Regione siciliana. La norma impugnata dispone l'abrogazione, a decorrere dal 1° aprile 2012, dell'addizionale all'accisa sull'energia elettrica dovuta ai Comuni per le utenze ad uso domestico e alle Province per le utenze ad uso non abitativo, uniformando così gli enti locali delle autonomie speciali a quelli delle Regioni ordinarie. Contemporaneamente, il medesimo comma 10 dispone che il minor gettito, derivante dall'abrogazione della suddetta addizionale, pari a complessivi 180 milioni di euro per l'anno 2012 e 239 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2013, sia reintegrato agli enti medesimi dalle rispettive Regioni a statuto speciale e Province autonome di Trento e di Bolzano mediante le risorse recuperate per effetto del minor concorso delle stesse alla finanza pubblica, disposto dall'art. 4, comma 11, del decreto-legge n. 16 del 2012. Infatti, lo statuto di autonomia non assicura alla Regione Siciliana una garanzia quantitativa di entrate, cosicché il legislatore statale può sempre modificare, diminuire o persino sopprimere i tributi erariali, senza che ciò comporti una violazione dell'autonomia finanziaria regionale, purché la riduzione non sia di entità tale da rendere impossibile lo svolgimento delle funzioni regionali o da produrre uno squilibrio incompatibile con le esigenze complessive della spesa regionale (sentenze n. 241 del 2012, n. 298 del 2009, n. 256 del 2007, n. 155 del 2006, n. 138 del 1999). Vale dunque, anche in riferimento all'abolizione dell'addizionale alle accise sull'energia elettrica, il principio ai sensi del quale: « nel caso di abolizione di tributi erariali il cui gettito era devoluto alla Regione, o di complesse operazioni di riforma e di sostituzione di tributi [...] possono aversi, senza violazione costituzionale, anche riduzioni di risorse per la Regione, purché non tali da rendere impossibile lo svolgimento delle sue funzioni. Ciò vale tanto più in presenza di un sistema di finanziamento che non è mai stato interamente e organicamente coordinato con il riparto delle funzioni, così da far corrispondere il più possibile, come sarebbe necessario, esercizio di funzioni e relativi oneri finanziari da un lato, disponibilità di risorse, in termini di potestà impositiva (correlata alla capacità fiscale della collettività regionale), o di devoluzione di gettito tributario, o di altri meccanismi di finanziamento, dall'altro» (sentenza n. 138 del 1999, nonché, da ultimo, sentenza n. 241 del 2012). Nel caso di specie, poiché al minor gettito derivante dalla novella legislativa si accompagna una corrispettiva riduzione del concorso delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome agli obiettivi di finanza pubblica, la norma censurata non effettua alcuna riduzione delle risorse disponibili alla Regione siciliana, né l'esercizio delle funzioni che le competono risulta in alcun modo compromesso.

La sentenza n. 97 ribadisce “il principio, già affermato nella giurisprudenza di questa Corte, ai sensi del quale: « nel caso di abolizione di tributi erariali il cui gettito era devoluto alla Regione, o di complesse operazioni di riforma e di sostituzione di tributi [...] possono aversi, senza violazione costituzionale, anche riduzioni di risorse per la Regione, purché non tali da rendere impossibile lo svolgimento delle sue funzioni. Ciò vale tanto più in presenza di un sistema di finanziamento che non è mai stato interamente e organicamente coordinato con il riparto delle funzioni, così da far corrispondere il più possibile, come sarebbe necessario, esercizio di funzioni e relativi oneri finanziari da un lato, disponibilità di risorse, in termini di potestà impositiva (correlata alla capacità fiscale della collettività regionale), o di devoluzione di gettito tributario, o di altri meccanismi di finanziamento, dall'altro» (sentenza n. 138 del 1999, nonché, da ultimo, sentenza n. 241 del 2012)”.

### ***16.2.3. Regione Valle d'Aosta***

La sentenza n. 256 ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 2, comma 10, della legge n. 30 del 2012

della Regione Valle d'Aosta, che ha escluso l'applicabilità del sistema di tesoreria unica previsto in via temporanea dall'art. 35, commi 8, 9, 10 e 13 del d.l. n. 1 del 2012, agli enti locali del suo territorio. La Corte dopo aver ribadito la natura di principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica del sistema di tesoreria unica previsto dalla legislazione statale ai fini del contenimento del fabbisogno finanziario dello Stato ordinamento e dell'unità economica nazionale (sentenza n. 311 del 2012), e dopo aver chiarito che esso si applica sia alle Regioni a statuto ordinario, sia a quelle a statuto speciale, precisa che le norme di rango statutario della Regione autonoma Valle d'Aosta non prevedono per gli enti locali della Regione un regime di tesoreria diverso da quello delineato dalla disciplina legislativa statale (sentenza n. 334 del 2009). Infatti, l'art. 6, comma 2, del decreto legislativo 28 dicembre 1989, n. 431 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Valle d'Aosta in materia di finanze regionali e locali), si limita a stabilire che «[i]l regime di gestione delle disponibilità finanziarie e delle giacenze di tesoreria della regione e degli enti da essa dipendenti compete alla regione medesima, in armonia con il [...] titolo IV della legge 5 agosto 1978, n. 468». Inoltre, la Corte precisa che gli enti locali non possono essere considerati «dipendenti» dalla Regione, perché sono dotati dalla Costituzione di autonomia politico-amministrativa, regolamentare e finanziaria; né, al riguardo, assume rilievo l'eventuale trasferimento agli enti stessi, da parte della Regione, di somme di provenienza statale o regionale. Peraltro, la disposizione di attuazione dello statuto è «attributiva di funzioni tenute a svolgersi entro i confini di una competenza di tipo concorrente» (sentenza n. 412 del 1993), nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale, tra i quali rientrano le norme sul sistema di tesoreria unica.

#### ***16.2.4. Provincia di Bolzano***

Di rilievo è la sentenza n. **60** in cui la Corte, con riguardo all'invocata lesione dell'art. 79, terzo comma, dello Statuto di autonomia della Regione Trentino-Alto Adige, osserva che la previsione secondo la quale la Provincia di Bolzano concordi con lo Stato «gli obblighi relativi al patto di stabilità interno con riferimento ai saldi di bilancio da conseguire in ciascun periodo» non determina, di per sé, alcuna alterazione del regime dei controlli finanziari orientati alla salvaguardia degli «obiettivi complessivi di finanza pubblica», essendo il conseguimento di questi ultimi espressamente ribadito dallo stesso parametro invocato dalla ricorrente. Infatti «l'accordo è lo strumento [...] per conciliare e regolare in modo negoziato [...] il concorso alla manovra di finanza pubblica delle Regioni a Statuto speciale» (sentenze n. 118 del 2012 e n. 82 del 2007), come peraltro postulato, sotto analogo profilo, anche dall'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, alla cui attuazione gli invocati parametri statutari e le relative norme di attuazione sono dichiaratamente rivolti. Ne consegue che le modalità positivamente determinate mediante le quali le Province autonome di Trento e di Bolzano concordano con il Ministro dell'economia gli obiettivi di finanza pubblica ed esercitano le relative funzioni di coordinamento degli enti locali e delle aziende sanitarie, non attribuiscono alle medesime Province alcun titolo di esclusività nello svolgimento delle pertinenti funzioni di controllo e vigilanza.

Con la medesima sentenza n. **60**, la Corte ha ritenuto insussistente l'illegittimità della delibera della sezione regionale della Corte dei conti n. 4/2011/INPR, concernente l'approvazione del programma dei controlli e delle analisi della sezione di controllo di Bolzano per l'anno 2012, asseritamente, lesiva delle prerogative della Provincia autonoma di Bolzano nella materia «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario» nonché del divieto opponibile all'organo statale di controllo di avviare i pertinenti procedimenti sino all'espletamento delle funzioni di vigilanza spettanti all'amministrazione provinciale e alla comunicazione dei relativi esiti. La Corte ha ravvisato l'erroneità dell'argomento dedotto dalla Provincia autonoma di Bolzano secondo cui le funzioni spettanti alla Corte dei conti sarebbero configurabili come controlli di secondo grado, poiché alla luce del quadro normativo già delineato dall'art. 3, comma 4, della legge n. 20 del 1994, il controllo sulla gestione economico-finanziaria degli enti territoriali non si connota, in senso stretto, come controllo di secondo grado. Sulla base di tali motivazioni, la Corte ha ritenuto l'infondatezza del ricorso, posta la collocazione delle funzioni di controllo rispettivamente spettanti alla Corte dei conti e alla Provincia autonoma di Bolzano su piani distinti, seppur

concorrenti nella verifica delle condizioni di tenuta del sistema economico-finanziario nazionale. Alla Corte dei conti è infatti attribuito il controllo sull'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche a tutela dell'unità economica della Repubblica, in riferimento a parametri costituzionali (artt. 81, 119 e 120 Cost.) e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.): equilibrio e vincoli che trovano generale presidio nel sindacato della Corte dei conti quale magistratura neutrale ed indipendente, garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico. Alla Provincia autonoma spettano invece diverse forme di controllo interno sulla gestione delle risorse finanziarie, ancorché declinate in forma differenziata rispetto agli altri enti territoriali secondo quanto previsto dalle peculiari condizioni dello statuto di autonomia. Né, ha aggiunto la Corte, può trascurarsi che tale distinzione, su cui poggia l'estensione agli enti territoriali dotati di autonomia speciale del controllo sulla legalità e sulla regolarità della gestione economico-finanziaria, assuma ancora maggior rilievo nel quadro delineato dall'art. 2, comma 1, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, che, nel comma premesso all'art. 97 Cost., richiama il complesso delle pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, ad assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico. La Corte ha concluso che il predetto controllo intestato alla Corte dei conti si colloca nell'ambito materiale del coordinamento della finanza pubblica, in riferimento agli articoli 97, primo comma, 28, 81 e 119 della Costituzione, che la Corte dei conti contribuisce ad assicurare, quale organo terzo ed imparziale di garanzia dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive, in quanto al servizio dello Stato-ordinamento (sentenze n. 267 del 2006; analogamente, anche le sentenze n. 198 del 2012, n. 37 del 2011 e n. 179 del 2007).

Con la sentenza n. **71**, la Corte ha dichiarato che spetta allo Stato, e per esso al Presidente del consiglio dei ministri, disporre con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 13 ottobre 2011, a valere sugli stanziamenti per l'anno 2010 e successivi, l'acquisizione al bilancio dello Stato delle risorse del «Fondo per la valorizzazione e la promozione delle aree territoriali svantaggiate confinanti con le regioni a statuto speciale» già destinate alla macroarea costituita dai territori confinanti con la Regione Trentino-Alto Adige. Il ricorso si basa sull'assunto che la Provincia di Bolzano sarebbe stata privata delle risorse che rappresentano il suo concorso agli obiettivi di perequazione e di solidarietà, ai sensi dell'art. 79, comma 1, lettera c), dello statuto, e del tutto esautorata dalla loro gestione operativa: la loro ripartizione tra i progetti da realizzare avverrebbe ad opera del Dipartimento per gli affari regionali e della Commissione presso di esso istituita – secondo la disciplina dettata dal decreto impugnato – e non secondo le modalità previste dai commi da 118 a 121 dell'art. 2 della legge n. 191 del 2009. Ma la Corte ha ritenuto che la censura sia fondata su un presupposto erroneo. Con l'art. 6, comma 7, del d.l. n. 81 del 2007, successivamente modificato, lo Stato ha istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri «il Fondo per la valorizzazione e la promozione delle aree territoriali svantaggiate confinanti con le Regioni a statuto speciale e con le Province autonome di Trento e Bolzano», prevedendo che «Le modalità di erogazione di detto fondo siano stabilite con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per i rapporti con le regioni, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentite la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e le competenti Commissioni parlamentari. Il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie locali provvede a finanziare direttamente, in applicazione dei criteri stabiliti con il predetto decreto, i comuni interessati». In applicazione della norma richiamata era stato adottato il d.P.C.m. 28 dicembre 2007. Successivamente esso è stato implicitamente sostituito dall'impugnato d.P.C.m. 13 ottobre 2011, emanato sulla base del medesimo art. 6, comma 7. In questa sede sono state stralciate le provvidenze di provenienza statale a favore dei Comuni contigui alla Regione Trentino-Alto e contestualmente riacquisite al bilancio dello Stato. In attuazione di quanto previsto dal d.P.C.m. 13 ottobre 2011 sono intervenuti il decreto del Capo del Dipartimento per gli affari regionali della Presidenza del Consiglio dei ministri del 2 marzo 2012 – che ha, tra l'altro, provveduto all'individuazione ed alla ripartizione delle risorse del fondo statale tra le tre macroaree (art. 3), demandando alla Commissione presso di esso istituita la valutazione dei progetti (art. 4) – ed il successivo decreto del medesimo organo del 14 settembre 2012, che ha provveduto

all'approvazione delle graduatorie di merito per ciascuna macroarea, tenendo conto, nell'espletamento di detta operazione, che a partire dall'esercizio 2010 nulla è più dovuto a favore dei territori contigui alla Regione Trentino-Alto. Tutti i richiamati provvedimenti non riguardano, dunque, l'esercizio della competenza provinciale di cui è dedotta la lesione, né incidono sulla relativa disciplina. Con modalità simmetriche a quelle utilizzate per il finanziamento perequativo statale è stato quindi adottato, per i territori contigui alle Province autonome, il d.P.C.m. 14 gennaio 2011. L'art. 5 di detto decreto prevede l'istituzione, presso la Tesoreria provinciale di Verona, di una contabilità speciale intestata all'ODI, alimentata dai trasferimenti da parte di ciascuna Provincia autonoma. Il versamento delle somme dovute da parte delle Province autonome sulla indicata contabilità speciale è disposto a copertura delle somme assegnate a ciascun progetto sulla base della graduatoria redatta dall'ODI. Lo stesso art. 5 prevede altresì che i fondi accreditati all'ODI danno luogo ad una gestione unitaria per la quale l'Organismo presenta il rendiconto amministrativo nonché un'apposita comunicazione in base alla quale il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato provvede a svincolare gli importi precedentemente accantonati per le finalità perequative a carico dei bilanci delle Province autonome. Sicché, secondo la Corte, il richiamato contesto normativo e provvedimentale è incompatibile con l'interpretazione proposta dalla Provincia ricorrente, poiché con la disposizione in parola è stato ridotto, con correlata riacquisizione al bilancio dello Stato, lo stanziamento del fondo statale relativo agli anni 2010 e seguenti, per la parte di risorse destinate alla macroarea costituita dai territori confinanti con la Regione Trentino-Alto, ora sostituite da quelle stanziare per analoghe finalità dalle Province autonome di Trento e di Bolzano. La Corte ha concluso che nella fattispecie in esame anche la *ratio legis* conferma il significato letterale delle espressioni utilizzate dal legislatore: la coincidenza tra le finalità del vecchio e del nuovo fondo e la rimozione della duplicazione contributiva appaiono chiaramente dirette ad evitare che una medesima area svantaggiata, quella confinante con la Regione Trentino, cumuli interventi di perequazione e solidarietà sia statali, sia provinciali, suscettibili di produrre una discriminazione di carattere opposto a quella che si intendeva rimuovere quando i territori in questione furono per la prima volta individuati quali beneficiari della perequazione.

Con la sentenza n. 77 del 2013, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, della legge n. 15 del 2011 della Provincia di Bolzano 21, che ha introdotto, nell'ambito della riformulazione dell'art. 1 della legge provinciale n. 6 del 1992, la nuova disposizione secondo cui «Fermo restando il termine previsto dall'ordinamento regionale per l'approvazione del bilancio di previsione dei comuni, questi possono adottare provvedimenti in materia tributaria e tariffaria anche dopo l'adozione del bilancio di previsione, limitatamente alle materie sulle quali sono intervenute modificazioni legislative per l'anno di riferimento, ovvero altri atti normativi che incidono sulle modalità di applicazione del tributo o della tariffa». La disposizione esorbita dalla competenza legislativa provinciale in materia di tributi prevista dall'art. 73 dello statuto speciale, e invade la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «sistema tributario». Essa, infatti, consente, anche senza vincoli quantitativi, la modifica di aliquote e tariffe oltre i termini di approvazione del bilancio di previsione, in contrasto con il principio di contestualità tra bilancio di previsione degli enti locali e fissazione di aliquote e tariffe desumibile dal comma 16 dell'art. 53 della legge n. 388 del 2000.

Con la sentenza n. 221 la Corte, nel ritenere l'illegittimità costituzionale dell'articolo 13, comma 1, lettere a), b), c) e d), della legge della Provincia di Bolzano n. 15 del 2010, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., stante il contrasto con gli artt. 6 e 9 del decreto-legge n. 78 del 2010, espressione di principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, ha osservato che l'art. 79 dello Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige detta una specifica disciplina riguardante il solo patto di stabilità interno; per le altre disposizioni in materia di coordinamento della finanza pubblica, la Regione Trentino-Alto Adige e le Province autonome si conformano alle disposizioni legislative statali, legiferando entro i limiti stabiliti dallo Statuto, in particolare agli articoli 4 e 5. Di conseguenza, ha concluso la Corte, il citato art. 79 non modifica l'obbligo della Provincia autonoma di Bolzano di adeguare la sua legislazione ai principi di coordinamento della finanza pubblica, al quale sono sottoposte anche le Regioni a statuto speciale e le Province autonome (ex plurimis, sentenze n. 30 del 2012, n. 229 del 2011, n. 120 del 2008 e n.



169 del 2007).

Con la sentenza n. **263**, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 69, comma 3-*bis*, del decreto-legge n. 83 del 2012, secondo il quale le Province autonome di Trento e Bolzano, nell'ambito della propria autonomia statutaria e nel quadro delle procedure di coordinamento di cui all'art. 27 della legge n. 42 del 2009, «prevedono [...] che gli incarichi conferiti all'interno delle comunità di valle siano svolti a titolo esclusivamente onorifico, senza la corresponsione di alcuna forma di remunerazione, indennità o gettone di presenza». La Corte ha premesso che la norma censurata, esclusivamente rivolta alle due Province di Trento e di Bolzano, è stata introdotta «in ottemperanza al disposto dell'art. 23, comma 22, del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, conv., con mod., dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214», norma in base alla quale la titolarità di cariche, uffici od organi di natura elettiva negli enti territoriali non previsti dalla Costituzione è, in linea di principio, esclusivamente onorifica e non comporta alcuna forma di remunerazione. Ma – ha precisato la Corte – detto comma 22 non si applica alle Regioni speciali», né, evidentemente, alle Province autonome (sentenza n. 220 del 2013), dovendo queste – sia le Regioni che le Province autonome – concordare con lo Stato le modalità del loro concorso al raggiungimento degli obiettivi della finanza pubblica; sicché appare in contraddizione con detto principio il contenuto della norma censurata che, in affermata ottemperanza ad una disposizione a queste non opponibile, impone, di fatto, alle due Province autonome ricorrenti l'attuazione di una specifica misura, individuata nei suoi puntuali profili dalla legge dello Stato, volta al contenimento della finanza pubblica. Oltre a tale manifesta contraddizione logica, la norma censurata, stante la sua natura di norma di dettaglio, che non lascia margini di apprezzamento al legislatore locale in sede di sua attuazione, si pone anche in contrasto con quanto previsto dai parametri costituzionali di cui commi 3 e 4 dell'art. 79 dello statuto della Regione Trentino-Alto Adige, in base ai quali, per un verso, si prevede che «Al fine di assicurare il concorso agli obiettivi di finanza pubblica, la regione e le province concordano con il Ministro dell'economia e delle finanze gli obblighi relativi al patto di stabilità interno con riferimento ai saldi di bilancio da conseguire in ciascun periodo» e, per altro verso, si stabilisce che «Le disposizioni statali relative [...] al rispetto degli obblighi derivanti dal patto di stabilità interno, non trovano applicazione con riferimento alla regione e alle province [...]. La regione e le province provvedono alle finalità di coordinamento della finanza pubblica contenute in specifiche disposizioni legislative dello Stato, adeguando la propria legislazione ai principi costituenti limiti ai sensi degli articoli 4 e 5». È, infatti, evidente che, in assenza delle forme di concertazione previste dall'art. 79, comma 3, dello statuto di autonomia locale, l'attività di adeguamento normativo, rimessa secondo i termini statutari agli organi legislativi regionali e provinciali, non può essere ridotta alla mera sostituzione della fonte normativa regionale o, in questo caso, provinciale, a quella statale, essendo in questa già dettagliatamente predeterminato il contenuto dell'intervento legislativo decentrato.

#### ***16.2.5. Provincia di Trento***

Con la sentenza n. **263**, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 69, comma 3-*bis*, del decreto-legge n. 83 del 2012, secondo il quale le Province autonome di Trento e Bolzano, nell'ambito della propria autonomia statutaria e nel quadro delle procedure di coordinamento di cui all'art. 27 della legge n. 42 del 2009, «prevedono [...] che gli incarichi conferiti all'interno delle comunità di valle siano svolti a titolo esclusivamente onorifico, senza la corresponsione di alcuna forma di remunerazione, indennità o gettone di presenza». La Corte ha premesso che la norma censurata, esclusivamente rivolta alle due Province di Trento e di Bolzano, è stata introdotta «in ottemperanza al disposto dell'art. 23, comma 22, del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, conv., con mod., dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214», norma in base alla quale la titolarità di cariche, uffici od organi di natura elettiva negli enti territoriali non previsti dalla Costituzione è, in linea di principio, esclusivamente onorifica e non comporta alcuna forma di remunerazione. Ma – ha precisato la Corte – detto comma 22 non si applica alle Regioni speciali», né, evidentemente, alle Province autonome (sentenza n. 220 del 2013), dovendo queste – sia le Regioni che le Province autonome – concordare con lo Stato le modalità del loro concorso al raggiungimento degli obiettivi della finanza pubblica; sicché appare in contraddizione con detto principio il contenuto della norma

censurata che, in affermata ottemperanza ad una disposizione a queste non opponibile, impone, di fatto, alle due Province autonome ricorrenti l'attuazione di una specifica misura, individuata nei suoi puntuali profili dalla legge dello Stato, volta al contenimento della finanza pubblica. Oltre a tale manifesta contraddizione logica, la norma censurata, stante la sua natura di norma di dettaglio, che non lascia margini di apprezzamento al legislatore locale in sede di sua attuazione, si pone anche in contrasto con quanto previsto dai parametri costituzionali di cui commi 3 e 4 dell'art. 79 dello statuto della Regione Trentino-Alto Adige, in base ai quali, per un verso, si prevede che «Al fine di assicurare il concorso agli obiettivi di finanza pubblica, la regione e le province concordano con il Ministro dell'economia e delle finanze gli obblighi relativi al patto di stabilità interno con riferimento ai saldi di bilancio da conseguire in ciascun periodo» e, per altro verso, si stabilisce che «Le disposizioni statali relative [...] al rispetto degli obblighi derivanti dal patto di stabilità interno, non trovano applicazione con riferimento alla regione e alle province [...]. La regione e le province provvedono alle finalità di coordinamento della finanza pubblica contenute in specifiche disposizioni legislative dello Stato, adeguando la propria legislazione ai principi costituenti limiti ai sensi degli articoli 4 e 5». È, infatti, evidente che, in assenza delle forme di concertazione previste dall'art. 79, comma 3, dello statuto di autonomia locale, l'attività di adeguamento normativo, rimessa secondo i termini statutari agli organi legislativi regionali e provinciali, non può essere ridotta alla mera sostituzione della fonte normativa regionale o, in questo caso, provinciale, a quella statale, essendo in questa già dettagliatamente predeterminato il contenuto dell'intervento legislativo decentrato.

## Capitolo IV

### *La Repubblica, l'ordinamento europeo, il sistema CEDU e il diritto internazionale*

#### *Premessa*

Nel 2013 si consolida la rilevanza delle fonti europee ed internazionali nella definizione dei giudizi di costituzionalità con significativi riferimenti anche alle giurisprudenze sovranazionali.

Nei *giudizi sulle leggi* ricorrono invocazioni di norme europee o internazionali come parametri (diretti o interposti) o alla stregua di meri richiami (sentenze nn. **2, 7, 8, 18, 23, 24, 32, 38, 40, 46, 50, 57, 58, 62, 65, 66, 72, 77, 83, 85, 92, 93, 94, , 98, 103, 107, 114, 117, 134, 143, 145, 146, 154, 170, 171, 172, 178, 186, 187, 193, 202, 204, 209, 210, 214, 218, 222, 223, 224, 228, 229, 233, 246, 250, 264, 275, 278, 279, 288, 292, 293, 299, 300, 302, 308, 310**; ordinanze nn. **29, 35, 47, 48, 61, 86, 100, 127, 136, 150, 156, 173, 174, 196, 197, 199, 206, 207, 235, 261, 297, 318, 322**).

Riferimenti alla CEDU (più precisamente alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo) sono presenti altresì in pronunce rese nei *giudizi per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato* (sentenze nn. **135, 313**).

Si rinviengono richiami al diritto europeo e al diritto internazionale anche in quattro giudizi per *conflitto di attribuzione fra enti* (sentenze nn. **9, 60, 122**; ordinanza n. **75**).

Quanto alle diverse Carte e Convenzioni sui diritti fondamentali va segnalato una accresciuta evocazione congiunta delle disposizioni comuni (si v. es. sentenze nn. **7, 85, 210, 214, 278**; ordinanze nn. **136, 156**); si segnala altresì che talora, convenzioni internazionali entrano nel giudizio di costituzionalità alla stregua del diritto europeo in quanto ratificate anche dall'Unione europea (come nel caso della "*Convenzione di Aarhus*" sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale: sentenza n. **93**) o in cui l'Unione si è surrogata nei diritti ed obblighi gravanti sugli Stati (come nel caso della Convenzione internazionale per la conservazione dei tonnidi dell'Atlantico: sentenza n. **9**).

Sotto il profilo del complesso sistema di rapporti con i giudici comuni e con le Corti sovranazionali, nel 2013 la Corte ha colto l'occasione per aggiungere un importante tassello nella definizione dei suoi rapporti con la Corte di Giustizia dell'Unione europea promuovendo il primo rinvio pregiudiziale ex art. 267 TFUE nel corso di un giudizio in via incidentale (ordinanza n. **207**), riconoscendo a sé a pieno titolo il ruolo di "giudice comunitario".

La giurisprudenza del 2013 si segnala altresì per i chiarimenti forniti in ordine agli effetti delle sentenze rese dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nei confronti dell'Italia, dando un significativo contributo all'interpretazione dell'art. 46 CEDU (sentenze nn. **210, 214, 278**) in un dialogo molto serrato sul punto con la Corte di Cassazione (giudice remittente delle questioni decise con le sentenze nn. **210, 214**).

La Corte è stata dunque chiamata ad affrontare con sempre maggiore approfondimento le complesse problematiche connesse ad un sistema di tutela dei diritti fondamentali che tende sempre più ad integrarsi, ma che ancora non ha messo a punto efficaci criteri e metodi di coordinamento.

## Sezione I

### *Diritto interno e diritto europeo (comunitario)*

#### *Il giudizio sulle leggi in via principale*

##### *Premessa*

La pervasività delle fonti europee (comunitarie) nell'ordinamento interno si manifesta, in modo significativo, nel giudizio di costituzionalità sulle leggi in via principale, rispetto al quale manca un giudice abilitato a disapplicare la norma interna contrastante col diritto europeo immediatamente applicabile o a proporre rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia ai sensi dell'art. 267 TFUE.

Si aggiunga che in questo contesto, il Giudice costituzionale svolge una rilevante funzione interpretativa. Così ad esempio, nel rigettare una questione di costituzionalità, sollevata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. s), su una disposizione regionale censurata in quanto consentirebbe il rinnovo di talune autorizzazioni senza alcuna condizione, verifica o procedura volta alla tutela ambientale, la Corte ha ricordato che le norme vanno inquadrare e lette in senso costituzionalmente conforme, in modo da garantire una sollecita ed effettiva attuazione del diritto europeo. Nella specie, ha fornito al ricorrente una lettura sistematica e costituzionalmente orientata, giungendo alla conclusione che la disciplina regionale impugnata non prevede né una proroga automatica, né un rinnovo, contrari al diritto europeo, ma un mero allungamento dei termini per il completamento delle attività autorizzate (sentenza n. **145**, n. 2.3 del considerato in diritto).

##### *1. Aspetti processuali*

Il diritto europeo non di rado è entrato nel giudizio costituzionale (come oggetto o come parametro interposto) attraverso la normativa interna di recepimento, influenzandone l'interpretazione (tra le molte, si v. sentenze nn. **2, 93, 245, 246, 299**; ordinanze nn. **48, 199**).

Frequenti sono i riferimenti alle disposizioni attuative del diritto europeo contenute nel d.lgs. n. 152 del 2006 (Codice dell'ambiente in attuazione della Direttiva 85/337/CEE e succ. mod. ora confluite nella direttiva 2011/92/UE concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati - codificazione: sentenze nn. **58, 93, 145, 178, 233, 246, 300**), nel d.lgs. n. 163 del 2006 (Codice dei contratti pubblici in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE: sentenze nn. **187, 209, 229**; ordinanza n. **48**); nel d.lgs. n. 59 del 2010 (di attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai *servizi nel mercato interno* cd. "Direttiva servizi": sentenze nn. **62, 65, 98, 171, 245**; ordinanza n. **61**).

Il diritto europeo in taluni casi ha integrato la ricostruzione del contesto normativo di riferimento (si v. ad es. sentenze nn. **62, 171, 172, 222, 229, 250**); sovente è stato assunto come parametro interposto di giudizio o ha comunque contribuito a definire la portata della disposizione costituzionale invocata nel giudizio come parametro diretto (si v., gli esempi riportati nel paragrafo che segue).

##### *1.1 I parametri interni che hanno veicolato il diritto europeo nel giudizio di costituzionalità*

Molteplici sono i parametri costituzionali interni che hanno operato come "veicoli" del diritto europeo.

Viene in rilievo anzitutto l'art. 117, primo comma, Cost. come novellato nel 2001, che vincola espressamente per la prima volta anche il legislatore statale al rispetto degli obblighi comunitari (sentenze nn. **2, 8, 18, 46, 50, 65, 66, 72, 77, 93, 98, 117, 171, 172, 193, 209, 218, 229, 245, 264, 288, 292, 299, 311**; ordinanze nn. **61, 127, 199**).

Il diritto europeo è invocato altresì ai fini della definizione di "materie" di competenza esclusiva statale elencate nell'art. 117, secondo comma, Cost., come l'"immigrazione" (lettera b: sentenza n.

2); la “*tutela della concorrenza*” (lettera *e*: sentenze nn. **38, 98, 187, 209, 233, 245, 315**; ordinanze nn. **61**); l’“*ordinamento civile*” (lettera *l*: ordinanza n. **48**); la “*profilassi internazionale*” (lettera *q*: sentenza n. **72**) e la “*tutela dell’ambiente e dell’ecosistema*” (lettera *s*: sentenze nn. **58, 72, 145, 233, 300**).

Talora il diritto europeo è stato richiamato anche in riferimento all’*art. 120, primo comma, Cost.* che garantisce la libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni (sentenza n. **62**).

### ***1.2 L'ordine di esame delle questioni prospettate sotto una pluralità di profili***

In presenza di una pluralità di profili di incostituzionalità sollevati sulla medesima disposizione, la Corte ha ribadito che, ai fini dell’esame del merito delle questioni, le censure relative alla violazione del riparto interno, tra Stato e Regioni, delle competenze legislative “assumono carattere pregiudiziale, sotto il profilo logico-giuridico, rispetto alle censure intese a denunciare la violazione dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario, che investono i contenuti delle scelte legislative concretamente operate (*ex plurimis* sentenze n. 219 del 2012, n. 120 e n. 67 del 2010)” (sentenza n. **209**, n. 3 del considerato in diritto, e analogamente: sentenza n. **245**, n. 3 del considerato in diritto; talora la scelta è soltanto desumibile dal percorso argomentativo della Corte: es. si v. le sentenze nn. **72, 65, 98, 117, 178, 228**).

Di segno diverso la sentenza n. **171** in cui la Corte ha accolto anzitutto i dubbi di costituzionalità prospettati su una disposizione di legge regionale in riferimento all’*art. 117, primo comma, Cost.* e, anziché dichiarare assorbite le altre censure, ha dichiarato l’incostituzionalità della medesima disposizione anche in riferimento all’*art. 117, secondo comma, lett. e)* con autonoma motivazione.

Invero non sono mancati casi in cui la Corte ha ritenuto di accogliere le censure ex *art. 117, primo comma, Cost.*, dichiarando assorbite le altre (si v. sentenze nn. **50**, nn. 6.4 e 7 del considerato in diritto, e **299**, in entrambi i casi le altre censure erano sollevate in riferimento all’*art. 117, secondo comma, lett. e)*).

Quando la Corte ha rilevato una carenza di autonomia tra il profilo sollevato ex *art. 117, primo comma, Cost.* e gli altri profili sollevati, ha proceduto all’esame congiunto dei relativi motivi, e accolto unitamente le questioni (si v. sentenze nn. **72**, n. 8 del considerato in diritto, insieme all’*art. 117, secondo comma, lett. q e s*; **171**, n. 3 del considerato in diritto, insieme all’*art. 117, secondo comma, lett. e*; **193**, nn. 13-15 del considerato in diritto, insieme all’*art. 117, terzo comma, tutela della salute*) oppure unitamente le ha respinte (si v. sentenza n. **98**, n. 2.1. del considerato in diritto, insieme all’*art. 117, secondo comma, lett. a e e)*). In questi termini pare doversi spiegare anche la mancata dichiarazione espressa di assorbimento delle censure sollevate dal ricorrente e non puntualmente esaminate dalla Corte (si v. sentenza n. **178**).

In rapporto a parametri diversi da quelli relativi alla delimitazione delle competenze legislative, si registrano casi in cui la Corte ha esaminato e accolto anzitutto la questione sottopostale in riferimento a parametri interni (si v. sentenze nn. **2**, n. 7 del considerato in diritto e **172** in cui la Corte ha accolto le questioni in riferimento all’*art. 3 Cost.*, dichiarando formalmente assorbiti i profili prospettati con riguardo a parametri interposti esterni ex *art. 117, primo comma Cost.*); sia casi in cui ha invece esaminato preliminarmente il profilo di costituzionalità concernente il rispetto degli obblighi comunitari ed internazionali, dichiarando assorbiti gli altri parametri (sentenza n. **66**, n. 4 del considerato in diritto, con riguardo al profilo sollevato ex *art. 120 Cost.*).

L’integrazione tra l’ordinamento italiano e quello europeo rendono sempre più complessa la precisa distinzione dei profili di censura, in particolare allorché venga in rilievo la materia tutela della concorrenza, i cui contenuti sono largamente definiti dal diritto europeo, considerato che la nozione di concorrenza ex *art. 117, comma secondo, lett. e)* riflette quella operante in ambito comunitario (così ancora da ultimo sentenza n. **209**, n. 4 del considerato in diritto). La “fungibilità” del veicolo pare riconosciuta dalla stessa Corte, laddove ha riconosciuto che nella specie l’alterazione della concorrenza veniva in rilievo non come fonte della lesione del riparto interno delle competenze legislative, ma come ragione di contrasto della normativa regionale impugnata con

il diritto dell'Unione, e dunque in violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., perchè l'art. 117, secondo comma lett. e) non era un parametro evocato nel ricorso (sentenza n. **292**, n. 5 del considerato in diritto).

### ***1.3 Le disposizioni dei Trattati europei, il diritto derivato e la giurisprudenza della Corte di giustizia invocate***

L'impatto più significativo del diritto europeo nel giudizio di costituzionalità in via principale si ha per il tramite delle disposizioni dei Trattati e del diritto derivato.

In particolare sono stati invocati i principi di *non discriminazione* e della *libera circolazione delle persone*, con riguardo al requisito della residenza ininterrotta per un anno nella Provincia di Bolzano richiesto ai cittadini dell'Unione europea che hanno assolto l'obbligo scolastico per poter usufruire delle sovvenzioni per l'apprendimento delle lingue straniere (sentenza n. **2**); della *tutela della concorrenza* con riguardo alle liberalizzazioni delle attività economiche (sentenze nn. **8, 27, 38, 46, 62, 65**); della *libera circolazione dei servizi* e della *tutela della concorrenza*, con riguardo ad un divieto rivolto agli esercenti le professioni turistiche di svolgere attività estranee a quelle tipiche del loro profilo professionale: ordinanza n. **61**; è stato evocato altresì il principio della *libera circolazione delle merci* (artt. 34-36 TFUE) che vieta agli Stati membri di porre in essere restrizioni quantitative alle importazioni e alle esportazioni, nonché qualunque *misura di effetto equivalente* come precisato dalla Corte di giustizia, con riguardo ai marchi di qualità: sentenza n. **66** e ordinanza n. **127**; anche in riferimento a discipline regionali volte ad incentivare il consumo dei soli prodotti di origine regionale come tali, riconoscendo titolo preferenziale l'utilizzo degli stessi per l'aggiudicazione di appalti pubblici di servizi o di forniture di prodotti alimentari destinati alla ristorazione collettiva: sentenze nn. **209, 292**.

Al principio della *libertà di stabilimento* (art. 49 TFUE) e della *tutela della concorrenza* (art. 101 TFUE) si è fatto riferimento in merito ai criteri per il rilascio e rinnovo delle concessioni dei posteggi per l'esercizio del commercio su aree pubbliche: sentenza n. **98**; in ordine alla proroga automatica delle concessioni del demanio marittimo a favore del soggetto già titolare della concessione: sentenza n. **171**; in relazione alla proroga *ex lege* di concessioni ai fini di pesca e acquacoltura nel demanio marittimo, demanio regionale e mare territoriale: sentenza n. **288**.

Si è richiamato il principio della *libertà di stabilimento* e della *parità di trattamento* che vieta forme di discriminazione fondate sulla cittadinanza (punto 65 del *Considerando* della direttiva 2006/123/CE): sentenza n. **264**.

Le disposizioni europee in materia di divieto di aiuti di Stato (artt. 107 e 108 TFUE) sono state invocate in ordine al ripianamento di perdite societarie: sentenza n. **18**, e in riferimento al finanziamento dell'attività di internazionalizzazione di un aeroporto: sentenza n. **299**.

Sull'obiettivo del pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione è stata richiamata la direttiva 2011/7/UE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali - rifusione: sentenza n. **250**; è stata evocata la direttiva 2003/109/CE relativa allo *status* di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo: sentenza n. **222**; sulle misure di lotta alla febbre catarrale degli ovini è stata richiamata la direttiva 2000/75/CE e il relativo regolamento di esecuzione CE/1226/2007: sentenza n. **72**.

Quanto alle disposizioni europee sulla tutela dell'ambiente sono richiamate le direttive concernenti la valutazione dell'impatto ambientale, evocate per lo più insieme alle corrispondenti disposizioni del Codice dell'ambiente (si v. sopra al par. 1.1) e la direttiva 2000/60/CE che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque: sentenza n. **233**; il regolamento 998/2003 relativo alle condizioni di Polizia sanitaria applicabili ai movimenti a carattere non commerciale di animali da compagnia: sentenza n. **193**.

Frequenti sono anche i riferimenti alla direttiva 2006/123/CE cd. "*Direttiva servizi*", in genere evocati insieme alle disposizioni attuative del d.lgs. n. 59 del 2010 (si v. *supra*, par. 1).

Nel 2013 non risultano richiami espressi alla *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea* in giudizi in via principale.

Anche la *giurisprudenza della Corte di Lussemburgo* è stata richiamata al fine di precisare la portata normativa del diritto europeo e di quello interno, sia genericamente sia con puntuali riferimenti, negli atti delle parti e/o dalla stessa Corte costituzionale (sull'interpretazione restrittiva dell'affidamento dei servizi tramite *in house providing* e sui relativi controlli: sentenza n. **50**; in relazione alla definizione giurisprudenziale di "misure ad effetto equivalente", con riguardo all'applicabilità ad un marchio di qualità, istituito da un soggetto pubblico, della normativa di tutela degli scambi: sentenza n. **66** e in riferimento alla inconferenza, ai fini della definizione di "misura ad effetto equivalente", della scarsa importanza della restrizione o alla sua applicabilità ad un'area limitata del territorio nazionale: sentenza n. **292**; sulla valutazione ambientale che deve tenere conto degli effetti cumulativi prodotti da un'opera nel contesto territoriale in cui si inserisce, e non limitarsi a considerare isolatamente i singoli piani o progetti: sentenza n. **178**; in riferimento alla definizione della disciplina restrittiva da applicarsi alle società pubbliche strumentali al fine di evitare distorsioni della concorrenza: sentenza n. **229**; in tema di proroghe automatiche delle attività estrattive in assenza di procedura di VIA: sentenza n. **246**; in ordine ai requisiti costitutivi della nozione di aiuti di stato: sentenza n. **299**; sull'insufficienza ed inadeguatezza del solo criterio della dimensione quantitativa per l'individuazione dei progetti da esentare dalla verifica di impatto ambientale: sentenza n. **300**).

La Corte non ha mancato di rilevare la non pertinenza del richiamo alla giurisprudenza della Corte di giustizia effettuato da una parte, dimostrando, attraverso la tecnica del *distinguishing*, la diversità del caso di specie rispetto a quello oggetto della pronuncia europea sia sul piano dei principi evocati, sia per le caratteristiche di fatto delle due vicende (sentenza n. **38**).

#### ***1.4 La necessaria specificazione del diritto europeo invocato***

La mera invocazione dell'art. 117, primo comma, Cost., non supportata dalla precisa indicazione delle norme dell'Unione europea che sarebbero violate, conduce la Corte a dichiarare l'inammissibilità delle questioni di costituzionalità proposte dal Presidente del Consiglio su leggi della Regione Friuli-Venezia Giulia relative ad assunzioni e trattamento economico del personale regionale (sentenza n. **218**) e della Provincia autonoma di Bolzano relativa all'abilitazione delle guide turistiche (sentenza n. **311**). Con specifico riguardo alle Regioni ad autonomia speciale e alle Province autonome, la Corte ha ribadito che qualora sia proposta impugnazione di una norma di legge di una Regione ad autonomia speciale, anche denunciandone l'eventuale contrasto con il diritto dell'Unione europea, il ricorrente ha l'onere di specificare le ragioni per cui debba prendersi in considerazione l'art. 117 Cost., in luogo del parametro ricavabile dallo Statuto speciale, specificando l'eventuale normativa interposta, con la quale siano stati formulati limiti tali da comprimere la legislazione regionale, in materia che lo statuto attribuisce alla competenza della Regione o della Provincia (sentenze nn. **288, 311, 315**).

Nonostante la dichiarazione di inammissibilità - per aver omesso il ricorrente ogni argomentazione in ordine alla applicazione ad una Regione speciale dell'art. 117 Cost. - la Corte si è premurata di aggiungere in un caso che comunque la disposizione censurata appariva con evidenza conforme alla disciplina statale derivante a sua volta dal diritto europeo (si v. sentenza n. **315**).

Non di rado, tuttavia, i ricorrenti hanno lamentato presunte violazioni del diritto europeo in forma del tutto generica, senza alcuna specificazione delle disposizioni europee invocate o senza una puntuale motivazione (si v. sentenze nn. **18**, n. 6.1. del considerato in diritto; **218**, n. 3 del considerato in diritto; **311**, n. 3 del considerato in diritto).

La genericità delle censure ha determinato altresì l'inammissibilità della questione sollevata da una Regione, per mancata dimostrazione della ridondanza dei profili di violazione relativi all'art. 117, primo comma, Cost., in una violazione delle proprie attribuzioni costituzionali (sentenza n. **229**).

## 2. Aspetti sostanziali

### 2.1 Le dichiarazioni di incostituzionalità in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost.

Nonostante la frequenza dei richiami al diritto europeo, in realtà non sono state molte le pronunce nelle quali la Corte è pervenuta ad una dichiarazione di incostituzionalità in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. (sentenze nn. **50, 66, 93, 171, 193, 264, 292, 299**).

Si segnala la sentenza n. **50** in cui la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., dell'art. 1, comma 16, secondo periodo, della legge Regione Abruzzo n. 9 del 2011 (nel testo vigente prima della sua abrogazione da parte della legge Regione Abruzzo n. 34 del 2012) il quale, prevedendo che il controllo analogo sugli affidatari *in house* del servizio idrico integrato sia esercitato nel rispetto dell'autonomia gestionale del soggetto gestore, attraverso un parere obbligatorio ma non vincolante reso solo sugli atti fondamentali di quest'ultimo, si pone in contrasto con la giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea, in base alla quale l'autorità pubblica concedente deve poter esercitare sul concessionario una «influenza determinante» (sentenza 13 ottobre 2005, in causa C-458/03, *Parking Brixen*).

Con la sentenza n. **66** la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., della legge Regione Lazio n. 1 del 2012. Tale legge, istituendo un marchio regionale collettivo di qualità dei prodotti agricoli ed agroalimentari e disciplinandone la concessione, si pone in contrasto con gli articoli da 34 a 36 del TFUE, che vietano agli Stati membri di porre in essere restrizioni quantitative all'importazione e all'esportazione, nonché qualsiasi «misura di effetto equivalente». Quest'ultima nozione è costantemente intesa dalla Corte di Giustizia nel senso ampio di «qualunque normativa commerciale degli Stati membri che possa ostacolare, direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari». La Corte ha ritenuto che il marchio regionale di qualità fosse indubbiamente idoneo ad indurre il consumatore a preferire i prodotti che ne sono dotati.

Con la sentenza n. **93** la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., degli allegati A1, A2, B1, B2 della legge Regione Marche n. 3 del 2012, recante “*Disciplina regionale della valutazione di impatto ambientale (VIA)*”, nella parte in cui, nell'individuare i criteri per identificare i progetti da sottoporre alla valutazione di impatto ambientale regionale o provinciale ed alla verifica di assoggettabilità regionale o provinciale, non prevedono che si debba tener conto, caso per caso, di tutti i criteri indicati nell'allegato III della direttiva 13 dicembre 2011, n. 2011/92/UE (“*Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati*”), come prescritto dall'art. 4, paragrafo 3, della medesima, ma si limitano a stabilire soglie dimensionali di assoggettabilità alla procedura di VIA. La Corte ha dichiarato, altresì, l'illegittimità costituzionale, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., dell'art. 8, comma 4, e dell'art. 13, della citata legge regionale, che, nel disciplinare gli obblighi informativi che il proponente del progetto è tenuto ad indicare nell'avviso al pubblico, omette di prevedere l'obbligo di fornire una serie di informazioni rilevanti espressamente contemplate, invece, dalla stessa direttiva 2011/92/UE, all'art. 6, par. 2. La Corte rileva come la disciplina UE assunta a parametro interposto costituisca attuazione di quanto previsto dalla convenzione UN/ECE sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale («*Convenzione di Aarhus*»), sottoscritta dall'allora Comunità europea il 25 giugno 1998 e ratificata il 17 febbraio 2005.

Si segnala la sentenza n. **171**, in cui la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge Regione Liguria n. 24 del 2012, che prevedeva, a determinate condizioni, la proroga automatica delle concessioni del demanio marittimo a favore del concessionario uscente, per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 12, comma 2, della direttiva 12 dicembre 2006, n. 2006/123/CE (“*Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai servizi nel mercato interno*”), la quale vieta qualsiasi forma di automatismo che, alla scadenza del



rapporto concessorio, possa favorire il precedente concessionario. Secondo la Corte, la disciplina censurata, favorendo il soggetto già titolare della concessione e ponendo barriere all'ingresso di altri potenziali operatori economici nel mercato, determina una disparità di trattamento degli stessi in violazione dei principi comunitari di libertà di stabilimento e di tutela della concorrenza, con ciò violando congiuntamente l'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost, che affida alla competenza esclusiva statale la materia della tutela della concorrenza. La Corte ha rilevato come una tale conclusione sia avvalorata dai rilievi formulati dalla Commissione europea nella procedura di infrazione nei confronti dell'Italia n. 2008/4908, avente ad oggetto la disciplina contenuta nell'art. 37 del codice della navigazione e, a seguito dell'abrogazione di quest'ultimo, nell'art. 1, comma 18, del decreto-legge n. 194 del 2009, nella formulazione risultante dalla conversione in legge n. 25 del 2005. Le citate norme statali prevedevano un diritto di preferenza a favore del concessionario uscente nell'ambito della procedura di attribuzione delle concessioni del demanio pubblico marittimo, ragion per cui la Commissione aveva dichiarato che la Repubblica italiana era venuta meno agli obblighi discendenti dall'art. 49 del TFUE e dall'art. 12 della direttiva 2006/123/CE.

Con la sentenza n. **193** la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, della legge Regione Veneto n. 31 del 2012 (*"Norme regionali in materia di benessere dei giovani cani"*), nella parte in cui consente, tramite il rinvio al procedimento di identificazione ai sensi dell'art. 4 della legge regionale n. 60 del 1993, che si possa procedere alla identificazione dei giovani cani mediante tatuaggio. Ad avviso della Corte la disposizione impugnata viola congiuntamente l'art. 117, primo e terzo comma, Costituzione, ponendosi in contrasto sia con la normativa comunitaria sia con i principi fondamentali della legislazione statale in materia di tutela della salute. Infatti, la disciplina regionale censurata viola l'art. 4, comma 1, del Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 maggio 2003, n. 998/2003 (*"Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alle condizioni di polizia sanitaria applicabili ai movimenti a carattere non commerciale di animali da compagnia e che modifica la direttiva 92/65/CEE del Consiglio"*), il quale prevede che, a decorrere dal 3 luglio 2012, i cani si identificano solo con il *microchip*, a cui si è uniformata l'ordinanza del 6 agosto 2008 del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali (art. 1, comma 2) da ultimo prorogata con ordinanza del Ministro della salute del 14 febbraio 2013, prevedendo il *microchip* quale unica modalità di identificazione e registrazione dei giovani cani.

Con la sentenza n. **264** la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, lett. b), della legge della Regione Molise 13 novembre 2012, n. 25 (*"Norme per il trasporto di persone mediante servizi pubblici non di linea - Istituzione del ruolo dei conducenti di veicoli o natanti di cui alla legge 15 gennaio 1992, n. 21"*), che consentiva l'iscrizione all'istituto ruolo provinciale dei conducenti di veicoli o natanti adibiti ad autoservizi pubblici non di linea, che è presupposto del rilascio della licenza d'esercizio, solo ai soggetti che fossero residenti da almeno un anno in un comune della Regione e avessero la sede legale dell'impresa nel territorio regionale, per violazione dell'art. 117, primo comma, Costituzione. La disciplina regionale si pone in diretto contrasto con l'art. 2, par. 2, alinea e lettera d), e con il punto 65 del *Considerando*, della direttiva n. 2006/123/CE (*"Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai servizi nel mercato interno"*), che vietano di subordinare l'accesso ad una attività di servizi o il suo esercizio sul territorio di uno Stato membro a requisiti di residenza e ubicazione della sede legale nel territorio dello Stato stesso, e con l'art. 49 del TFUE. Analogamente, con la sentenza n. **292**, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., del combinato disposto degli artt. 3, comma 1, e 4, comma 5, della legge Regione Puglia n. 43 del 2012 (*"Norme per il sostegno dei Gruppi acquisto solidale (GAS) e per la promozione dei prodotti agricoli da filiera corta, a chilometro zero, di qualità"*), che include fra i prodotti che garantiscono priorità che nei bandi per l'affidamento dei servizi di ristorazione collettiva i beni trasportati all'interno del territorio regionale, indipendentemente dal livello delle emissioni di gas nocivi che il loro trasporto comporta, così garantendo un ingiustificato trattamento preferenziale agli utilizzatori di prodotti pugliesi.

Va segnalata, infine, la sentenza n. **299**, in tema di aiuti di stato, con la quale la Corte ha

dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge Regione Abruzzo n. 69 del 2012, recante "*Rifinanziamento legge regionale 8 novembre 2001, n. 57 (Valorizzazione dell'aeroporto d'Abruzzo)*", per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. in relazione all'art. 108, paragrafo 3, del TFUE, che prevede l'obbligo dello Stato di notificare alla Commissione europea i progetti diretti a istituire o modificare aiuti di stato, in modo da consentirne la valutazione di compatibilità con il mercato interno. La disposizione censurata, concedendo un contributo di 5,5 milioni di euro per finanziare l'internazionalizzazione dell'aeroporto di Pescara (gestito da un operatore economico privato), senza darne previa comunicazione alla Commissione europea, si pone in contrasto con la citata norma comunitaria.

## ***2.2 Le pronunce di non fondatezza in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost.***

In alcuni casi le questioni sollevate nei confronti di leggi statali o regionali sotto il profilo (o anche sotto il profilo) della presunta violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione a norme dell'Unione europea sono state dichiarate non fondate.

Nella sentenza n. **8** la censura mossa da una delle due Regioni ricorrenti contro l'art. 1, comma 4, del decreto legge n. 1 del 2012, sul vincolo degli enti territoriali ai principi e alle regole dettati dai commi precedenti in tema di liberalizzazione delle attività economiche, è stata respinta rilavando che non emerge alcun profilo di contrasto con il diritto dell'Unione europea.

La sentenza n. **46**, nel dichiarare non fondate le questioni sollevate dalla Regione Veneto nei confronti dell'art. 3-bis, comma 3, del d.l. n. 138 del 2011, secondo cui l'applicazione, per l'affidamento dei servizi pubblici locali, delle procedure a evidenza pubblica costituisce elemento di valutazione della "virtuosità" degli enti interessati, osserva, quanto alla censura di violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., che nella disciplina di cui trattasi "non emerge alcun profilo di contrasto con il diritto dell'Unione europea", tanto più che "la stessa si qualifica in termini di tutela della concorrenza", citando al proposito le sentenze n. 299 e n. 200 del 2012.

La questione sollevata dal Governo nei confronti dell'art. 4 della legge della Regione Veneto n. 30 del 2011, sulla sospensione temporanea dei procedimenti per il rilascio di autorizzazioni commerciali relative a grandi strutture di vendita, nelle more dell'approvazione della nuova normativa regionale in materia, è stata ritenuta non fondata (a differenza di quella sollevata nei confronti dell'art. 3 in tema di orari degli esercizi commerciali), in quanto la temporaneità della sospensione la rende non irragionevole e non contrastante con la direttiva europea n. 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno, che ammette la subordinazione a un regime di autorizzazione solo se giustificata da motivi imperativi di interesse generale e se l'obiettivo non possa essere conseguito con misure meno restrittive (sentenza n. **65**).

Nella sentenza n. **246** la Corte ha negato che l'art. 5 della legge della Regione Umbria n. 7 del 2012, che disciplina la proroga temporanea di autorizzazioni all'attività estrattiva, fosse in contrasto con la direttiva comunitaria 27 giugno 1985, n. 85/337/CEE concernente la valutazione di impatto ambientale, rilevando che si trattava di autorizzazioni per le quali era già stata espletata la procedura di VIA o di verifica di assoggettabilità alla stessa.

Infine, nella sentenza n. **300**, nel dichiarare non fondata la questione sollevata dal Governo, peraltro senza riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., nei confronti dell'art. 112 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 26 del 2012, che esenta dalla assoggettabilità alla valutazione di impatto ambientale determinate opere di sistemazione idraulico-forestale, si richiama fra l'altro alla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea, secondo cui l'esenzione dalla VIA non può essere disposta solo sulla base della dimensione quantitativa degli interventi, per osservare che nella specie la disposizione impugnata soddisfa invece tutte le condizioni richieste per l'esenzione.

### ***2.3 Le pronunce di accoglimento in base ad uno degli altri parametri che veicolano il diritto europeo***

Anche in ragione della precedenza che la Corte accorda, sotto il profilo logico-giuridico, all'esame delle censure concernenti il riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni (si v. *supra*, par. 1.2) non di rado i profili di incostituzionalità relativi al rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento europeo (comunitario) sono risultati "assorbiti" dalla dichiarazione di illegittimità della norma impugnata in riferimento ad altri parametri.

Così, ad esempio, la Corte, sulla base dell'art. 117, secondo comma, lett. e) ha veicolato in diverse occasioni il diritto europeo, assumendo a parametro interposto della questione la nozione comunitaria di "concorrenza", la quale comprende – si ribadisce nella sentenza n. **209** - sia le misure legislative di tutela in senso proprio, intese a contrastare gli atti e i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati, sia le misure legislative di promozione, volte a eliminare limiti e vincoli alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale e della competizione fra imprese (concorrenza "nel mercato"), ovvero a prefigurare procedure concorsuali di garanzia che assicurino la più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici (concorrenza "per il mercato").

Con la sentenza n. **187**, la Corte ha dichiarato, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., l'illegittimità dell'art. 11, comma 1, lett. c) e comma 3, della legge della Provincia autonoma di Trento, n. 18 del 2012, e dell'art. 30, comma 3-bis, della legge della Provincia di Trento n. 26 del 1993, recanti norme in materia di lavori pubblici. La Corte veicola il diritto europeo assumendo a parametro interposto di giudizio la nozione comunitaria di concorrenza e il decreto legislativo n. 163 del 2006 ("*Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE*"). Analogamente, il decreto legislativo n. 163 del 2006 è assunto a parametro interposto nella sentenza n. **209**, con la quale la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., degli articoli 2, comma 1, 3, comma 1, e 4, commi 2 e 4, della legge Regione Basilicata n. 12 del 2012 ("*Norme per orientare e sostenere il consumo dei prodotti agricoli di origine regionale a chilometro zero*"), che prevedevano norme di favore in tema aggiudicazione di appalti pubblici, riserva di posteggi nei mercati al dettaglio e marchi, nei confronti degli operatori economici che utilizzassero prodotti agricoli locali.

Ancora, con la sentenza n. **245** la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., dell'art. 51, comma 1, della legge Regione Liguria n. 23 del 2011, recante modifiche al Testo unico in materia di commercio, anche in attuazione della direttiva 2006/123/CE ("*Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai servizi nel mercato interno*"), in tema di assegnazione dei posteggi per attività commerciali su aree pubbliche, assumendo a parametro interposto il decreto legislativo n. 59 del 2010 ("*Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno*").

### ***2.4 Le pronunce di accoglimento sulla base, congiuntamente, dell'art. 117 primo comma Cost. e di altri parametri***

L'integrazione sempre più stretta dell'ordinamento interno con quello europeo si riflette non di rado sul grado (decrescente) di autonomia delle censure prospettate in riferimento al diritto europeo rispetto a quelle sollevate in riferimento a parametri interni.

Al riguardo, si segnalano due sentenze in cui la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale per violazione indistinta dell'art. 117, primo e secondo comma, Cost., veicolando il diritto europeo attraverso la definizione delle materie di competenza esclusiva statale, ma senza dichiarare l'assorbimento dei profili di incostituzionalità relativi al rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento europeo. Con la sentenza n. **72** la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 117, primo e secondo comma, lett. q) e s), dell'art. 32 della legge Regione Basilicata n. 26 del 2011, in tema di procedure sanitarie per la movimentazione del bestiame a fini

commerciali. La Corte afferma che la disciplina censurata rientra nella materia della “profilassi internazionale”, con profili incidenti sulla tutela dell’ambiente e dell’ecosistema, entrambe materie di competenza esclusiva statale e assume a parametro di giudizio sia la normativa statale che prevede il controllo sanitario della ASL sul bestiame in transito, sia la direttiva 2000/75/CE, recante misure di lotta alla febbre catarrale degli ovini, e il regolamento CE/1266/2007, di esecuzione della stessa.

Con la sentenza n. **178** la Corte dichiara l’illegittimità costituzionale per violazione dell’art. 117, primo e secondo comma, lett. *s*), dell’art. 3, comma 2, e dell’Allegato A della legge Regione Liguria n. 32 del 2012 (“*Disposizioni in materia di valutazione ambientale strategica e modifiche alla legge regionale 30 dicembre 1998, n. 38*”), in tema di requisiti per l’esperibilità della verifica di assoggettabilità alla valutazione ambientale strategica, nonché l’illegittimità costituzionale parziale dell’art. 10, commi 1-bis, primo periodo, e 5, della legge Regione Liguria n. 38 del 1998 (“*Disciplina della valutazione di impatto ambientale*”), nel testo modificato dall’art. 18, commi 2 e 4, della legge regionale n. 32 del 2013, in tema di pubblicità della procedura di verifica dell’assoggettabilità a VAS. La Corte veicola il diritto europeo assumendo a parametro interposto di giudizio il decreto legislativo n. 152 del 2006 («*Norme in materia ambientale*»), che ha recepito la normativa europea in materia di tutela dell’ambiente, in particolare, la direttiva 2001/42/CE (“*Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull’ambiente*”), e dichiara l’illegittimità costituzionale delle norme regionali impugnate in quanto determinano un abbassamento dei livelli di tutela ambientale fissati dalla normativa statale e comunitaria, ma non dichiara assorbito il profilo di censura relativo all’art. 117, primo comma, Cost.

### ***2.5 Le pronunce di rigetto in base ad uno degli altri parametri che veicolano il diritto europeo***

Con la sentenza n. **145** la Corte dichiara infondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale degli artt. 4, comma 2, e 13, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Trento n. 14 del 2012 (“*Modificazioni della legge provinciale sulle cave e della legge provinciale sulla valutazione d’impatto ambientale*”), che innalzano il numero e la durata delle proroghe delle autorizzazioni alla coltivazione di cave concedibili per il periodo necessario a completare i lavori, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all’art. 117, secondo comma, lett. *s*) e all’art. 8, primo comma, dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige. La Corte rigetta la questione attraverso l’interpretazione delle norme impugnate in modo conforme a Costituzione e a diritto europeo, veicolato dall’assunzione a parametro interposto di giudizio del decreto legislativo n. 152 del 2006 (“*Norme in materia ambientale*”) e della direttiva 85/337/CEE.

Con la sentenza n. **233** la Corte ha dichiarato l’infondatezza della questione di legittimità costituzionale sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all’art. 117, secondo comma, lett. *e*) ed *s*), Cost. e agli artt. 8 e 9, n. 9 e n. 10, dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, nei confronti dell’art. 1, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Trento n. 17 del 2012, in materia di servizi pubblici, che attribuisce alla Giunta provinciale, d’intesa con il C.A.L., il compito di definire modelli tariffari del ciclo idrico relativi all’acquedotto e alla fognatura. La materia dell’organizzazione del servizio idrico rientra nella competenza legislativa primaria provinciale e la normativa contestata non fa altro che adeguare i criteri di determinazione delle tariffe a quanto stabilito sul punto dal legislatore statale all’art. 154 del decreto legislativo n. 152 del 2006 (“*Norme in materia ambientale*”) e dalla normativa comunitaria, all’art. 9 della direttiva 2000/60/CE (“*Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro per l’azione comunitaria in materia di acque*”).

## *Il giudizio sulle leggi in via incidentale*

### *Premessa*

Numerosi sono stati i richiami del diritto europeo (comunitario) anche nei giudizi promossi dai giudici comuni (sentenze nn. **7, 85, 92, 94, 103, 107, 114, 134, 146, 202, 210, 214; 224, 275, 279, 302, 310**; ordinanze nn. **47, 100, 136, 156, 186, 196, 206, 207, 261, 322**), poche tuttavia sono le pronunce in cui il richiamo è stato significativo ai fini della decisione della Corte, fra queste, naturalmente si segnala l'ordinanza n. **207**, quale primo rinvio pregiudiziale ex art. 267 TFUE alla Corte di Giustizia dell'Unione europea.

### *1. Aspetti processuali*

Nei giudizi in esame il diritto europeo in taluni casi ha integrato il contesto normativo di riferimento (sentenza n. **103** in tema di requisiti acustici passivi degli edifici; sentenza n. **134** sul sistema di affidamento del servizio pubblico di distribuzione del gas naturale; sentenza n. **202** in tema di rinnovo del permesso di soggiorno; sentenza n. **275** in materia di scommesse; sentenza n. **310**, n. 13.4 del considerato in diritto, con riguardo alla recente riforma dell'art. 81 Cost in attuazione del principio del pareggio di bilancio; ordinanza n. **47** in ordine al limite di età per la cessazione dell'incarico di giudice onorario; ordinanza n. **196** con riguardo ai requisiti richiesti per l'assegno per il nucleo familiare); in altri casi è assunto come parametro diretto di giudizio (ordinanza n. **136**); in altri è stato assunto come parametro interposto o contribuisce comunque a definire la portata della disposizione costituzionale invocata nel giudizio come parametro (sentenze nn. **92, 94, 134, 186, 214, 279, 302**; ordinanza n. **261**), o della disposizione censurata dal remittente (sentenze nn. **94, 107, 134, 224**); in altri casi è invocato dalla Corte *ad adiuvandum* (sentenza n. **85**, n. 12.1 del considerato in diritto).

Si è trattato per lo più di richiami a disposizioni dei Trattati (artt. 5-6 TUE, artt. 10, 39, 49, 56, 191, 267, 296 TFUE) e a diverse direttive (97/81/CE relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo parziale concluso dall'UNICE, dal CEEP e dalla CES; 1999/70/CE relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato; 2000/43/CE sulla parità di trattamento in materia di occupazione e condizioni di lavoro; 2001/77/CE abrogata e sostituita dalla direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità; 2002/49/CE relativa alla determinazione e alla gestione del rumore ambientale; 2003/54/CE sostituita dalla direttiva 2009/72/CE relative a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica; 2003/86/CE relativa al ricongiungimento familiare; 2003/109/CE relativa allo *status* dei cittadini di paesi terzi soggiornanti di lungo periodo; 2008/1/CE sulla prevenzione e riduzione integrale dell'inquinamento, abrogata; 2008/52/CE relativa a determinati aspetti della mediazione in materia civile e commerciale; 2008/92/CE relativa ad una procedura comunitaria sulla trasparenza dei prezzi al consumatore finale industriale di gas e di energia elettrica; 2009/73/CE relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale; 2011/85/UE sui requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri;), linee direttive della Commissione (sull'applicabilità dell'art. 101 TFUE alle intese orizzontali); il Regolamento CE 859/2003 che estende ai cittadini di paesi terzi residenti in uno degli Stati membri l'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavori subordinati e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità; la decisione di esecuzione 2012/135/UE ai sensi della direttiva 2010/75/UE relativa alle emissioni industriali; le risoluzioni del Parlamento europeo assunte in tema di esercizio dell'industria siderurgica il 13 dicembre 2012; la risoluzione del Parlamento europeo sull'adozione internazionale nell'Unione europea del 19 gennaio 2011.

La Carta dei diritti fondamentali è stata richiamata in diverse occasioni, sia genericamente (sentenze nn. **186, 279**; ordinanza n. **261**), sia con puntuali riferimenti (artt. 3 e 35 sul diritto all'integrità della persona e sulla protezione della salute: sentenza n. **85**; art. 14 sul diritto all'istruzione: sentenza n. **302**; artt. 20-21 sul principio di eguaglianza e il divieto di discriminazione: ordinanze nn. **47, 100**; art. 24 sui diritti del bambino: sentenza n. **7**; ordinanza n. **136**; artt. 47, 52 e 53 sul diritto ad un ricorso effettivo e ad un giudice imparziale e sulla portata e il

livello di protezione dei diritti garantiti: ordinanza n. **156**; art. 47 sul diritto ad un ricorso effettivo e ad un giudice imparziale: sentenza n. **214**; ordinanza n. **322**; artt. 49 e 52 principio di legalità e di proporzionalità dei reati e delle pene: sentenza n. **210**).

La *giurisprudenza della Corte di Lussemburgo* risulta non di rado richiamata al fine di precisare la portata normativa del diritto europeo e di quello interno, sia genericamente (sentenza n. **92**) sia con puntuali riferimenti, dal giudice remittente, nelle memorie difensive di parte e dalla stessa Corte costituzionale (sentenza n. **85**: con riferimento alle leggi provvedimento, la Corte ha richiamato la *sentenza 16 febbraio 2012, in causa C-182/10, Solvay et al. vs Région wallone*, conforme ai precedenti, secondo cui contro tutti gli atti aventi natura legislativa, gli Stati devono prevedere la possibilità di accesso a una procedura di ricorso dinanzi ad un organo giurisdizionale o ad altro organo indipendente ed imparziale istituito per legge; sentenza n. **107**: in cui si è evocata la *sentenza del 24 giugno 2010, in causa C-98/09* con la quale la Corte di giustizia ha riaffermato il principio secondo cui anche il primo ed unico contratto a termine rientra nell'ambito di applicazione della direttiva 1999/70/CE sul lavoro a tempo determinato e dell'accordo quadro ad essa allegato; sentenza n. **134**: il giudice remittente ha richiamato la *sentenza 17 luglio 2008, in causa C-347/06* in ordine alla compatibilità comunitaria di una temporanea compressione del mercato nel settore della distribuzione del gas naturale; ordinanza n. **206**: sulla non diretta applicabilità di una clausola di un accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, il giudice remittente ha evocato la *sentenza 15 aprile 2008, in causa C-268/06, Impact* e la *sentenza 23 aprile 2009, in cause da C-378/07 a C-380/07, Angelidaki*; nella medesima pronuncia, sulla non contrarietà della norma interna che preclude in via generale la possibilità di trasformare i contratti a tempo determinato nel settore pubblico in contratti a tempo indeterminato al diritto europeo, la Corte ha richiamato l'*ordinanza 1° ottobre 2010, in causa C-310, Affatato* e alla *sentenza 26 gennaio 2012 in causa C-586/10, Kucuk*); ordinanza n. **207**: sulla competenza del giudice nazionale a valutare la compatibilità comunitaria della normativa interna e sullo strumento del rinvio pregiudiziale la Corte costituzionale ha ricordato la *sentenza 9 marzo 1978, in causa C-106/77, Simmenthal*; nella medesima pronuncia a sostegno dell'applicabilità ai contratti conclusi con le amministrazioni e gli altri enti del settore pubblico della direttiva e dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato si sono richiamate sotto diversi profili le sentenze 8 settembre 2002, in causa C-177/10, *Rosado Santana*, 7 settembre 2006, in causa C-53/04, *Marrosu e Sardino*, 4 luglio 2006, in causa C-212/04, *Adeneler*; la *sentenza 26 gennaio 2012, in causa C-586/10, Kucuk* e l'*ordinanza 1° ottobre 2010, in causa C-3/10, Affatato*; sentenza n. **210**: sugli effetti della CEDU come diritto europeo è stata ricordata la *sentenza 24 aprile 2012, in causa C-571/10, Kamberaj*, sentenza n. **275**: sulla non conformità all'ordinamento comunitario dell'affidamento senza gara delle concessioni storiche per la raccolta di scommesse sono evocate la *sentenza 13 settembre 2007, in causa C-260/04, Cattabriga*, la *sentenza 6 marzo 2007, Grande sezione, in causa C-338/04, C-359/04 e C-360/04, Placanica*, la *sentenza 11 marzo 2010, C-384/08, Attanasio Group* e la *sentenza 16 febbraio 2012, in causa C-72/10 e C-77/10, Costa-Cifone*.

Molte questioni sono state dichiarate inammissibili, o manifestamente inammissibili, per genericità delle censure o per altri difetti dell'ordinanza di remissione (sentenze nn. **85**, n. 5.3 del considerato in diritto, **114**, n. 6.1. del considerato in diritto, **146**; ordinanze nn. **136, 156, 196, 206, 322**).

### ***1.1 I parametri interni che hanno veicolato il diritto europeo nel giudizio di costituzionalità***

I parametri costituzionali interni che hanno operato come “veicoli” del diritto europeo sono stati *gli artt. 2 e 24 Cost.* (ordinanza n. **322**); *l'art. 11 Cost.* (sentenza n. **146**; ordinanze nn. **156, 206**), *l'art. 41* in riferimento alla garanzia degli assetti concorrenziali dei mercati (sentenza n. **94**), *l'art. 76 Cost.* quanto al vaglio di conformità del decreto legislativo ai principi e criteri direttivi contenuti nella legge delega (sentenza n. **134**); *l'art. 77 Cost.* in riferimento alla mancanza di delega (sentenza n. **107**); *l'art. 81 Cost.* in riferimento al principio del pareggio di bilancio (sentenza **310**), *l'art. 117, primo comma, Cost.* (sentenze nn. **85, 146, 224, 302**; ordinanze nn. **156, 206, 261**). In taluni casi il

diritto europeo ed internazionale viene invocato direttamente (ordinanza n. 136).

Va segnalato che la Corte, pur rilevando la non pertinenza degli artt. 10 e 35, terzo comma, Cost. “isolatamente considerati” per introdurre la violazione di una direttiva comunitaria - il primo in quanto si riferisce a norme internazionali di carattere consuetudinario, il secondo perché nel novero delle organizzazioni internazionali *tout court* la Corte non reputa riconducibili la Comunità e l’Unione europea – non ha ritenuto inammissibili le relative questioni, ma ha ritenuto che comunque tali disposizioni costituzionali facessero “corpo con il dedotto contrasto con l’art. 117, primo comma, Cost., di cui sarebbe espressione la violazione della normativa europea costituente il *nucleo unificante* della questione proposta” (sentenza n. 224, n. 2.1 del considerato in diritto; corsivi aggiunti).

### ***1.2 Il primo rinvio pregiudiziale alla Corte di Lussemburgo proposto in un giudizio in via incidentale***

Nella sentenza n. 94, dichiarando l’inammissibilità delle censure sollevate dalle parti private in riferimento agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., il Giudice delle leggi aggiungeva: “consegue che non è possibile e necessario approfondire se ed in quali casi nel giudizio in via incidentale questa Corte possa disporre rinvio pregiudiziale”. Pochi mesi più tardi, l’occasione per affrontare siffatte problematiche si è presentata.

Dopo che, nel 2008 (ordinanza n. 103) la Corte ha per la prima volta sollevato davanti alla Corte di Giustizia dell’Unione europea una questione pregiudiziale di interpretazione del diritto europeo comunitario, nell’ambito di un giudizio di legittimità costituzionale promosso in via principale, a proposito di una legge della Regione Sardegna, con l’ordinanza n. 207 di quest’anno ha sollevato per la prima volta una questione pregiudiziale nell’ambito di un giudizio promosso in via incidentale. Si tratta del giudizio concernente l’art. 4, commi 1 e 11, della legge n. 124 del 1999, che consente, per l’assunzione di personale scolastico a titolo di supplenza annuale, il ricorso a contratti a tempo determinato, anche rinnovati nel tempo, senza limiti di tempo né limiti di numero di rinnovi, e senza prevedere forme di risarcimento del danno. Il dubbio riguarda la conformità di tale disciplina legislativa alla clausola 5, punto 1, dell’accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, allegato alla direttiva del Consiglio europeo 28 giugno 1999, n. 1999/70/CE, che impone un periodo massimo nel quale un lavoratore può essere impiegato con successivi contratti a termine, e stabilisce che gli Stati membri sono tenuti ad introdurre nella loro legislazione norme idonee a prevenire e sanzionare l’abuso costituito dalla successione nel tempo di tali tipi di contratto; mentre solo ragioni obiettive possono giustificare lo scostamento dell’ordinamento nazionale dai principi stabiliti nella direttiva.

La Corte premette che il dubbio sul contrasto fra una norma legislativa interna e il diritto dell’Unione dà luogo ad una questione di legittimità costituzionale in riferimento agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in relazione alla norma comunitaria pertinente; e conferma di essere una “giurisdizione nazionale” ai sensi dell’art. 267, terzo comma, del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea, anche nel caso dei giudizi in via incidentale. Mentre nel caso del giudizio in via principale la possibilità per la Corte di sollevare la pregiudiziale comunitaria si fonda sul fatto che non vi è altro giudice della controversia, la Corte ha ritenuto (a partire dalla sentenza n. 170 del 1984) che spetti invece al giudice comune negare direttamente applicazione in giudizio alla norma interna incompatibile con una norma comunitaria dotata di efficacia diretta, senza adire la Corte costituzionale per far valere il contrasto, e quindi eventualmente anche sollevare davanti alla Corte di Giustizia la pregiudiziale di interpretazione. Ma nella specie, trattandosi di norma comunitaria già ritenuta dalla stessa Corte di Giustizia priva di efficacia diretta, tale cioè da non consentire di essere invocata direttamente da un singolo davanti ad un giudice nazionale, quest’ultimo non può che rimettere alla Corte costituzionale la relativa questione di costituzionalità; e la Corte, a sua volta, in presenza del dubbio di interpretazione della norma comunitaria, non può che rimetterne l’esame alla Corte di Giustizia.

Nella specie le questioni di interpretazione sottoposte alla Corte di Giustizia riguardano il quesito

se la clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro citato debba essere interpretata nel senso che osti all'applicazione della norma nazionale in questione; e il quesito se costituiscano ragioni obiettive, ai sensi di detta clausola, le esigenze di organizzazione del sistema scolastico italiano, tali da rendere compatibile con il diritto dell'Unione una normativa come quella italiana che per l'assunzione di personale scolastico a tempo determinato non prevede il diritto al risarcimento del danno.

## **2. Aspetti sostanziali**

### **2.1 Il diritto europeo come integrativo dei principi e criteri direttivi della delega**

La Corte ha ribadito che nel caso di delega per l'attuazione di una direttiva comunitaria, "i principi che quest'ultima esprime si aggiungono a quelli dettati dal legislatore nazionale e assumono valore di parametro interposto, potendo autonomamente giustificare l'intervento del legislatore delegato" (sentenza n. **134**, n. 6.3 del considerato in diritto). Nel caso di specie, il Giudice costituzionale ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 24, comma 4, del d.lgs. n. 93 del 2011, che stabilisce l'obbligo di espletare le gare per l'affidamento del servizio di distribuzione del gas naturale sulla base di ambiti territoriali ottimali definiti da un decreto ministeriale. Pur in assenza di una puntuale previsione in tal senso nella legge di delega n. 96 del 2010, la Corte ha rilevato che i principi della delega si desumono dalla legge delegante ma anche dalla normativa comunitaria cui questa è intesa a dare attuazione. Nella specie i principi comunitari che richiedono misure idonee a realizzare un'organizzazione concorrenziale ed efficiente del mercato interno della distribuzione del gas naturale, e i principi della legge di delega relativi a loro volta alla promozione della concorrenza, alla garanzia di efficiente funzionamento del mercato, alla maggiore trasparenza ed efficienza del settore, e alla previsione di interventi di rimozione degli ostacoli, anche di tipo normativo, al processo di aggregazione delle piccole imprese di distribuzione del gas, fanno sì che la disciplina censurata appaia rispondere alla *ratio* e ai criteri direttivi della delega.

La sentenza n. **107** ha giudicato non fondata una censura di violazione dell'art. 77 Cost. per difetto di delega, mossa all'art. 4, commi 1 e 11, del d.lgs. n. 368 del 2001 di attuazione della direttiva 1999/70/CE relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato. Il remittente aveva ritenuto che il legislatore delegato avesse violato i limiti della delega stabilendo, secondo l'interpretazione offerta dalla Corte di cassazione e costituente "diritto vivente", che i motivi della assunzione a termine per ragioni sostitutive possano essere, nelle fattispecie complesse, diversi dalla individuazione della persona da sostituire, ma comunque tali da non vanificare il criterio selettivo richiesto alla norma. Il Giudice delle leggi ha richiamato la giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione secondo cui la normativa italiana in oggetto non viola in linea di principio la direttiva UE, e ha affermato che la norma impugnata, come interpretata dalla Corte di cassazione, non segna un'inversione di tendenza rispetto alla disciplina precedente e rientra senz'altro nel "programma" della legge di delegazione.

### **Il giudizio per conflitto di attribuzione tra enti**

Anche in taluni giudizi per conflitto di attribuzione fra enti tra i parametri costituzionali invocati si trova talvolta l'art. 117, primo comma, Cost., in riferimento al diritto dell'Unione europea.

Nella sentenza n. **9** la Corte ha disatteso le censure relative al decreto del Ministro delle politiche agricole sulla ripartizione della quota complessiva di cattura del tonno rosso per la campagna di pesca 2012 mosse dalla Regione Sardegna, la quale lamentava fra l'altro il contrasto dell'atto con due regolamenti del Consiglio dell'Unione, con la Convenzione internazionale per la conservazione dei tonnidi dell'Atlantico, resa esecutiva in Italia con la legge n. 169 del 1997, e nei cui diritti ed obblighi gravanti sugli Stati l'Unione si è surrogata, e con la raccomandazione (vincolante) 10-04 della Commissione internazionale per la conservazione dei tonnidi dell'Atlantico. La Corte ha concluso che l'atto impugnato era espressione della competenza amministrativa dello Stato esercitata in conformità alle norme comunitarie.

La sentenza n. **60** ha respinto le censure mosse dalla Provincia di Bolzano nei confronti della



deliberazione della Corte dei conti, sezione di controllo per la Regione Trentino-Alto Adige, del 19 dicembre 2011, n. 4/2011/INPR, che approvava il programma dei controlli e delle analisi per il 2012. La Provincia ricorrente sosteneva che il programma avrebbe invaso la competenza della Provincia stessa in materia di vigilanza e controllo sul rispetto degli obiettivi di governo dei conti pubblici e di sana gestione finanziaria degli enti locali e delle aziende sanitarie e di relativo controllo successivo sulla gestione. Pur non facendo il ricorso stesso riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., la Corte ha ricordato che l'“equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche a tutela dell'unità economica della Repubblica, in riferimento a parametri costituzionali (artt. 81, 119 e 120 Cost.) e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.)” trova “generale presidio nel sindacato della Corte dei conti quale magistratura neutrale ed indipendente, garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico”.

Con la sentenza n. **122** è stato giudicato il ricorso per conflitto sollevato dalla Provincia di Trento contro l'atto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti 19 giugno 2012, prot. n. 5438, con cui il Governo italiano ha espresso il definitivo parere favorevole riguardo alla proposta di regolamento dell'Unione COM (2011) 650, nella parte in cui tale proposta comprendeva l'inserimento del tratto autostradale “Valdastico Nord” nella nuova rete transeuropea dei trasporti. La Corte ha disatteso la censura rilevando che tale inserimento nella proposta, necessario per accedere ai contributi europei nel caso in cui si decidesse di realizzare l'opera in questione, non pregiudica la necessità dell'intesa con la Provincia autonoma al fine della realizzazione dell'opera.

Infine, l'ordinanza n. **75** ha dichiarato estinto per rinuncia il giudizio per conflitto sollevato dal Governo nei confronti della deliberazione della Giunta regionale della Valle d'Aosta del 23 marzo 2012, n. 584 che autorizzava la Banca di Credito Cooperativo Valdostana ad apportare modifiche al proprio statuto, comportanti l'attribuzione alla Giunta regionale del potere di nominare un componente in ciascuno degli organi collegiali della Banca, in contrasto, secondo quanto ritenuto dalla Banca d'Italia, con la “sana e prudente gestione” e con il principio di imprenditorialità dell'attività bancaria previsto dall'art. 10, comma 1, del d.lgs. n. 385 del 1993, di attuazione della normativa comunitaria. La Giunta regionale aveva in seguito disposto l'annullamento d'ufficio della deliberazione impugnata e autorizzato le modifiche statutarie come richieste dall'Istituto di credito in conformità al parere della Banca d'Italia.

## *Sezione II*

### *Diritto interno e sistema CEDU*

#### *Introduzione*

##### *1. Uno sguardo d'insieme*

Nella giurisprudenza del 2013 numerosi richiami alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali firmata a Roma il 4 novembre 1950 (ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848) si sono registrati in particolare nel giudizio sulle leggi in via incidentale (sentenze nn. **23, 40, 57, 83, 85, 92, 103, 143, 154, 170, 186, 202, 204, 210, 214, 223, 275, 278, 279, 293, 302**; ordinanze nn. **32, 35, 86, 136, 156, 173, 174, 197, 235, 261, 297, 318, 322**); qualche richiamo si rinviene anche nel giudizio sulle leggi in via principale (sentenze nn. **222, 308**) e nei giudizi per conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato (sentenze n. **135, 313**).

Al riguardo va segnalato che nelle pronunce dell'anno ricorrono ampi e argomentati richiami alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo che, secondo il modello disegnato dalla Corte costituzionale nelle sentenze nn. 348 e 349, integra anch'essa, insieme alle disposizioni CEDU, il parametro costituzionale di riferimento, vale a dire l'art. 117, primo comma, Cost. (si v. es. sentenze nn. **154, 170, 202, 210, 214, 279, 308**; ordinanza n. **235**) e comunque svolge una funzione ermeneutica, concorrendo, insieme alla CEDU, a definire la portata delle disposizioni costituzionali invocate come parametri del giudizio, (sentenze nn. 85, n. 12.1 del considerato in diritto; 143, n. 2 del considerato in diritto). [In un caso l'Avvocatura dello Stato ha sostenuto la tesi di una nuova configurazione dei rapporti con la CEDU a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, puntualmente la Corte ha rilevato che l'adesione dell'Unione europea alla CEDU non è ancora avvenuta, ricordando, tra l'altro, come la stessa Corte di Giustizia, nella sentenza 24 aprile 2012, in causa C-571/10, *Kamberaj*, abbia escluso che il rinvio alla CEDU operato dal Trattato UE imponga al giudice la disapplicazione della norma interna incompatibile con essa (sentenza n. **210**, n. 5 del considerato in diritto)].

Talora la giurisprudenza della Corte dei diritti è solo genericamente invocata (sentenze nn. **40, 293**), in qualche caso senza neppure la puntuale indicazione di una disposizione convenzionale (sentenze nn. **57, 103**).

Si noti, infine, che, nonostante i frequenti richiami, non sono moltissimi i casi in cui la Corte ha accolto (sentenze nn. **40, 202, 210, 278, 279, 293, 308**) o respinto (sentenza n. **154, 275** n. del considerato in diritto) le questioni prospettate sulla base (o alla luce) della CEDU e sulla giurisprudenza europea. Si registrano diversi casi di assorbimento delle questioni sotto il profilo dell'art. 117, primo comma, Cost., preferendo la Corte risolvere il giudizio sulla base dei parametri interni (come ad es. gli *artt. 2 e 3 Cost.*: sentenza n. **278**; l'*art. 3 Cost.*: sentenze nn. **92, 293**; gli *artt. 24 e 111 Cost.*: sentenza n. **186**). In due casi, significativamente (si v. *infra*, par. 2), la Corte ha reputato di accogliere la questione sia sotto profilo dei parametri interni che sotto il profilo dell'art. 117, primo comma, Cost. (sentenze nn. **170, 202**).

Non sono rare le dichiarazioni di inammissibilità, anche manifesta, per difetti dell'ordinanza di remissione (sentenze nn. **204, 210, 214**; ordinanze nn. **173, 197, 235, 261, 318**), talune specificamente dovute alla genericità delle censure prospettate ex art. 117, primo comma, Cost. (sentenza n. **85**), altre perché il giudice *a quo* ha richiesto alla Corte di compiere scelte riservate alla discrezionalità del legislatore (sentenze nn. **23, 279**; ordinanze nn. **136, 156, 318**) o perché ha omesso di esperire il tentativo di interpretazione conforme (sentenza n. **302**; ordinanza n. **322**). In due casi la Corte ha disposto la restituzione degli atti al giudice remittente per *ius superveniens* - peraltro non incidente sulle disposizioni convenzionali (ordinanze nn. **35, 297**); in altri due casi ha dichiarato la manifesta infondatezza di questioni già respinte in precedenza (ordinanze nn. **32, 174**).

## 2. *L'integrazione delle tutele*

Il Giudice delle leggi ha ritenuto in più occasioni di sottolineare in modo esplicito la sintonia tra i principi elaborati dalla giurisprudenza europea e quelli costituzionali, ragionando vieppiù secondo un criterio di *integrazione delle tutele* (si v. es. sentenze nn. **85, 143, 170, 202**), che tuttavia in taluni casi si esprime nella forma della *equivalenza delle tutele* (es. sentenza n. **202**).

Un elevato livello di integrazione tra la giurisprudenza costituzionale e quella europea si riscontra in particolare in materia di leggi retroattive, frutto di un dialogo molto serrato e proficuo che le due Corti hanno avviato negli anni più recenti (nell'anno si v. sentenze nn. **154, 170, 275, 308**; ordinanze nn. **32, 173**).

Nella sentenza n. **170**, in particolare, si legge: "Questa Corte ha affermato che «la norma CEDU, nel momento in cui va ad integrare il primo comma dell'art. 117 Cost., come norma interposta, diviene oggetto di bilanciamento, secondo le ordinarie operazioni cui questa Corte è chiamata in tutti i giudizi di sua competenza», affinché si realizzi la necessaria «integrazione delle tutele» (sentenza n. 264 del 2012), che spetta a questa Corte assicurare nello svolgimento del proprio *infungibile ruolo*" (n. 4.2 del considerato in diritto, corsivi aggiunti). La Corte ribadisce che in questi casi è chiamata a compiere una valutazione sistemica e non frazionata dei diritti coinvolti dalla norma di volta in volta scrutinata, "effettuando il necessario bilanciamento in modo da assicurare la «massima espansione delle garanzie» di tutti i diritti e i principi rilevanti, costituzionali e sovranazionali, complessivamente considerati, che sempre si trovano in rapporto di integrazione reciproca (sentenze n. 85 del 2013 e 264 del 2012)" (ancora n. 4.2 del considerato in diritto; analogamente sentenza n. **202**).

## 3. *Gli effetti della CEDU e delle pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo nell'ordinamento italiano*

Il Giudice delle leggi ha avuto modo in più occasioni di ricordare la sua giurisprudenza consolidata sull'efficacia e sul ruolo delle norme CEDU chiamate ad integrare tale parametro (sentenze nn. **170, 201, 308**, n. 4.3 del considerato in diritto; ordinanza n. **235**), ribadendo, tra l'altro, le condizioni e i limiti del necessario previo esperimento del tentativo di interpretazione conforme a Costituzione e alla CEDU: "tale canone interpretativo, infatti, incontra sempre e comunque un limite nell'univoco tenore della disposizione impugnata e nell'impossibilità di attribuire alla stessa un significato diverso da quello sospettato di illegittimità" (sentenza n. **170**, n. 3.3. del considerato in diritto).

Per la prima volta espressamente, il Giudice costituzionale ha colto l'occasione per chiarire che anche le sentenze non rivolte direttamente all'Italia, "contengono affermazioni generali, che la stessa Corte europea ritiene applicabili oltre il caso specifico e che questa Corte considera vincolanti anche per l'ordinamento italiano" (sentenza n. **170**, n. 4.4 del considerato in diritto).

Debbono segnalarsi infine le pronunce nelle quali la Corte ha fornito una interpretazione dell'art. 46 CEDU in ordine agli obblighi di conformazione discendenti da pronunce dichiarative di violazione rese nei confronti dell'Italia (sentenze nn. **210, 214**; ordinanza n. **235**).

L'occasione è stata offerta alla Corte da due questioni, una sollevata dalle Sezioni Unite della Cassazione e l'altra dal Tribunale di Lecce, che muovevano dal presupposto che alla sentenza *Scoppola c. Italia*, del 17 settembre 2009 dovesse darsi applicazione anche nei casi che presentano le medesime o analoghe caratteristiche, senza che occorra per gli stessi una specifica pronuncia della Corte EDU.

Il Giudice costituzionale, riconosciuta nell'art. 46 CEDU la norma fondamentale in materia di esecuzione delle sentenze della Corte EDU e sottolineata la necessità di leggere tale disposizione in combinazione con l'art. 41 CEDU, ha ricostruito l'evoluzione della giurisprudenza europea sulla portata delle disposizioni citate, dalle quali in caso di violazione discende anzitutto l'obbligo a carico dello Stato convenuto della *restitutio in integrum* della situazione della vittima; l'obbligo cioè di far cessare la violazione e di eliminarne le conseguenze e, in una prospettiva più ampia, l'obbligo di

"rimuovere gli impedimenti che, nella legislazione nazionale, si frappongono al conseguimento di un simile obiettivo" (sentenza n. **210**, n. 7.1 del considerato in diritto; sul merito della questione si v. *infra*, par. 2.6). La Corte ha colto l'occasione per chiarire altresì la nozione di "sentenza pilota", ritenendo non puntuale una siffatta qualificazione per il caso *Scoppola*, come risulta del resto dalla stessa sentenza europea che si limitava a richiedere allo Stato italiano l'adozione di misure individuali. Nella specie siffatte misure erano state adottate tramite la sentenza della Cassazione che aveva sostituito la pena dell'ergastolo con quella di trent'anni di reclusione nei confronti del Sig. Scoppola, ottenendo in tal modo la chiusura del caso con la risoluzione del Comitato dei ministri dell'8 giugno 2011. Restava aperto il problema degli effetti già definitivamente prodotti in fattispecie uguali a quella in cui è stata riscontrata l'incompatibilità convenzionale, nei riguardi di condannati che si trovavano nelle medesime condizioni di Scoppola, ma che non avevano esperito il ricorso ex art. 34 CEDU e la cui vicenda processuale era stata definita con la formazione del giudicato non più suscettibile del rimedio convenzionale. Considerato che per la Corte europea il giudicato costituisce un limite all'espansione della legge penale più favorevole, "*l'obbligo di adeguamento alla Convenzione, nel significato attribuito dalla Corte di Strasburgo, non concerne i casi, diversi da quello oggetto della pronuncia, nei quali per l'ordinamento interno si è formato il giudicato, e che le deroghe a tale limite vanno ricavate, non dalla CEDU, che non le esige, ma nell'ambito dell'ordinamento nazionale*" (n. 7.3 del considerato in diritto; corsivi aggiunti). L'ordinamento italiano, infatti, già conosce ipotesi di flessione dell'intangibilità del giudicato in ragione della prevalenza di altri valori costituzionali, come la *tutela della libertà personale*.

Posto dunque che il giudicato non costituiva un ostacolo insormontabile, occorre interrogarsi, secondo la Corte, in ordine al procedimento da seguire per conformarsi alla sentenza europea ed in particolare sulla competenza al riguardo del giudice dell'esecuzione. Non essendo nel caso di specie necessaria una riapertura del processo di cognizione, la Corte ha ritenuto che fosse possibile un mero intervento sul titolo esecutivo da parte del giudice dell'esecuzione. In altre parole la Corte ha chiarito, in conclusione, che si potesse trovare un rimedio direttamente in sede esecutiva, trattandosi di un *caso identico* a quello deciso dalla Corte europea che *non richiede la riapertura del processo* (n. 8 del considerato in diritto). L'orientamento restrittivo del Giudice costituzionale al riguardo è stato confermato nella successiva pronuncia di inammissibilità (ordinanza n. **235**), con la quale si è ribadito che alla sostituzione della pena può procedere il giudice dell'esecuzione - con la conseguenza che, nel procedimento instaurato dinanzi a quest'ultimo, è rilevante la questione di legittimità costituzionale della norma interna che impedisca l'adeguamento alla sentenza di Strasburgo - "esclusivamente nell'ipotesi in cui si debba applicare una decisione della Corte europea in materia sostanziale, relativa ad un caso che sia identico a quello deciso e non richieda la riapertura del processo". E il caso di specie era assimilabile non già allo *Scoppola*, ma piuttosto al caso *Morabito c. Italia*, sentenza 27 aprile 2010 in cui la Corte dei diritti ha escluso che potesse ravvisarsi una violazione della Convenzione.

Anche nella sentenza n. **214**, si rinvergono affermazioni significative sugli effetti delle pronunce europee. La Corte ha dichiarato inammissibile, per difetto di rilevanza, una questione prospettata dalle Sezioni Unite della Corte di cassazione con riguardo alla mancata previsione di una udienza pubblica nei procedimenti per la riparazione della ingiusta detenzione. La questione era stata sollevata in riferimento all'art. 111 e all'art. 117, primo comma, Cost. integrato dall'art. 6 § 1 CEDU, e il Giudice delle leggi nella decisione ha disatteso la tesi del remittente secondo cui, pur se nella specie la parte non aveva mai chiesto la pubblicità dell'udienza, la questione sarebbe stata rilevante perché si trattava di porre rimedio non ad un difetto del singolo processo, ma ad una carenza dipendente dalla disciplina normativa del relativo modulo procedimentale, dichiarata nel caso *Lorenzetti c. Italia*, sentenza 10 aprile 2012 proprio con riferimento al procedimento per la riparazione della ingiusta detenzione. Secondo la Corte costituzionale, invece, la circostanza dell'assenza di un concreto interesse allo svolgimento in forma pubblica del giudizio esclude che venga in considerazione l'obbligo di adeguamento previsto dall'art. 46 CEDU concernente gli obblighi gravanti sullo Stato a seguito di una sentenza della Corte EDU che accerta la violazione di un diritto garantito dalla Convenzione.

## ***Il giudizio sulle leggi in via incidentale***

### ***1. Aspetti processuali***

#### ***1.1 I parametri interni che hanno veicolato la CEDU e la giurisprudenza della Corte europea dei diritti nel giudizio costituzionale***

I giudici comuni sembrano aver ormai recepito l'impostazione delle sentenze gemelle e, correttamente, hanno in genere sollevato le questioni di costituzionalità-convenzionalità invocando come parametro costituzionale il *primo comma dell'art. 117 Cost.* (sentenze nn. **40, 85, 154, 170, 186, 202, 210, 214, 275, 278, 279, 293, 302**; ordinanze nn. **32, 156, 173, 197, 235, 261, 297, 318**).

Tuttavia non di rado la CEDU (e la giurisprudenza della Corte EDU) è stata invocata senza l'art. 117, primo comma, Cost. (in modo generico: ordinanza n. **136**). Nella maggior parte dei casi si è trattato di richiami a fini ermeneutici, a sostegno di censure sollevate in riferimento ad altre disposizioni costituzionali (come gli *artt. 2 e 24 Cost.*: ordinanza n. **322**; l'*art. 3 Cost.*: sentenza n. **103**; gli *artt. 3 e 24 Cost.* (e altri): sentenza n. **85** e ordinanza n. **86**; gli *artt. 3, 24 e 111 Cost.*: sentenze nn. **23, 204, 223** e ordinanze nn. **35, 174**; l'*art. 24 Cost.*: sentenza n. **143**; gli *artt. 24 e 113*: sentenza n. **83**; l'*art. 111 Cost.*: sentenza n. **186**).

#### ***1.2 Le disposizioni CEDU maggiormente invocate***

L'*art. 6 (Diritto a un processo equo)* è stata anche quest'anno la disposizione convenzionale maggiormente richiamata, sia come norma interposta nelle questioni sollevate ex art. 117, primo comma, Cost., sia direttamente, sia a meri fini interpretativi.

In taluni casi si registrano generici richiami alla suddetta disposizione convenzionale (ordinanze nn. **35, 86**); in altri casi, invece, sono stati precisati i profili di rilievo: in ordine al diritto dell'imputato ad essere giudicato in un tempo ragionevole (sentenza n. **23**); con riguardo alle leggi retroattive (sentenze nn. **170**; ordinanze nn. **32, 173**) e al divieto di ingerenza del legislatore sull'attività giurisdizionale anche in riferimento a leggi provvedimento (sentenze nn. **85, 275**); in riferimento alla incidenza sui diritti riconosciuti con sentenze passate in giudicato di una norma retroattiva priva di giustificazione (sentenza n. **154**); a garanzia della certezza del diritto e a tutela delle parti del processo (ordinanza n. **156**); in riferimento al gratuito patrocinio (sentenza n. **204**); con riguardo al diritto alla pubblica udienza nel giudizio per la riparazione della ingiusta detenzione (sentenza n. **214**); in relazione al mutamento *in peius*, in corso di causa, degli effetti del rito richiesto dall'imputato (ordinanza n. **235**) o al mutamento dei compensi professionali (ordinanza n. **261**); in relazione alla modifica *in peius* del trattamento pensionistico (ordinanza n. **318**); in merito al diritto di difesa ed ai principi del giusto processo quanto all'impossibilità di fare salvi gli effetti sostanziali e processuali della domanda originaria proposta dall'attore davanti al giudice ordinario, nel caso in cui questi pronunci il diniego della propria competenza a favore dell'arbitro (sentenza n. **223**); con riguardo al diritto di difesa in rapporto all'esigenza di coesione dei corpi militari, quanto alla configurabilità di un illecito disciplinare a seguito dell'esperimento diretto da parte di un carabiniere del gravame giurisdizionale senza il previo ricorso gerarchico (ordinanza n. **322**); in ordine al principio di sicurezza giuridica che vorrebbe il giudice vincolato al cd. diritto vivente (ordinanza n. **174**); con riguardo ad un intervento legislativo che svuoti di contenuto i titoli esecutivi giudiziali conseguiti nei confronti di un soggetto debitore (lo Stato) e il principio della parità delle armi (sentenza n. **186**); con riguardo al principio di effettività della tutela giurisdizionale in rapporto alla possibilità di sollevare questione di costituzionalità in sede cautelare (sentenza n. **83**); sul diritto alla difesa tecnica (sentenza n. **143**).

In riferimento a tale disposizione convenzionale sono state numerose le pronunce della Corte dei diritti puntualmente richiamate. Con riguardo a leggi retroattive: *Arras c. Italia*, sentenza 14 dicembre (*recte* febbraio) 2012 (sentenza n. **85**); *De Rosa c. Italia*, sentenza 11 dicembre 2012; *Arras c. Italia*, sentenza 14 febbraio 2012; *Agrati c. Italia*, sentenza 7 giugno 2011; *Maggio c. Italia*, sentenza 31 maggio 2011; *Bortesi c. Italia*, sentenza 10 giugno 2008; *Scordino c. Italia*, GC,

sentenza 29 marzo 2006); *Lilly France c. Francia*, sentenza 25 novembre 2010; *Scanner de l'Ouest Lyonnais c. Francia*, sentenza 21 gennaio 2007, *Chiesi S.A. c. Francia*, 16 gennaio 2007; *Arnolin c. Francia*, sentenza 9 gennaio 2007; *Cabourdin c. Francia*, sentenza 11 aprile 2006; *Ogis-Institut Stanislas e altri c. Francia*, sentenza 27 maggio 2004; *Papageorgiou c. Francia*, sentenza 26 ottobre 1997; *National & Provincial Building Society e altri c. Regno Unito*, sentenza 23 ottobre 1997 (sentenza **170**); ancora *Agrati c. Italia*, sentenza 7 giugno 2011 e *Maggio c. Italia*, sentenza 31 maggio 2011 (ordinanza n. **318**); anche con incidenza sul giudicato: *Zielinsky c. Francia*, sentenza 28 ottobre 1999 e *Lizarraga c. Spagna*, sentenza 10 novembre 2004 (sentenza n. **154**). In ordine al diritto dell'accusato di comunicare in modo riservato con il proprio difensore, quale elemento basilare del processo equo in una società democratica: *Rybacki c. Polonia*, sentenza 13 gennaio 2009, *Moiseyev c. Russia*, sentenza 9 ottobre 2008; *Asciutto c. Italia*, sentenza 27 novembre 2007 e, di pari data, *Zagaria c. Italia* (sentenza n. **143**). Sul principio della *lex mitior*: *Scoppola c. Italia*, GC, sentenza del 17 settembre 2009 (sentenza n. **210**; ordinanza n. **235**); sul diritto alla pubblica udienza è richiamato il caso *Lorenzetti c. Italia*, sentenza 10 aprile 2012 (sentenza n. **214**).

Anche l'**art. 7 (Nulla poena sine lege)** è stato evocato (insieme all'art. 6 CEDU) con riguardo al principio della retroattività della legge penale più favorevole (sentenza n. **210**; ordinanza n. **235**).

Sotto questo aspetto sono stati richiamati in particolare i casi *Scoppola c. Italia*, GC, sentenza del 17 settembre 2009 (sentenza n. **210**; ordinanza n. **235**) e *Morabito c. Italia*, sentenza 27 aprile 2010 (ordinanza n. **235**).

L'**art. 8 (Diritto al rispetto della vita privata e familiare)** è stato invocato in merito all'automatismo dell'espulsione dello straniero che abbia commesso determinati reati, senza che si tenga conto dei suoi legami familiari nel territorio nazionale (sentenza n. **202**); in ordine alla impossibilità di autorizzare la persona adottata all'accesso alle informazioni sulle sue origini, senza avere previamente verificato la persistenza della volontà di non volere essere nominata da parte della madre biologica (sentenza n. **278**).

Sotto il primo profilo è stato richiamato *ex plurimis* il caso *Cherif e altri c. Italia*, sentenza 7 aprile 2009, che richiede la valutazione della situazione concreta dello straniero che ha commesso reati e dei suoi congiunti ai fini del suo allontanamento dal territorio (sentenza n. **202**); sotto il secondo profilo è stato richiamato il caso *Godelli c. Italia*, sentenza 25 settembre 2012 che ha dichiarato la violazione dell'art. 8 CEDU, per mancanza di proporzionalità della normativa italiana che impedisce al giudice di autorizzare l'accesso alle proprie origini del figlio adottato senza previa verifica della persistenza della volontà della madre biologica di non essere nominata (sentenza n. **278**).

L'**art. 3 (Divieto di trattamenti inumani e degradanti)** è invocato con riguardo all'omessa previsione di rinvio facoltativo della esecuzione della pena detentiva quando essa debba svolgersi in condizioni contrarie al senso di umanità (sentenza n. **279**).

Sono richiamati in particolare i casi *Sulejmanovic c. Italia*, sentenza del 16 luglio 2009 e *Torreggiani c. Italia*, sentenza dell'8 gennaio 2013 (sentenza adottata con procedura pilota ex art. 61 Reg. Corte EDU)

L'**art. 5 (Diritto alla libertà e alla sicurezza)** è stato evocato (sotto il profilo del diritto ad ottenere in tempi brevi la decisione di un tribunale circa la legittimità della detenzione) con riguardo ad una interpretazione delle Sezioni unite della Corte di Cassazione, vincolante per il giudice *a quo*, che subordina la deducibilità in sede di riesame della retrodatazione della decorrenza dei termini di durata massima cautelare, prevista nei casi di "contestazione a catena", anche alla condizione che tutti gli elementi della retrodatazione stessa emergano dall'ordinanza cautelare impugnata (sentenza n. **293**).

L'**art. 13 (Diritto ad un ricorso effettivo)** è stato richiamato (insieme all'art. 6 CEDU) sia in riferimento alla mancata previsione nel processo civile della possibilità per il giudice di promuovere un rinvio pregiudiziale a fini interpretativi alle Sezioni unite della Cassazione (ordinanza n. **156**), sia con riguardo al principio di effettività della tutela giurisdizionale in rapporto alla possibilità di

sollevare questione di costituzionalità in sede cautelare (sentenza n. **83**).

L'**art. 14 (Divieto di discriminazione)** è stato richiamato in riferimento ad una lamentata disparità di trattamento tra cittadini italiani e stranieri in riferimento alla concessione di provvidenze economiche (sentenza n. **40**; ordinanza n. **197**). [Si noti che la disposizione convenzionale è richiamata da sola, mentre secondo la consolidata giurisprudenza europea non è autonoma e dovrebbe pertanto essere invocata insieme ad altra disposizione convenzionale].

Devono segnalarsi le invocazioni dell'**art. 1 Protocollo n. 1 (Protezione della proprietà)** in relazione agli effetti retroattivi *in peius* circa il regime dei compensi spettanti ai custodi (sentenza n. **92**); in merito al diritto alla corresponsione dell'indennità di esproprio (equivalente ad un serio ristoro per la perdita del diritto reale), quale indispensabile presupposto del legittimo esercizio della potestà ablatoria (sentenza n. **154**); con riguardo al valore di un determinato indennizzo (ordinanza n. **297**).

Anche l'**art. 2 Protocollo n. 1 (Diritto all'istruzione)** è stato richiamato in merito alla mancata formazione di una graduatoria unica nazionale in luogo di graduatorie plurime, per singoli atenei a seguito della prova (uguale per tutte le università e da tenersi nello stesso giorno in tutta Italia), per l'ammissione ai corsi di laurea a programmazione nazionale (sentenza n. **302**).

L'**art. 46 (Forza vincolante ed esecuzione delle sentenze)** è richiamato (insieme all'art. 41) al fine di chiarire gli effetti delle sentenze dichiarative di violazione rese nei confronti dell'Italia, in particolare in ordine al seguito interno del caso *Scoppola c. Italia*, GC, sentenza 17 settembre 2009 (sentenza n. **210**; ordinanza n. **235**).

In proposito la Corte ha ricordato *ex plurimis* i casi *Scozzari e Giunta c. Italia*, sentenza del 13 luglio 2000; *Sejdovic c. Italia*, GC, sentenza 1° marzo 2006; *Assanidze c. Georgia*, GC, sentenza dell'8 aprile 2004; *Kollcaku c. Italia*, sentenza dell'8 febbraio 2007; *Somogyi c. Italia*, sentenza 18 maggio 2004; con riguardo alle "sentenze pilota" (*recte* sentenze di violazione strutturale, adottate ora con la "procedura di sentenza pilota" disciplinata dall'art. 61 Reg. Corte EDU) sono ricordati come esempi i casi *Broniowski c. Polonia*, sentenza 22 giugno 2004; *Hutten Czapska c. Polonia*, sentenza 19 giugno 2006; *Torreggiani e altri c. Italia*, sentenza 8 gennaio 2013 (sentenza n. **210**).

## **2. Aspetti sostanziali**

### **a) In materia civile e amministrativa**

#### **2.1 Retroattività della legge, divieto di ingerenza del legislatore sui processi in corso e "motivi imperativi di interesse generale".**

La Corte costituzionale ha avuto diverse occasioni per pronunciarsi nuovamente (come già con le sentenze nn. 257 del 2011; 15, 78, 264 del 2012 e le ordinanze nn. 112, 146, 182, 222, 307) su questioni sollevate (anche) in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. integrato dall'art. 6 CEDU, con riguardo ad interventi legislativi aventi effetti retroattivi incidenti su giudizi pendenti (sentenze nn. **154, 170, 275**; ordinanze nn. **32, 173**).

La Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, *nei sensi di cui in motivazione*, dell'art. 23, comma 37, ultimo periodo, e comma 40 d.l. n. 98 del 2011 sia per violazione dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., sia per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 CEDU, "in considerazione del pregiudizio che essa arreca alla tutela dell'affidamento legittimo e della certezza delle situazioni giuridiche, in assenza di motivi imperativi di interesse generale costituzionalmente rilevanti" (sentenza n. **170**, n. 4.6. del considerato in diritto). La disposizione è stata pertanto dichiarata incostituzionale nella parte in cui avrebbe consentito di applicare il nuovo regime dei privilegi erariali anche nelle procedure fallimentari in cui lo stato passivo esecutivo fosse già divenuto definitivo, superando il cosiddetto giudicato "endo-fallimentare".

La Corte è pervenuta ad una siffatta conclusione dopo aver ampiamente richiamato i principi

costituzionali e convenzionali su leggi retroattive e dopo aver sottolineato la necessità di muovere in una prospettiva di *integrazione delle tutele* (sulla quale si v. *supra*, Introduzione, par. 2).

Il Giudice costituzionale ha reputato "del tutto affini" a quelli costituzionali, i principi in tema di leggi retroattive sviluppati dalla giurisprudenza della Corte dei diritti. Ha ricordato che il Giudice di Strasburgo ha ripetutamente affermato, proprio con riguardo a leggi italiane, che "in linea di principio non è vietato al potere legislativo di stabilire in materia civile una regolamentazione innovativa a portata retroattiva dei diritti derivanti da leggi in vigore, ma il principio della preminenza del diritto e la nozione di processo equo sanciti dall'art. 6 della CEDU, ostano, salvo che per motivi imperativi di interesse generale, all'ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia al fine di influenzare l'esito giudiziario di una controversia". Ha ricordato altresì che secondo la Corte europea le circostanze addotte a giustificazione di misure retroattive debbono intendersi in senso restrittivo, e che il solo interesse finanziario dello Stato non è sufficiente a fornire giustificazione a siffatte misure. Ancora, il Giudice delle leggi ha ricordato che la Corte europea valuta al riguardo lo stato del giudizio, il grado di consolidamento dell'accertamento, l'imprevedibilità dell'intervento legislativo e la circostanza che lo Stato sia parte in senso stretto della controversia (n. 4.4 del considerato in diritto).

Ricostruite entrambe le giurisprudenze, il Giudice delle leggi ha ritenuto di concludere nel senso che la disposizione censurata fosse volta a perseguire il solo interesse economico dello Stato, parte del procedimento concorsuale, determinando una disparità di trattamento a scapito dei creditori concorrenti con lo Stato, le cui legittime aspettative maturate in ordine al riparto del credito sarebbero state ingiustamente frustrate (n. 4.5. del considerato in diritto).

Va segnalato che anche altre questioni relative alla retroattività delle leggi in materia civile sono state decise nell'anno dalla Corte, in riferimento esclusivo a parametri diversi da quello convenzionale (art. 3 Cost.), ma comunque in linea con gli orientamenti della giurisprudenza europea evocata solo ad *adiuvandum* (sentenza n. **103**, n. 4 del considerato in diritto).

Con riferimento alla disciplina relativa alla gestione commissariale del Comune di Roma, la Corte ha rigettato congiuntamente le questioni prospettate in riferimento agli artt. 2, 3, 24, 103, 113 Cost., nonché dell'art. 117, primo comma, Cost. in relazione all'art. 6 § 1 e 13 CEDU, confutando la tesi del remittente secondo cui le norme censurate inciderebbero retroattivamente, senza giustificazione, su diritti riconosciuti con sentenze passate in giudicato sostituendo la gestione commissariale a quella ordinaria come debitore. Secondo la Corte, invece, la disciplina oggetto del giudizio risponde alla logica della *par condicio creditorum*, riportando alla gestione commissariale tutti i crediti sorti prima della data fin dall'origine fissata (sentenza n. **154**, nn. 6 ss. del considerato in diritto). La medesima disciplina è stata censurata anche sotto il profilo della violazione della proprietà privata (si v. *infra*, par. 2.5)

Con riguardo all'art. 10, comma 5, del d.l. n. 16 del 2012 - intervenuto a disciplinare i rapporti fra i concessionari di giochi e scommesse e l'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, la Corte ha ritenuto infondata la questione prospettata, tra l'altro, ex art. 117, primo comma, Cost., come integrato dall'art. 6 CEDU, rilevando che il nuovo meccanismo non sottrae né condiziona il potere decisorio del giudice (sentenza n. **275**, n. 7.2 considerato in diritto). [La Corte ha poi censurato la irragionevolezza della parte della disposizione che fissava un tetto del 5 per cento alla riduzione del debito di tali soggetti a titolo di misura di salvaguardia].

## ***2.2 Diritto all'anonimato della madre e diritto all'identità del figlio non riconosciuto. Il seguito interno della sentenza Godelli c. Italia***

Merita una menzione anche in questa sede la sentenza n. **278**, con la quale la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 28, comma 7, l. 184 del 1983, nella parte in cui non prevede - attraverso un procedimento stabilito dalla legge, che assicuri la massima riservatezza, la possibilità per il giudice di interpellare la madre - che abbia dichiarato di non voler essere nominata ex art. 30, comma 1, d.P.R. n. 396 del 2000 - su richiesta del figlio, ai fini di una eventuale revoca di tale dichiarazione. Il giudice remittente censurava la disposizione sia in riferimento a parametri interni,



vale a dire gli artt. 2, 3 e 32 Cost., sia in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. integrato dall'art. 8 CEDU come interpretato dalla sentenza *Godelli c. Italia*, sentenza 25 settembre 2012. Con questa pronuncia la Corte di Strasburgo aveva ritenuto l'art. 28, comma 7, incompatibile con la CEDU, in quanto ometteva di bilanciare i contrapposti diritti in gioco: quello all'anonimato della madre e il diritto all'identità del minore. Sotto i profili interni la questione era già stata respinta dal Giudice delle leggi con la sentenza n. 425 del 2005, l'elemento di novità era dunque costituito dalle censure convenzionali. Ciononostante la Corte costituzionale ha ritenuto di riconsiderare la questione in riferimento ai parametri interni, accogliendola sulla base degli artt. 2 e 3 Cost. e dichiarando assorbiti gli altri motivi di censura. Una volta ritenuta incostituzionale la disciplina impugnata "per la sua eccessiva rigidità", la Corte ha rilevato l'equivalenza delle tutele interna e convenzionale, aggiungendo: "Ciò d'altra parte, risulta sulla base degli stessi rilievi, in sostanza, formulati dalla Corte EDU nella richiamata «sentenza Godelli»" (n. 6 del considerato in diritto).

### ***2.3 Requisito della titolarità della carta di soggiorno per la concessione di provvidenze economiche e divieto di discriminazione***

La Corte ha confermato i suoi precedenti orientamenti (sentenze nn. 306 del 2008, 11 del 2009, 187 del 2010) circa la illegittimità costituzionale di norme che subordinano al possesso della carta di soggiorno (ora permesso per soggiornanti di lungo periodo) la concessione agli stranieri della indennità di accompagnamento prevista per gli invalidi dall'art. 80, comma 19, l. n. 388 del 2000. La questione era stata sollevata in riferimento agli artt. 2, 3, 29, 32, 38 e 117, primo comma, Cost. integrato dall'art. 14 CEDU. La Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale sulla base della disposizione convenzionale, leggendovi un divieto di qualsiasi discriminazione tra cittadini e stranieri "avuto riguardo alla interpretazione rigorosa che di tale norma è stata offerta dalla giurisprudenza della Corte europea" (sentenza **40**, n. 5 del considerato in diritto; analogamente ma con riferimento all'art. 8 CEDU anche la sentenza n. **222**, sulla quale si v. *infra*, e l'ordinanza n. **197**). [Si osservi che nella giurisprudenza del giudice di Strasburgo, l'art. 14 è sempre applicato in combinato disposto con altra disposizione convenzionale che garantisce un diritto sostanziale, essendo ritenuta priva di autonomia; diversa la portata del divieto di discriminazione secondo il Protocollo n. 12 che l'Italia non ha ratificato].

### ***2.4 Espulsione dello straniero e protezione dei legami familiari***

La Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 5, del d.lgs. n. 286 del 1998, nella parte in cui prevede che la valutazione discrezionale in esso stabilita ai fini dell'espulsione dello straniero che abbia commesso reati si applichi solo allo straniero che ha esercitato il diritto al ricongiungimento familiare o al familiare ricongiunto e non anche allo straniero che abbia legami familiari nel territorio dello Stato. La questione era stata sollevata in riferimento agli artt. 2, 3, 29, 30 31 Cost. e all'art. 117, primo comma, Cost. integrato dall'art. 8 CEDU ed è accolta sulla base sia dei parametri interni che di quello convenzionale. In merito a quest'ultimo la Corte ricorda, citando il caso *Cherif e altri c. Italia*, che la giurisprudenza europea richiede in ogni caso una attenta valutazione della situazione concreta dello straniero e dei suoi congiunti, al fine di bilanciare le esigenze generali di sicurezza e di prevenire minacce all'ordine pubblico con le esigenze di tutela dei legami familiari. Ad un siffatto necessario bilanciamento osta la previsione di un automatismo che impedisca una valutazione del caso concreto (sentenza n. **202**).

### ***2.5 Tutela della proprietà ed equo indennizzo in caso di espropriazione per pubblica utilità***

La Corte ha dichiarato non fondate molteplici questioni proposte sulla disciplina commissariale di Roma capitale sia in riferimento ai parametri interni evocati a tutela della proprietà (art. 41, primo e 42, secondo e terzo comma Cost.) sia in riferimento al parametro convenzionale interposto ex art. 117, primo comma, Cost., vale a dire l'art. 1 Protocollo n. 1. Secondo il Giudice delle leggi il principio della *par condicio creditorum* impedisce un trattamento diversificato dei crediti sorti a seguito di espropriazione. Nella specie, inoltre, i remittenti avevano erroneamente evocato la

nozione di serio ristoro, considerato che in discussione non era il *quantum* dell'indennizzo spettante ai proprietari, ma piuttosto le modalità del suo conseguimento (sentenza n. 154, n. 7.4. del considerato in diritto, sulla quale si v. anche, *supra*, par. 2.1).

## **b) In materia penale**

### **2.6 Principio di retroattività della legge più favorevole: il seguito della sentenza Scoppola c. Italia**

La Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, del d.l. n. 341 del 2000 per contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost. in relazione all'art. 7 CEDU come interpretato dalla Corte europea nel caso *Scoppola c. Italia*, sentenza del 17 settembre 2009, secondo cui non è compatibile con il principio della *lex mitior*, garantito dalla disposizione convenzionale evocata, l'applicazione al ricorrente del trattamento sanzionatorio più sfavorevole sopravvenuto [dal che sembrerebbe piuttosto discendere la violazione del principio di irretroattività della legge penale]. Dopo un'ampia ricostruzione della portata dell'art. 46 CEDU (sulla quale si v. *supra*, Introduzione, par. 3) volta a giustificare la rilevanza della questione di costituzionalità sollevata dalle Sezioni unite penali della Corte di cassazione investite del ricorso contro il provvedimento di un Tribunale, in sede esecutiva, che rigettava la richiesta di un condannato diretta a vedersi sostituire la pena dell'ergastolo, applicata nel corso di un giudizio abbreviato, con la pena di trent'anni di reclusione, la Corte ha ricordato che la norma impugnata si collocava al termine di una successione di tre discipline distinte. Da principio, a seguito della dichiarazione di incostituzionalità intervenuta con la sentenza n. 176 del 1991, l'art. 442, comma 2, cod. proc. pen. precludeva la possibilità del giudizio abbreviato (e dunque della relativa diminuzione di pena) per i procedimenti concernenti reati punibili con l'ergastolo. La seconda, introdotta dalla legge n. 479 del 1999, aveva reso nuovamente possibile il giudizio abbreviato per i reati punibili con l'ergastolo, prevedendo la sostituzione della pena dell'ergastolo con la reclusione di anni trenta. La terza, quella di cui all'art. 7 del d.l. n. 341 del 2000, forniva una interpretazione autentica dell'art. 442, comma 2, cod. proc. pen. stabilendo che l'espressione "pena dell'ergastolo" ivi contenuta dovesse intendersi riferita all'ergastolo senza isolamento diurno. La medesima disposizione introduceva altresì un terzo periodo del seguente tenore: "Alla pena dell'ergastolo con isolamento diurno, nei casi di concorso di reati e di reato continuato, è sostituita quella dell'ergastolo". Con la sentenza *Scoppola* la Corte europea aveva ritenuto che la novella del 2000 non potesse ritenersi una norma interpretativa, considerato che l'art. 442, comma 2, non presentava ambiguità particolari, ma indicava chiaramente la pena che si sostituiva all'ergastolo e non faceva distinzione tra condanna all'ergastolo con o senza isolamento diurno; neppure erano stati prodotti dal Governo esempi di conflitti giurisprudenziali insorti al riguardo. Sulla base delle conclusioni della Corte europea che il Giudice delle leggi reputa "ineccepibili anche in base all'ordinamento interno", viene accolta la questione di costituzionalità in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. in relazione all'art. 7 CEDU (sentenza n. 210, n. 9 del considerato in diritto).

Si segnala altresì in questa sede l'ordinanza n. 235, con la quale la Corte ha dichiarato manifestamente inammissibile, per difetto di rilevanza, la questione di costituzionalità sollevata dal Tribunale di Lecce, come giudice dell'esecuzione, sull'art. 4-ter del d.l. n. 82 del 2000, nella parte in cui non prevede la riammissione in termini per richiedere il giudizio abbreviato per gli imputati il cui processo penda o pendesse davanti alla Corte di cassazione. Il remittente deduceva il contrasto con gli artt. 3 e 117, primo comma, Cost, quest'ultimo in relazione agli artt. 6 e 7 CEDU come interpretati nella sentenza *Scoppola*. Considerato che l'imputato non aveva potuto riproporre la richiesta del rito abbreviato dato che il processo a suo carico pendeva dinanzi alla Corte di cassazione, e che dunque non si trovava in situazione identica allo *Scoppola*, la Corte conclude che mancano nella specie le condizioni alle quali ha subordinato la rilevanza delle questioni di costituzionalità sollevate nel procedimento di esecuzione nei confronti di una norma applicata nel giudizio di cognizione (si v. sentenza n. 210 e *supra*, Introduzione, par. 3).

## ***2.7 Un'inammissibilità con monito al legislatore in materia di esecuzione penale***

Con la sentenza n. **279**, la Corte ha dichiarato inammissibile per pluralità di soluzioni normative, la questione di costituzionalità sollevata sull'art. 147 del codice penale, nella parte in cui non prevede l'ipotesi di rinvio facoltativo dell'esecuzione della pena detentiva quando essa debba svolgersi in condizioni contrarie al senso di umanità. I giudici *a quibus* avevano sollevato la questione anche in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., integrato dall'art. 3 CEDU come interpretato dalla Corte dei diritti in particolare nelle sentenze *Sulejmanovic c. Italia* e *Torreggiani c. Italia*.

Il Giudice costituzionale ha comunque riconosciuto "l'effettiva sussistenza del *vulnus* denunciato dai remittenti" e ha avvertito, con un monito, che "non sarebbe tollerabile l'eccessivo protrarsi dell'inerzia legislativa in ordine al grave problema".

### ***Il giudizio sulle leggi in via principale***

Nei giudizi sulle leggi in via principale si rinvencono ancora rari riferimenti alla CEDU e alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, anche in ragione della natura di tale giudizio volto in primo luogo a dirimere i conflitti di competenza legislativa tra lo Stato e le Regioni e Province autonome.

Si segnala in particolare la sentenza n. **308**, di accoglimento delle censure rivolte nei confronti di una legge regionale di interpretazione autentica che invocavano come *parametro interposto* del giudizio disposizioni della CEDU. La questione era prospettata sotto una pluralità di profili (artt. 24, 97, 103, 107, 117, primo e secondo comma, lett. *s* Cost.), ma la Corte, rigettati gli altri, è pervenuta alla dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 1, comma 1 (e in via consequenziale del comma 2) della legge reg. Sardegna per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. in relazione agli artt. 6 e 13 CEDU.

Sotto il profilo della compatibilità convenzionale, la disposizione impugnata era censurata dalla difesa erariale in quanto il legislatore regionale, con una norma sopravvenuta dotata di efficacia sostanzialmente retroattiva, avrebbe inteso interferire nei giudizi in corso, ed eliminare gli effetti di una decisione irrevocabile dell'autorità giudiziaria. (La norma regionale impugnata era stata adottata a distanza di sei anni dall'entrata in vigore dell'atto che interpretava e a pochi mesi dopo il deposito della sentenza con la quale il Consiglio di Stato aveva interpretato e applicato, in senso opposto a quello da essa indicato, la normativa vigente).

La Corte ha ribadito anzitutto che "in relazione a questioni di legittimità costituzionale, inerenti a leggi retroattive o di interpretazione autentica prospettate in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in specie in connessione con l'art. 6 della CEDU (...) i profili di illegittimità costituzionale devono essere esaminati in modo che l'art. 6 CEDU, come applicato dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, sia letto in rapporto alle altre disposizioni costituzionali, secondo gli orientamenti seguiti dalla giurisprudenza costituzionale in tema di efficacia delle norme della CEDU, sin dalle sentenze n. 349 e n. 348 del 2007 (sentenza n. 170 del 2013)",

La motivazione della sentenza propone un ampio excursus sulla giurisprudenza della Corte dei diritti, si ricordano i principi e i criteri in base ai quali il giudice europeo conduce il proprio scrutinio su leggi retroattive con riferimento all'art. 6 CEDU, e si richiamano sia pronunce rese nei confronti dell'Italia (*De Rosa c. Italia*, sentenza 11 dicembre 2012; *Arras c. Italia*, sentenza 14 febbraio 2012; *Agrati c. Italia*, sentenza 7 giugno 2011; *Maggio c. Italia*, sentenza 31 maggio 2011; *Bortesi c. Italia*, sentenza 10 giugno 2008; *Scordino c. Italia*, GC, sentenza 29 marzo 2006), sia pronunce rese nei confronti di altri Paesi (*National & Provincial Building Society e altri c. Regno Unito*, sentenza 23 ottobre 1997; *Ogis-Institu Stanislas e altri c. Francia*, sentenza 27 maggio 2004). Queste ultime sono evocate per ricordare le circostanze, da intendersi in senso restrittivo, in base alle quali la giurisprudenza europea riconosce la legittimità di misure retroattive in quanto giustificate da "motivi imperativi di interesse generale": come ad esempio, la sussistenza di ragioni storiche epocali o la necessità di porre rimedio ad una imperfezione tecnica.

Il Giudice costituzionale - come preannunciato nell'incipit della motivazione - ha condotto il suo ragionamento non già direttamente sulla base della giurisprudenza europea, quanto piuttosto sulla base della propria giurisprudenza relativa a leggi retroattive "rivisitata" alla luce della giurisprudenza europea richiamata (il riferimento è in particolare alla sentenza n. 78 del 2012). Nella specie ha escluso che la norma regionale di interpretazione autentica fosse riconducibile ad una ipotesi di norma retroattiva diretta a rimediare ad una "imperfezione tecnica della legge interpretata, volta a ristabilire un'interpretazione più aderente all'originaria volontà del legislatore". La disposizione censurata ha violato, pertanto, secondo la Corte, i limiti che la *giurisprudenza costituzionale* ha ravvisato nella portata retroattiva delle leggi, con particolare riferimento al rispetto delle funzioni riservate al potere giudiziario (n. 4.3 del considerato in diritto).

In un altro caso la Convenzione europea è stata invocata dalla Corte *ad adiuvandum*. Nel dichiarare l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'*art. 3 Cost.*, di una disposizione di legge regionale che subordinava al requisito della residenza in Italia da non meno di cinque anni, l'accesso a provvidenze economiche per il solo straniero, il Giudice costituzionale riconosceva che il legislatore può riservare talune prestazioni assistenziali ai soli cittadini e alle persone ad essi equiparate soggiornanti in Italia, considerato che il loro *status* "vale di per sé a generare un adeguato nesso tra la partecipazione all'organizzazione politica, economica e sociale della Repubblica, e l'erogazione della provvidenza". Ma aggiungeva, altresì, che un nesso meritevole di protezione emerge anche verso "chi, pur privo dello *status*, abbia tuttavia legittimamente radicato un forte legame con la comunità presso la quale risiede e di cui sia divenuto parte, per avervi insediato una prospettiva stabile di vita lavorativa, familiare ed affettiva, la cui tutela non è certamente anomala alla luce dell'ordinamento giuridico vigente". Come espressione di una siffatta tutela, la Corte evocava anzitutto l'*art. 8 CEDU* che garantisce il diritto al rispetto della vita privata e familiare (sentenza n. 222).

### ***Il giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello stato***

Riferimenti alla CEDU (più precisamente alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo) sono presenti altresì in pronunce rese nei giudizi per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato: in un caso la Corte ha accolto il ricorso sollevato da un Magistrato di sorveglianza di Roma, in riferimento agli artt. 2, 3, 4, 110 e 113 *Cost.*, e ha annullato il provvedimento con il quale il Ministro della Giustizia, su conforme proposta del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, aveva disposto che non fosse data esecuzione all'ordinanza del magistrato che annullava il provvedimento che aveva precluso ai detenuti soggetti al regime di cui all'*art. 41-bis ord. pen.* la possibilità di assistere a programmi televisivi trasmessi dalle emittenti «Rai Sport» e «Rai Storia». Sia il ricorrente che la Corte ricordano che nel caso *Torreggiani c. Italia* (richiamato anche nella sentenze nn. 210 e 279 rese nell'anno in giudizi in via incidentale) la Corte europea ha censurato, tra l'altro, la prassi italiana di non rendere "effettivo nella pratica" il reclamo rivolto al magistrato di sorveglianza ai sensi degli artt. 35 e 69 *ord. pen.* (sentenza n. 135). Nell'altro caso la Corte ha accolto il ricorso del Tribunale di Roma, sollevato in riferimento all'*art. 68, primo comma, Cost.*, e ha annullato la delibera di insindacabilità del Senato, richiamando in particolare i casi *Cordova (1 e 2) c. Italia*; *CGIL e Cofferati c. Italia*, con i quali la Corte di Strasburgo ha dichiarato la violazione dell'*art. 6 CEDU*, in quanto la prerogativa parlamentare dell'insindacabilità era stata interpretata in maniera estensiva, privando in tal guisa i ricorrenti del diritto al giudice (sentenza n. 313).

## Sezione III

### *Diritto interno e diritto internazionale*

#### *Premessa*

Nella giurisprudenza del 2013 si rinvencono richiami a trattati internazionali diversi da quelli di adesione alla UE e della CEDU nel giudizio sulle leggi in via principale (sentenze nn. **93, 220, 308**), nel giudizio in via incidentale (sentenze nn. **7, 24, 40, 214, 278, 293**; ordinanze n. **29, 136, 150, 322**), in un giudizio per conflitto di attribuzione tra enti (sentenza n. **9**).

Nei *giudizi in via incidentale* sono stati invocati diversi trattati sui diritti umani, ad *integrazione di un parametro* costituzionale interno: è richiamato ad esempio il Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici adottato a New York il 16 dicembre 1966, ratificato e reso esecutivo con legge del 25 ottobre 1977, n. 881 (spec. art. 14, sentenza n. **214**); lo stesso Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici in altri casi è richiamato *ad adivandum* (spec. artt. 9, 14: sentenza n. **293**; ordinanza n. **322**).

La Convenzione sui diritti del fanciullo conclusa a New York il 20 novembre 1989 (spec. artt. 3, 7, 8), ratificata e resa esecutiva in Italia con legge 27 maggio 1991, n. 176 è stata evocata come *norma interposta* (ordinanza n. **150**), anche in riferimento alla Convenzione europea sull'esercizio dei diritti del fanciullo del 25 gennaio 1996 (spec. art. 6: sentenza n. **7**). La Convenzione di New York è stata richiamata altresì *ad adiuvandum* (spec. art. 40: sentenza n. **24**) anche con la Convenzione per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale, fatta a L'Aja il 29 maggio 1993, e resa esecutiva con legge 31 dicembre 1998, n. 476 (spec. art. 30: sentenza n. **278**) e come *parametro diretto* del giudizio (spec. artt. 19 e 20) insieme alla Convenzione europea sull'esercizio dei diritti del fanciullo del 25 gennaio 1996 (spec. art. 8): ordinanza n. **136**.

La Convenzione sui diritti delle persone con disabilità è richiamata *ad adiuvandum* dalla difesa dell'Inps in una questione concernente i requisiti per la concessione dell'indennità di accompagnamento, sostenendo che tale convenzione non richiederebbe misure al di là delle capacità economiche dei Paesi aderenti (sentenza n. **40**).

Viene evocata altresì la Convenzione del Consiglio d'Europa per la protezione dei minori contro lo sfruttamento e l'abuso sessuale, fatta a Lanzarote il 25 ottobre 2007, ratificata e resa esecutiva con legge 1° ottobre 2012, n. 172. Essendo intervenuta la legge di ratifica, che ridefinisce l'assetto di tutela dei minori, in un momento successivo alla pronuncia dell'ordinanza di rimessione, la Corte ha ordinato la restituzione degli atti al giudice remittente per la valutazione dello *ius superveniens*, con riguardo ad una questione di costituzionalità sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 27, comma 3, Cost., sull'art. 4-bis, comma 1-quater della legge n. 354 del 1975 sull'ordinamento penitenziario nella parte in cui non consente che possa disporsi la sospensione dell'esecuzione della pena inflitta ex art. 609- quater del codice penale per atti sessuali compiuti con minorenni (ordinanza n. **29**).

Nei *giudizi in via principale*, sono state evocate ai fini della *ricostruzione del quadro normativo di riferimento*: la Convenzione sull'accesso all'informazione, sulla partecipazione del pubblico al processo decisionale e sull'accesso alla giustizia in materia ambientale, fatta ad Aarhus, Danimarca, il 25 giugno 1998 cd. «Convenzione di Aarhus», ratificata con legge 16 marzo 2001, n. 108 (sentenza n. **93**) e la Convenzione relativa alle zone umide di importanza internazionale soprattutto come habitat degli uccelli acquatici, fatta a Ramsar, Iran il 2 febbraio 1971, resa esecutiva in Italia con d.P.R. 13 marzo 1976, n. 448 (sentenza n. **308**). Ad *integrazione dei parametri* costituzionali invocati, alcune Regioni ricorrenti hanno richiamato la Carta europea delle autonomie locali firmata a Strasburgo il 15 ottobre 1985, resa esecutiva con legge 30 dicembre 1989, n. 439 (sentenze nn. **220, 229**).

*In un giudizio per conflitto di attribuzione tra enti* la Regione autonoma Sardegna ha richiamato, ad *integrazione di uno dei parametri* costituzionali invocati, la Convenzione internazionale per la

conservazione dei tonnidi dell'Atlantico adottata a Rio de Janeiro nella Conferenza tenutasi tra il 2 e il 14 maggio 1966 e ratificata legge 4 giugno 1997, n. 169 (sentenza n. **9**, la Corte ha ritenuto prive di fondamento le relative doglianze, si v. *supra*, sez. I).

L'invocazione dei trattati internazionali ha accompagnato il richiamo di normative europee comunitarie (sentenze nn. **7, 9, 40, 93, 214, 220**; ordinanza n. **136**) o di disposizioni della CEDU (sentenze nn. **40, 214, 278, 293**; ordinanza n. **322**); la Convenzione internazionale per la conservazione dei tonnidi dell'Atlantico e la Convenzione di Aarhus sono state richiamate dalla Corte costituzionale anche alla stregua del diritto dell'Unione europea (sentenze nn. **9, 93**: si v. *supra* sez. I).

## ***1. Aspetti processuali***

### ***1.1 I parametri costituzionali che hanno veicolato il diritto internazionale nei giudizi di costituzionalità***

Accanto all'*art. 117, primo comma, Cost.*, che vincola il legislatore statale e regionale al rispetto degli obblighi internazionali (sentenze nn. **7, 9, 93, 220**) e all'*art. 10 Cost.* (ordinanza n. **150**), in diversi casi i trattati internazionali hanno contribuito di fatto alla definizione della portata delle disposizioni costituzionali invocate come parametri diretti (l'*art. 2*, nella sentenza n. **278**; gli *artt. 2 e 24*, nell'ordinanza n. **322**; l'*art. 31*, nella sentenza n. **24**; l'*art. 133 Cost.*, nella sentenza n. **220**). In taluni casi le disposizioni delle Convenzioni internazionali sono state richiamate come *parametri diretti* del giudizio (ordinanza n. **136**).

## ***2. Aspetti sostanziali***

### ***2.1. Le dichiarazioni di incostituzionalità per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost.***

Dopo aver accolto le censure del remittente sotto il profilo dell'*art. 3 Cost.* (per l'irragionevolezza dell'automatismo discendente dalla disposizione impugnata), con la sentenza n. **7**, la Corte ha ritenuto fondata la questione di costituzionalità anche sul versante della necessaria conformazione del quadro normativo agli impegni internazionali assunti dal nostro Paese con riguardo alla protezione dei minori. L'*art. 569* del codice penale è stato pertanto dichiarato incostituzionale anche in riferimento all'*art. 117, primo comma, Cost.* come integrato dall'*art. 3, primo comma*, della Convenzione sui diritti del fanciullo del 1989 e della Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli del 1996, nella parte in cui stabilisce che, in caso di condanna pronunciata contro il genitore per delitto di soppressione di stato, previsto dall'*art. 566, secondo comma*, del codice penale, consegua di diritto la perdita della potestà genitoriale, così precludendo al giudice ogni possibilità di valutazione dell'interesse del minore nel caso concreto.

(Si ricordi che analoga questione sollevata, in riferimento all'*art. 10* come integrato dalla Convenzione di New York sui diritti del fanciullo, sull'*art. 574-bis* del codice penale, nella parte in cui stabilisce che in caso di condanna pronunciata contro il genitore per il delitto di sottrazione e trattenimento del minore all'estero, consegua di diritto la sospensione della potestà genitoriale, così precludendo al giudice ogni possibilità di valutazione dell'interesse del minore nel caso concreto. E' stata invece dichiarata manifestamente inammissibile per difetto di motivazione sulla rilevanza: ordinanza n. **150**).

**INDICE DELLE VOCI**  
(delle decisioni contenenti profili sostanziali)

ACQUE.....	sent. n. 28
AGRICOLTURA.....	sent. nn. 62, 209
AIUTO DI STATO.....	sent. n. 299
AMBIENTE (TUTELA DELL').....	sent. nn. 58, 93, 178, 300
AMMINISTRAZIONE PUBBLICA.....	sent. nn. 2, 229
ANIMALI.....	sent. n. 193
APPALTI PUBBLICI.....	sent. nn. 28, 46, 134, 187, 259, 292
ASSISTENZA.....	sent. nn. 2, 4, 40, 62, 172, 222
ATTIVITA' AMMINISTRATIVA.....	sent. nn. 39, 50, 64, 65, 70, 81
BENI CULTURALI.....	sent. n. 194
BILANCIO E CONTABILITÀ PUBBLICA.....	sent. nn. 3, 26, 28, 36, 46, 51, 63, 138, 181, 205, 219, 220, 221, 236, 241, 250, 256, 266
CACCIA.....	sent. nn. 90, 139, 142, 189, 193, 303
CALAMITÀ PUBBLICHE E PROTEZIONE CIVILE.....	sent. nn. 64, 101, 300
CIRCOLAZIONE STRADALE.....	sent. nn. 43, 77, 247, 281; ord. n. 283
COMMERCIO.....	sent. nn. 27, 38, 65, 98, 209, 245, 251
CONTRATTO, ATTO E NEGOZIO GIURIDICO.....	sent. n. 159
CORTE DEI CONTI.....	sent. n. 60
DEMANIO E PATRIMONIO DELLO STATO E DELLE REGIONI.....	sent. nn. 22, 36, 63, 171, 288
DISABILE.....	sent. n. 203
EDILIZIA E URBANISTICA.....	sent. nn. 6, 58, 64, 101, 102, 103, 139, 238, 239, 251, 272
EDILIZIA POPOLARE.....	sent. n. 161
ELEZIONI.....	sent. nn. 109, 120
ENERGIA.....	sent. nn. 70, 80, 114, 117, 182, 188, 239, 298, 307
ENTI LOCALI.....	sent. nn. 154, 180, 220, 236, 256
ESECUZIONE DELLA PENA.....	sent. n. 279
FALLIMENTO E PROCEDURE CONCORSUALI.....	sent. nn. 170, 184
FARMACI.....	sent. n. 141
FARMACIA.....	sent. n. 255
FILIAZIONE.....	sent. nn. 7, 278
FINANZA PUBBLICA.....	sent. n. 71
FINANZA REGIONALE.....	sent. nn. 42, 97, 219, 263, 273
FONTI NORMATIVE.....	sent. nn. 34, 70, 80, 103, 134, 170, 237, 275
GIOCO E SCOMMESSE.....	sent. n. 275
IMPIEGO PUBBLICO.....	sent. nn. 3, 18, 19, 28, 36, 72, 73, 76, 77, 78, 83, 105, 106, 109, 130, 137, 146, 152, 160, 167, 218, 224, 225, 227, 228, 260, 265, 277, 286, 287, 289, 304, 310
IMPOSTE E TASSE.....	sent. nn. 77, 97, 121, 153; ord. n. 112
IMPRESA E IMPRENDITORE.....	sent. nn. 94, 259, 264
INDUSTRIA.....	sent. n. 85
INIZIATIVA ECONOMICA.....	sent. nn. 8, 62, 94, 171
INQUINAMENTO.....	sent. n. 274
ISTRUZIONE.....	sent. n. 62, 76, 215
LAVORI PUBBLICI.....	sent. nn. 36, 94, 137
LAVORO.....	sent. nn. 82, 85, 107, 231
LIBERALIZZAZIONI.....	sent. nn. 8, 27, 38, 41, 46, 62, 65, 98, 230

MAFIA .....	sent. nn. 57, 118
MAGISTRATI .....	sent. nn. 47, 100
MARCHI .....	sent. nn. 66, 209
MINIERE E CAVE .....	sent. nn. 145, 246
MINORANZE LINGUISTICHE .....	sent. n. 215
MISURE CAUTELARI .....	sent. n. 293
MISURE DI PREVENZIONE .....	sent. n. 291
OBBLIGAZIONI .....	sent. n. 131
OCCUPAZIONE .....	sent. nn. 85, 108, 119
OPERE PUBBLICHE .....	sent. nn. 122, 274
ORDINAMENTO GIUDIZIARIO .....	sent. nn. 237, 314
ORDINAMENTO PENITENZIARIO .....	sent. nn. 135, 143
PAESAGGIO .....	sent. nn. 93, 139, 211, 238, 308
PARLAMENTO .....	sent. nn. 73, 305, 313
PARTECIPAZIONI PUBBLICHE .....	sent. n. 229
PATTO DI STABILITÀ INTERNO .....	sent. nn. 3, 8, 28, 46, 60, 219, 221
PESCA .....	sent. n. 9
PIANO DI RIENTRO DEL DISAVANZO SANITARIO .....	sent. nn. 28, 79, 180, 228
PORTI E AEROPORTI .....	sent. nn. 162, 299
PRESCRIZIONE E DECADENZA .....	sent. n. 18
PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI .....	sent. n. 168
PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA .....	sent. n. 1
PREVIDENZA .....	sent. nn. 26, 33, 47, 116, ord. n. 32
PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO .....	sent. nn. 62, 186, 239
PROCEDIMENTO CIVILE ...	sent. nn. 10, 12, 88, 119, 149, 216, 223; ord. nn. 174, 190, 226
PROCESSO PENALE .....	sent. nn. 21, 23, 24, 57, 168, 183, 232; ord. nn. 163, 235, 243
PROCESSO TRIBUTARIO .....	sent. n. 110; ord. n. 166
PROFESSIONI .....	sent. nn. 91, 98, 282
PROVINCE AUTONOME .....	sent. nn. 71, 122, 145, 187, 219, 221, 223, 255, 263, 274, 301
REATI E PENE .....	sent. nn. 7, 43, 179, 210, 281; ord. nn. 247, 324
REGIONI (IN GENERE) .....	sent. nn. 18, 31, 36, 39, 118, 219
REGIONI A STATUTO SPECIALE .....	sent. nn. 3, 9, 38, 42, 51, 60, 97, 109, 215, 218, 219, 230, 236, 256, 260, 265, 300
RESPONSABILITÀ CIVILE .....	sent. n. 162; ord. n. 157
RICERCA SCIENTIFICA .....	sent. n. 212
RIFIUTI .....	sent. nn. 285, 300
RISCOSSIONE DELLE IMPOSTE .....	sent. n. 8
SALUTE (TUTELA DELLA) .....	sent. n. 85
SANITÀ PUBBLICA .....	sent. nn. 18, 28, 79, 152, 180, 228, 290, 301
SCUOLA .....	sent. n. 146
SERVIZI PUBBLICI LOCALI (IN GENERE) .....	sent. n. 46
SERVIZIO IDRICO INTEGRATO .....	sent. nn. 50, 67, 228, 233
SPESE DI GIUSTIZIA .....	sent. nn. 12, 88, ord. nn. 191, 261
SPORT .....	sent. n. 254
STRANIERO .....	sent. nn. 2, 4, 40, 98, 133, 172, 202, 222, 309
TRASPORTI .....	sent. nn. 230, 264
TRASPORTO PUBBLICO LOCALE .....	sent. nn. 41, 273
UNIVERSITA' .....	sent. nn. 78, 83, 302, 310
VOLONTARIATO .....	sent. nn. 267, 309
ZOOTECNIA .....	sent. n. 7



## ANALISI DEI DATI QUANTITATIVI

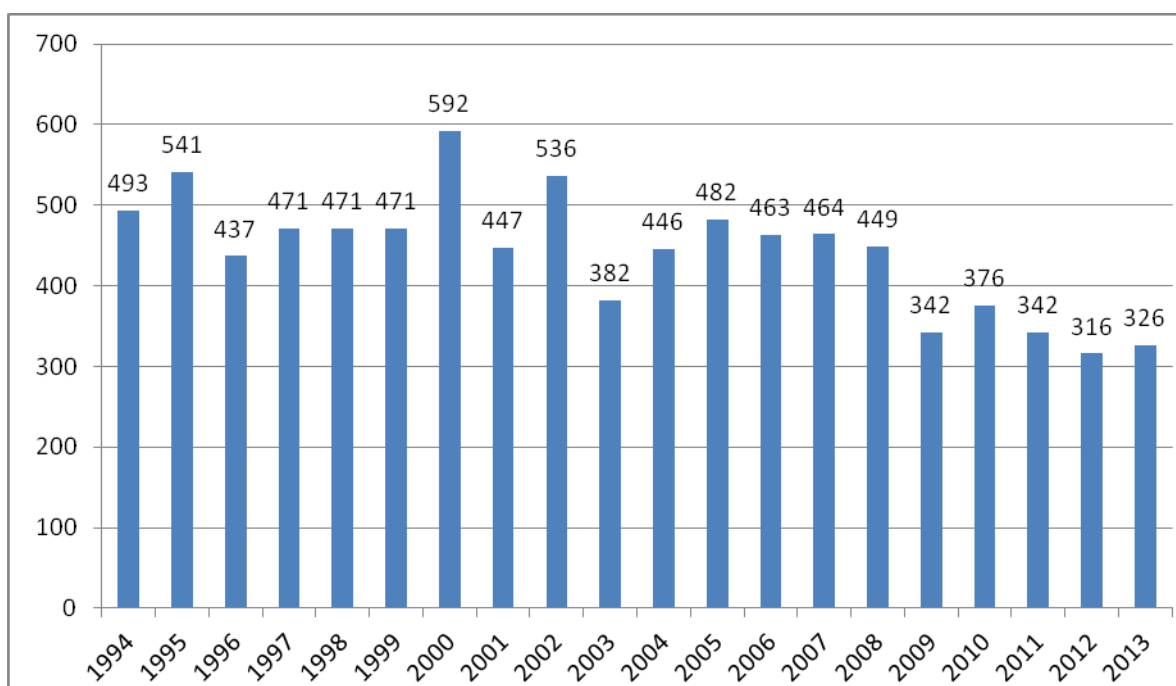
### 1.1. Il totale delle decisioni

Il totale delle decisioni rese dalla Corte costituzionale nel 2013 è di 326. Si tratta di un dato di poco superiore a quello del 2012 (+3,16 % rispetto alle 316 del 2012).

Nell'ultimo ventennio, fatta eccezione per il 2012, il totale delle decisioni è sempre stato superiore alla soglia raggiunta quest'anno e solo in rare occasioni è sceso al di sotto del valore di 350. Ne discende una collocazione del numero di decisioni del 2013 nettamente al di sotto del valore medio degli ultimi vent'anni (pari a 451).

Il grafico n. 1 illustra l'andamento quantitativo della produzione giurisprudenziale della Corte su base annua dal 1994. Da esso si coglie, tra l'altro, una progressiva contrazione del numero di decisioni: ponendo il 2003 come *discrimen*, gli anni più prossimi hanno registrato, rispetto agli antecedenti, numeri significativamente ridotti. In particolare, dal 2009 il numero delle decisioni non oltrepassa la soglia delle 350 decisioni (unica eccezione il 2010 con 376).

**Grafico n. 1 – Le decisioni annuali (1994-2013)**



La diminuzione dei valori assoluti rispetto al passato è dovuta alla minore quantità di atti di promovimento, in particolare delle ordinanze di rimessione.

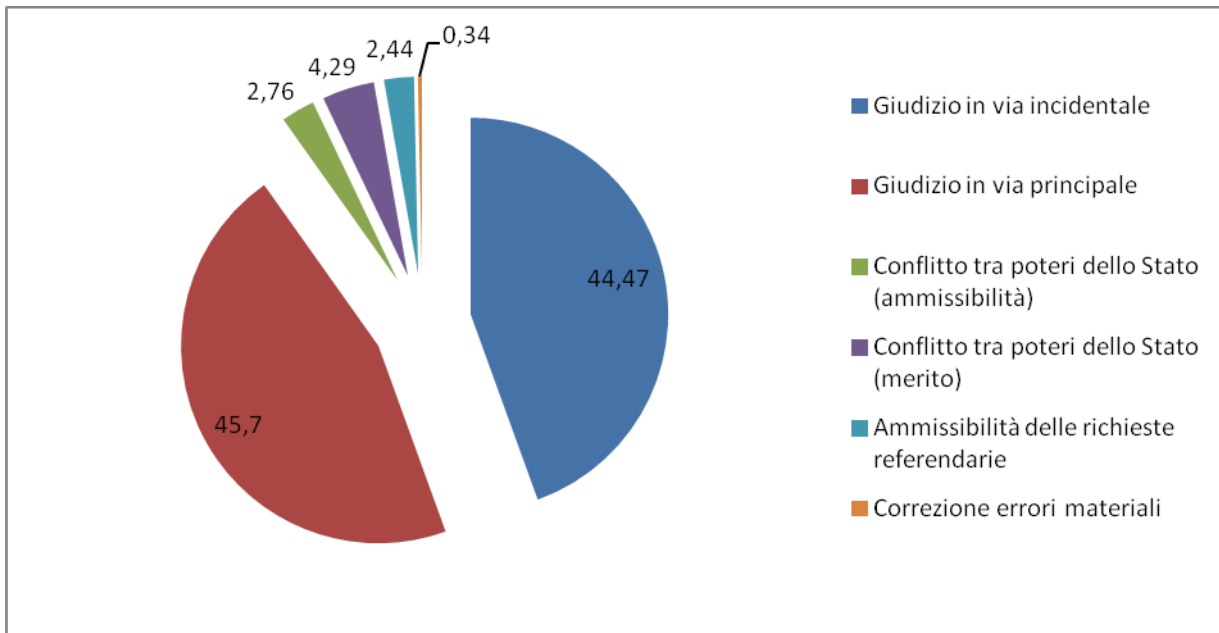
Con riguardo alle diverse tipologie di giudizio costituzionale, le 326 decisioni del 2013 sono così ripartite: 145 (73 sentenze e 72 ordinanze) nel giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale; 149 (120 sentenze e 29 ordinanze) nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale; 9 nel giudizio per conflitto di attribuzione tra Stato, Regioni e Province autonome; 22 in quello per conflitto tra poteri dello Stato, di cui 14 ordinanze emesse nella fase di ammissibilità e 8 pronunce (7 sentenze e 1 ordinanza) nella fase di merito. Completa il quadro una ordinanza di correzione di errori materiali.

Tradotti questi valori in termini percentuali, si può notare come il giudizio incidentale riguardi il 44,47% delle cause decise e sia stato superato dal giudizio in via principale che si è attestato al

45,7% delle controversie definite nell'anno. Il restante contenzioso è così ripartito: 2,76% per i conflitti tra enti, 6,74% per i conflitti tra poteri dello Stato (di cui il 4,29% è costituito dalle ordinanze emesse nella fase di ammissibilità e il 2,44% dalle decisioni rese nella fase di merito), lo 0,34% per la correzione di errori materiali.

Il grafico n. 2 illustra questi valori percentuali.

**Grafico n. 2 – I tipi di giudizio nel 2013 (sul totale delle decisioni)**

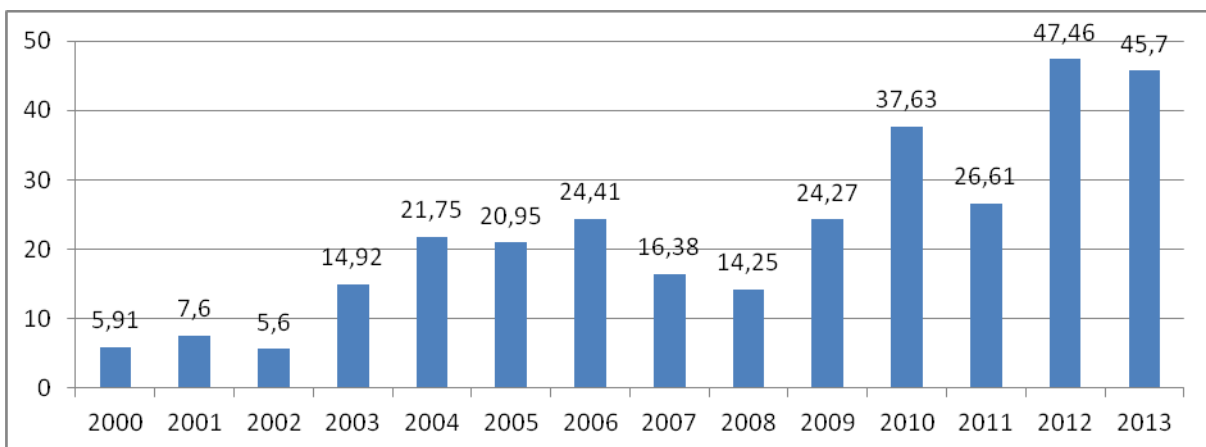


Il giudizio in via principale ha espresso, come già nel 2012, la quota più rilevante del contenzioso costituzionale. Il relativo dato (149 decisioni) si è mantenuto costante rispetto all'anno precedente (150 pronunce).

Percentualmente si è invece registrata una lieve diminuzione (dal 47,6% del 2012 al 45,7% del 2013).

Il grafico n. 3 mostra l'andamento crescente in percentuale del giudizio in via principale a partire dal 2000.

**Grafico n. 3 – Il giudizio in via principale in rapporto al totale delle decisioni (2000-2013)**



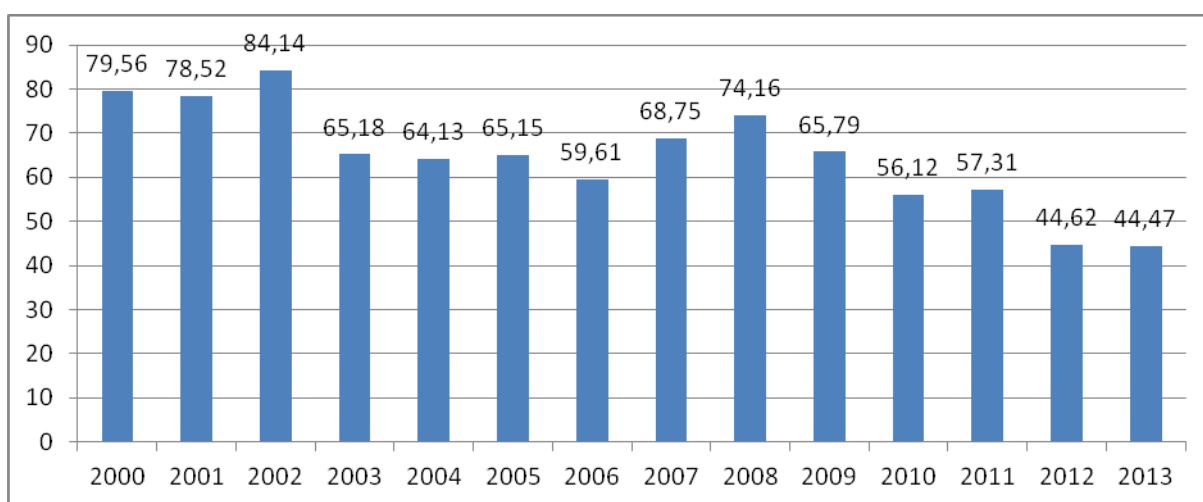
Il giudizio in via incidentale ha registrato un lieve incremento delle decisioni, passate dalle 141 del 2012 alle 145 del 2013. Tuttavia, come già nel 2012, esso si attesta al di sotto del 50%, rappresentando il secondo dato più rilevante in assoluto dopo il giudizio in via principale.

Per il terzo anno consecutivo, il totale delle decisioni rese in tale sede è inferiore a 200 (erano 196 nel 2011, 141 nel 2012).

Per la sesta volta nella storia della Corte costituzionale (come già negli anni 1956, 2006, 2010, 2011 e 2012) il dato relativo al giudizio incidentale, espresso in termini percentuali, non raggiunge la soglia del 60% del totale delle decisioni.

Il grafico n. 4 mostra l'andamento decrescente in percentuale del giudizio incidentale a partire dal 2000.

**Grafico n. 4 – Il giudizio in via incidentale in rapporto al totale delle decisioni (2000-2013)**

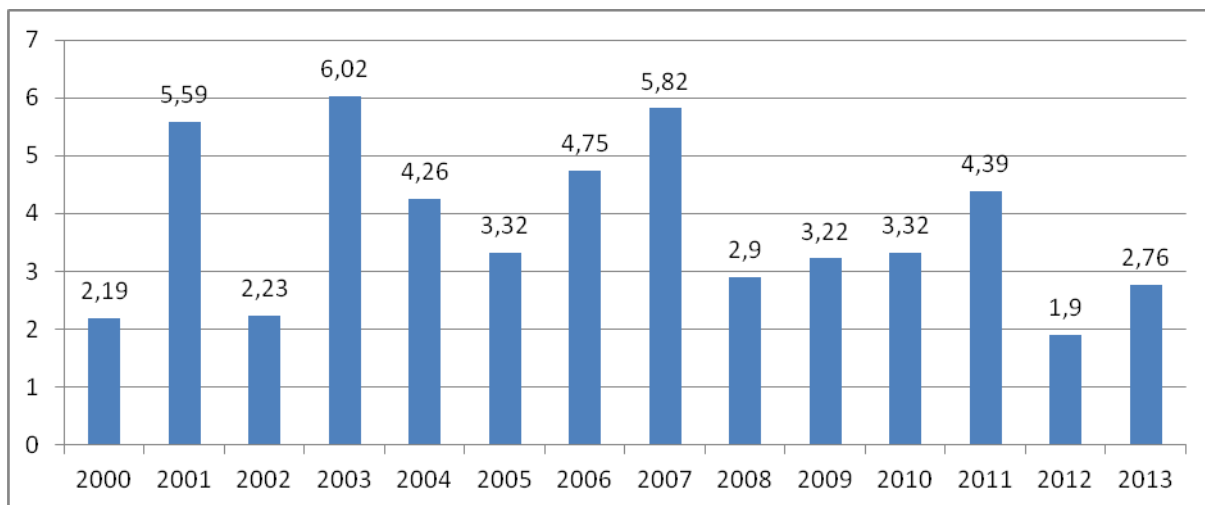


Per quanto attiene al conflitto tra Stato, Regioni e Province autonome, il dato del 2013 segna un notevole incremento (+50%) rispetto al 2012 (anno in cui si erano avute 6 decisioni)

Anche in termini di peso percentuale, può constatarsi un lieve aumento (dall'1,9% del 2012 al 2,76% del 2013).

Il grafico n. 5 illustra l'andamento in percentuale dei conflitti intersoggettivi a partire dal 2000.

**Grafico n. 5 – Il conflitto intersoggettivo in rapporto al totale delle decisioni (2000-2013)**

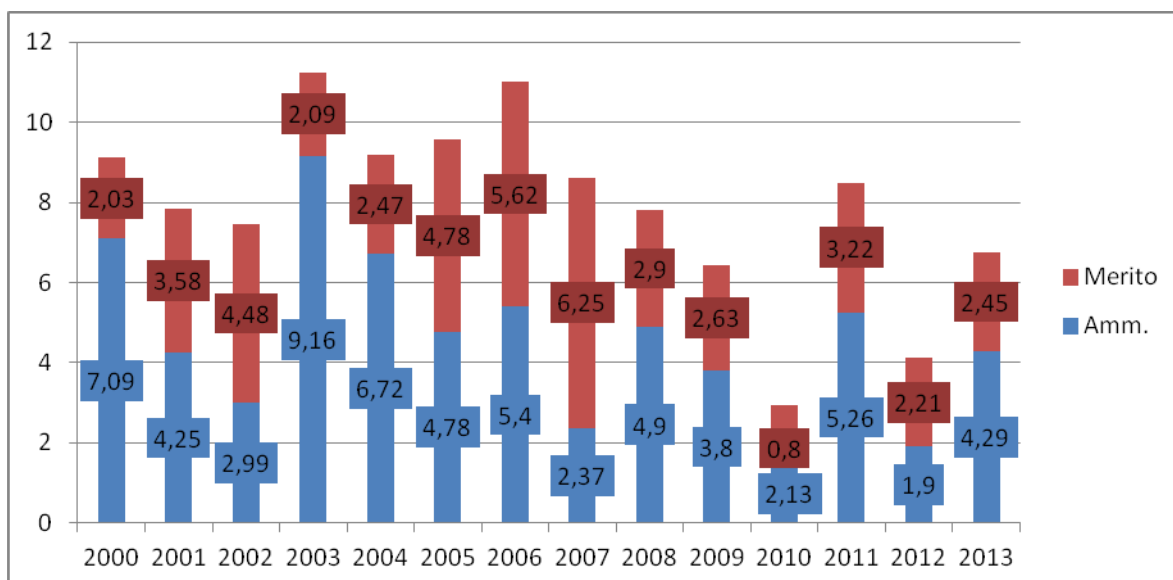


Per quanto riguarda il conflitto tra poteri dello Stato si segnala un sensibile aumento per la fase di ammissibilità (dalle 6 decisioni del 2012 alle 14 del 2013: +133,33%), mentre per la fase di merito c'è un lieve incremento (dalle 7 decisioni del 2012 alle 8 del 2013: +14,28%).

Le 22 decisioni rese nelle due fasi del giudizio (14 per l'ammissibilità e 8 per il merito) segnano un netto aumento rispetto al 2012 (13 decisioni di cui 6 per la fase di ammissibilità e 7 rese nella fase di merito).

Il grafico n. 6 mostra l'andamento in percentuale del conflitto interorganico negli ultimi quattordici anni, distinguendo tra decisioni rese in fase di ammissibilità e decisioni rese in fase di merito.

**Grafico n. 6 – Il conflitto interorganico in rapporto al totale delle decisioni (2000-2013)**



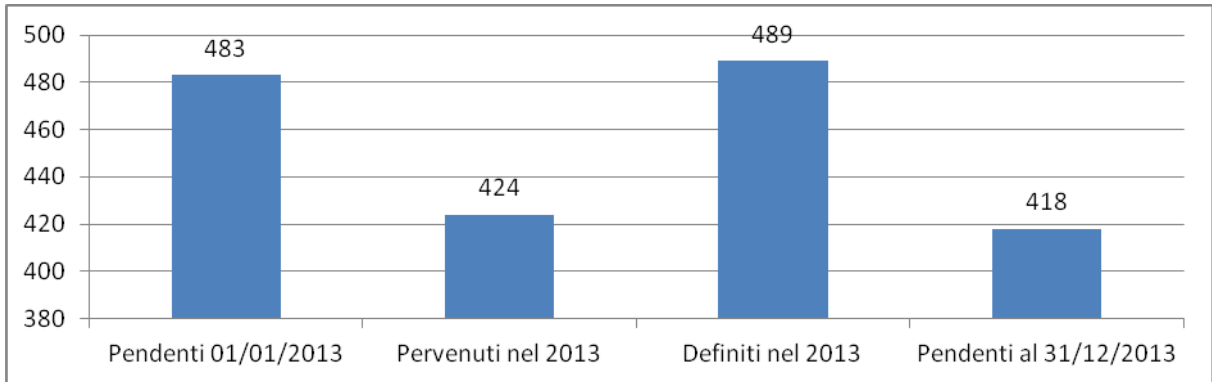
L'esiguo dato relativo alla correzione di errori materiali (una sola ordinanza nel 2013) evidenzia una grande cura nella stesura delle decisioni.

### ***1.2. Il rapporto tra decisioni ed atti di promovimento***

Al 1° gennaio 2013 risultavano pendenti complessivamente 483 giudizi. Al 31 dicembre 2013 sono pervenuti 424 atti di promovimento e sono stati definiti 489 giudizi, sicché alla fine del 2013 la pendenza ammonta a 418 giudizi (-65).

Il grafico n. 7 descrive questo andamento.

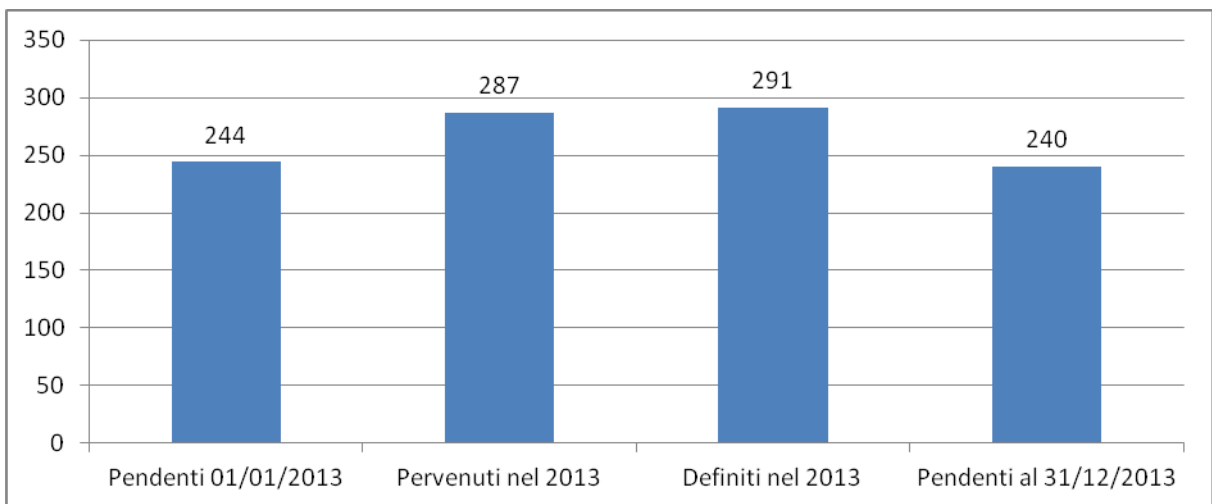
***Grafico n. 7 – Giudizi pervenuti, decisi e pendenti (totale, 2013)***



Passando all'esame dei dati in relazione ai diversi tipi di giudizio, si osserva che i giudizi in via incidentale pendenti al 1° gennaio 2013 erano 244, nel corso dell'anno ne sono pervenuti 287 e ne sono stati definiti 291, con un conseguente lieve decremento della pendenza a fine 2013, per un totale di 240 giudizi da definire (-4).

Il grafico n. 8 offre un quadro di sintesi dei dati del 2013.

***Grafico n. 8 – Giudizi pervenuti, decisi e pendenti (giudizio in via incidentale, 2013)***



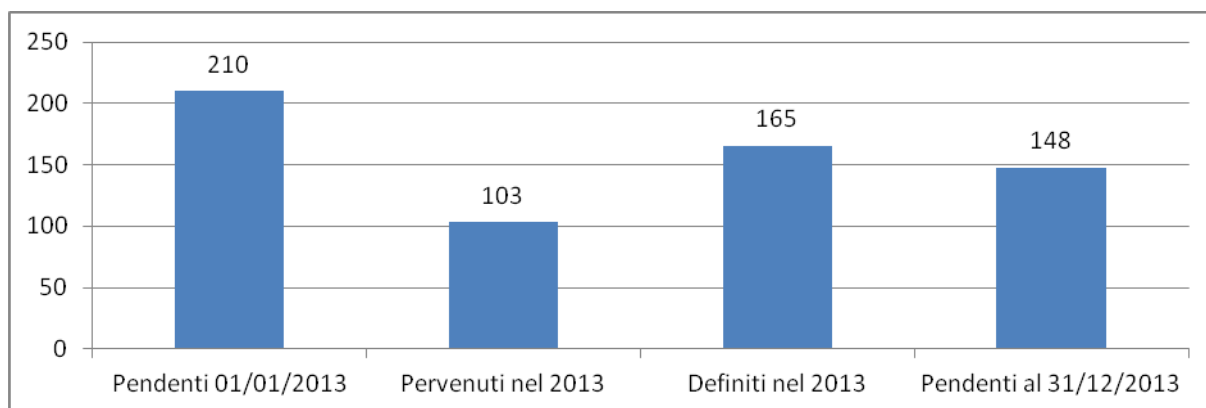
Il dato relativo ai giudizi in via principale si pone in controtendenza con l'andamento degli ultimi anni nei quali erano aumentati notevolmente i ricorsi pervenuti (110 nel 2009, 123 nel 2010, 170 nel 2011, 197 nel 2012); infatti nel 2013 il dato dei ricorsi pervenuti si è attestato a 103 ricorsi (-47,71 % rispetto al 2012).

Il decremento dei ricorsi pervenuti, unitamente ad un incremento di quelli definiti (165, a cui

sono da aggiungere 32<sup>1</sup> parzialmente decisi), determina la sensibile riduzione del dato finale della pendenza al 31 dicembre 2013 (148; -62).

Il grafico n. 9 illustra la dinamica relativa al giudizio in via principale nel 2013.

**Grafico n. 9 – Giudizi pervenuti, decisi e pendenti (giudizio in via principale, 2013)**



Raffrontando le due tipologie di giudizio di legittimità costituzionale si evince, come già emerso nel grafico n. 2, un'inversione di peso tra il giudizio in via incidentale e quello in via principale, in linea con la tendenza che, a partire dal 2003, ha visto una costante crescita del secondo e, in parallelo, una tendenziale contrazione del primo.

Anche quest'anno si mantiene la novità verificatasi nel 2011 e nel 2012 nei rapporti tra le pendenze dei due giudizi di legittimità costituzionale: le pendenze nel giudizio in via incidentale continuano a sopravanzare quelle del giudizio in via principale di ben 92 unità (240 rispetto a 148).

Per quel che attiene ai conflitti tra enti territoriali, al 1 gennaio 2013 risultavano pendenti 17 giudizi; nell'anno sono pervenuti 14 conflitti, valore inferiore a quello del 2012 (16), ed in linea con la media del periodo successivo al 2003, quando i conflitti promossi hanno oscillato tra i 12 del 2007 ed i 16 del 2004, con l'unica eccezione dei 28 conflitti del 2008.

I ricorsi definiti, invece, sono stati 11<sup>2</sup>, un dato superiore ai 7 del 2012 (+57,14%).

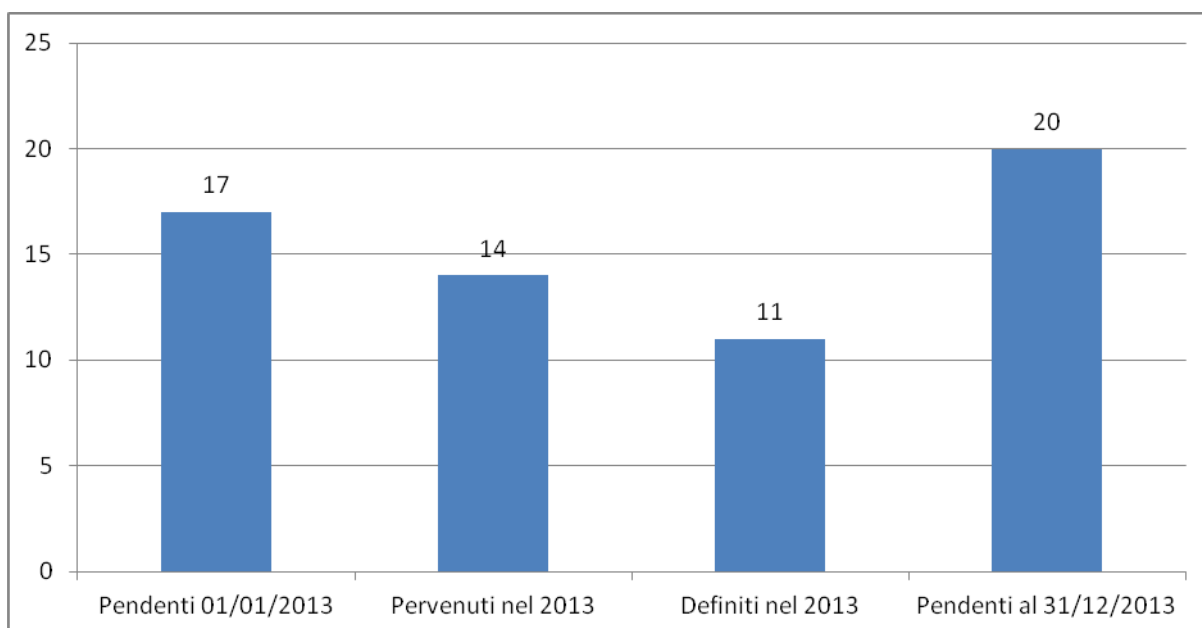
Risultano pendenti alla data del 31 dicembre 20 giudizi (+17,64%).

<sup>1</sup> Dei 32 ricorsi parzialmente decisi 16, hanno costituito oggetto di decisioni rese anteriormente al 2013. Pertanto nell'anno trascorso sono stati decisi integralmente 165 ricorsi ed altri 16 hanno costituito oggetto di un primo pronunciamento della Corte.

<sup>2</sup> Il dato non tiene conto di un ricorso originariamente iscritto nel registro dei conflitti intersoggettivi, che la Corte (sent. n. 118/2013) ha correttamente interpretato come rivolto a promuovere una questione di legittimità costituzionale.

Il grafico n. 10 dà un quadro di sintesi per il 2013.

**Grafico n. 10 – Giudizi pervenuti, decisi e pendenti (conflitto intersoggettivo, 2013)**

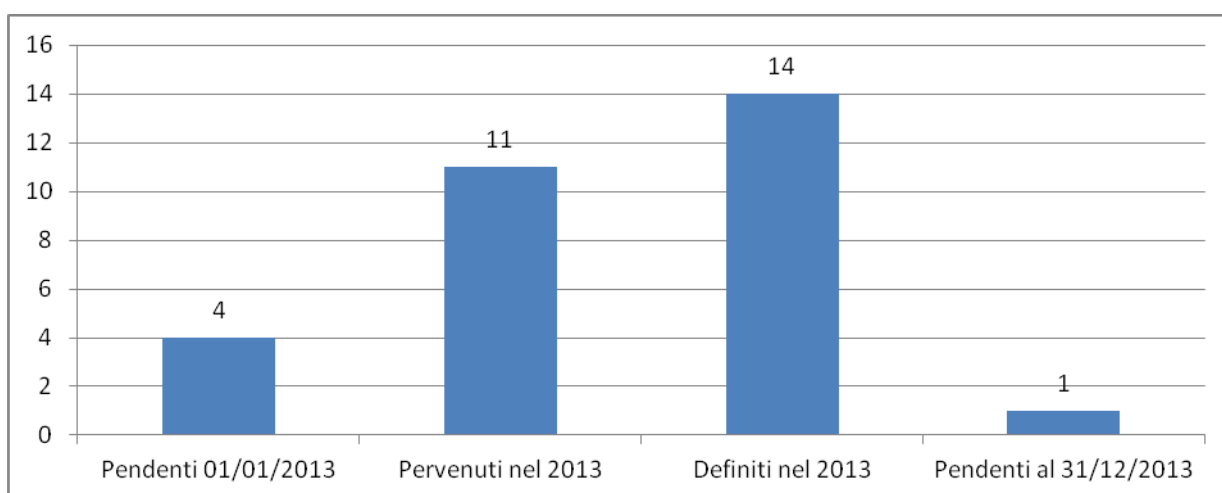


Di segno contrastante sono i dati relativi ai conflitti tra poteri dello Stato.

Con riguardo alla fase dell'ammissibilità, si registra, infatti, una sensibile diminuzione della pendenza: i giudizi pendenti al 1° gennaio 2013 erano 4, ne sono pervenuti 11, definiti 14 e 1 solo rimane pendente al 31 dicembre 2013.

Il grafico n. 11 illustra i suddetti dati.

**Grafico n. 11 – Giudizi pervenuti, decisi e pendenti (conflitto interorganico – ammissibilità, 2013)**

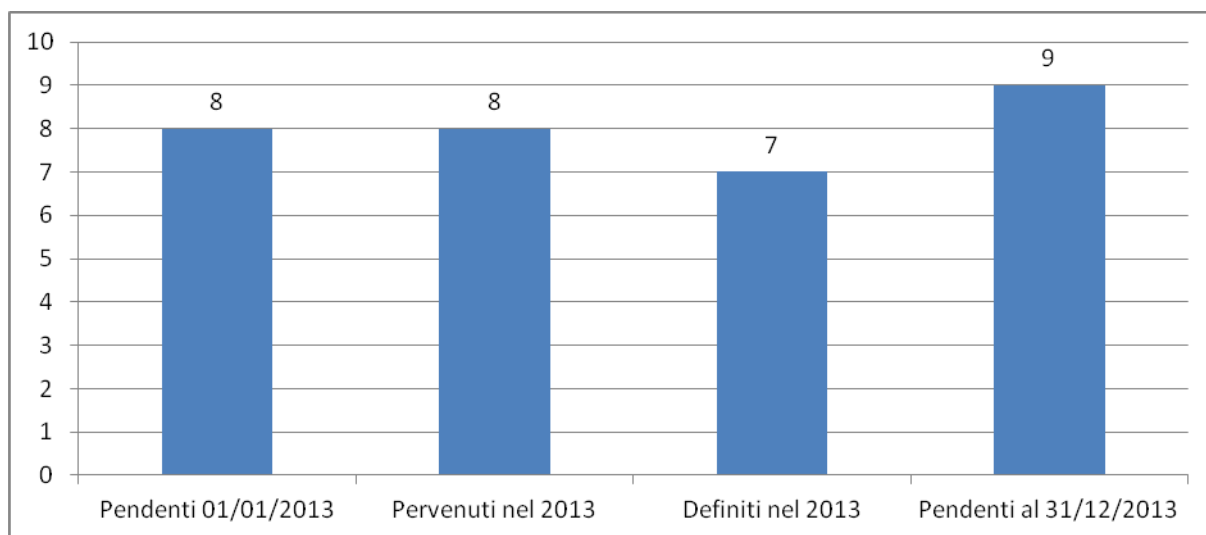


Nella fase di merito, invece, si riscontra un lieve aumento della pendenza dagli 8 giudizi pendenti ad inizio anno ai 9 giudizi pendenti a fine 2013.

I ricorsi pervenuti sono stati 8 (7 nel 2012, 9 nel 2011). I ricorsi decisi sono stati 7<sup>3</sup> (7 nel 2012, 11 nel 2011).

Il grafico n. 12 mostra la dinamica inerente al 2013.

**Grafico n. 12 – Giudizi pervenuti, decisi e pendenti (conflitto interorganico – merito, 2013)**



Un ultimo dato da tener presente è l'iscrizione nel registro ammissibilità di *referendum* di un'ordinanza dell'Ufficio centrale presso la Corte di cassazione relativa ad una richiesta referendaria.

### **1.3. La forma delle decisioni**

Le 326 decisioni rese nel 2013 si suddividono in 208 sentenze e 118 ordinanze, rispettivamente pari al 56% ed al 44% del totale.

Negli ultimi anni, e segnatamente dopo il picco negativo del 2002 (25,19%), la percentuale di sentenze ha visto una costante progressione (con l'unica eccezione del 2007) che è giunta, nel 2010, ad invertire i rapporti tra sentenze ed ordinanze, con le prime che hanno coperto il 55,85%. Si è riproposta, in tal modo, la situazione che, a partire dalla fase dello «smaltimento dell'arretrato», si era verificata soltanto negli anni compresi tra il 1992 ed il 1997, quando le sentenze avevano avuto un peso maggiore delle ordinanze.

Il quadro generale si arricchisce di spunti di riflessione ulteriori allorché si vadano a disaggregare i dati delle sentenze e delle ordinanze per tipo di giudizio.

Nel giudizio in via incidentale, sono state rese 73 sentenze e 72 ordinanze (rispettivamente: 50,34% e 49,66%); nel giudizio in via principale sono state pronunciate 120 sentenze e 29 ordinanze (rispettivamente: 77,3% e 22,7%); il conflitto tra enti territoriali ha visto 8 sentenze e 1 ordinanza (rispettivamente: 80,54 % e 19,46%); la fase di merito del conflitto tra poteri è stata conclusa con 7 sentenze e 1 ordinanza (rispettivamente: 88,89% e 11,11%).

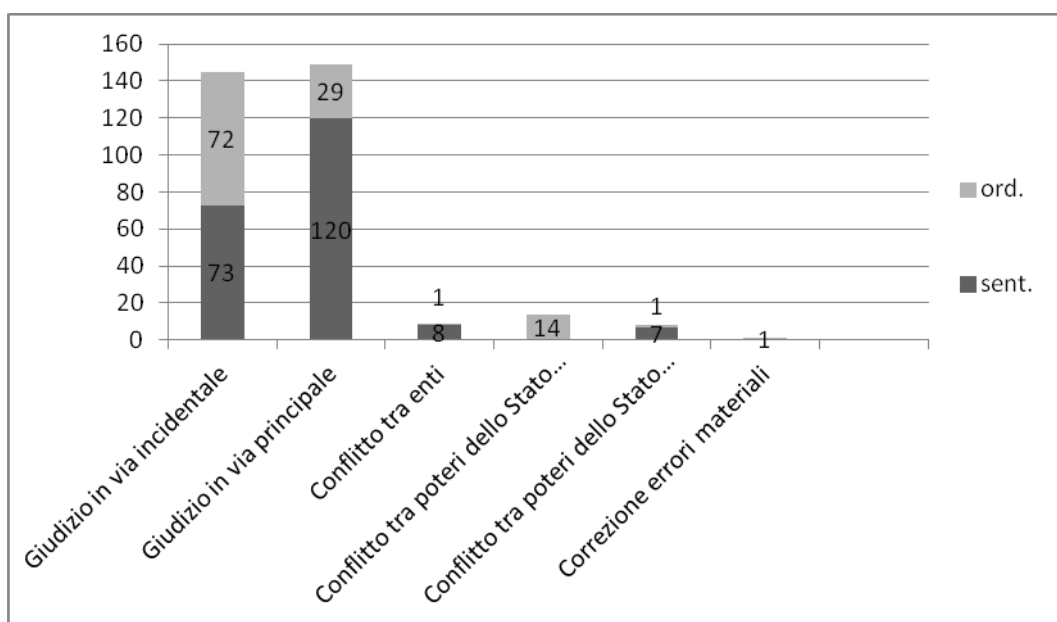
Completano il quadro le 14 ordinanze adottate in sede di giudizio di ammissibilità del conflitto interorganico e 1 ordinanza di correzione di errori materiali.

Il grafico n. 13 riassume i dati appena forniti.

<sup>3</sup> Il dato non tiene conto dell'ordinanza n. 56/2013 con cui la Corte si è limitata a disporre la rinnovazione della notificazione del ricorso.



**Grafico n. 13 – Sentenze ed ordinanze per tipi di giudizio (2013)**



I dati disaggregati per tipo di giudizio mostrano un sensibile decremento della quota di ordinanze nell'ambito del giudizio in via incidentale. In termini assoluti, infatti, le 72 ordinanze segnano una diminuzione significativa attestata dal fatto che dal 1990 mai si era avuto un numero così contenuto. Anche le 73 sentenze esprimono un calo significativo; negli anni più recenti solo nel 2003 si era avuto un dato più basso (54 sentenze).

L'altro dato da rimarcare è quello del numero di sentenze rese nel giudizio in via principale. Le 120 sentenze del 2013 rappresentano il dato più alto dal 2000. Le 29 ordinanze segnano un calo rispetto alle 34 del 2012. Il numero delle sentenze nel giudizio in via principale ha superato, anche nel 2013, quello delle sentenze rese nel giudizio in via incidentale.

#### ***1.4. Alcune evidenze sul giudizio di legittimità costituzionale: mancata pronuncia nel merito e dichiarazione di illegittimità***

In questa sezione si evidenziano, per le decisioni rese nei giudizi di legittimità costituzionale, le dichiarazioni di illegittimità costituzionale, nonché i casi in cui la Corte non ha potuto pronunciarsi nel merito, con conseguente declaratoria di (manifesta) inammissibilità della questione promossa in via incidentale o principale, ovvero di estinzione e cessazione della materia del contendere nel solo giudizio principale.

Le seguenti tabelle - riferite al periodo 2009-2013 - mostrano dati di significativa consistenza per tutte le considerate tipologie di dispositivo.

### *Giudizio in via incidentale*

<b>Anno</b>	<b>Totale decisioni</b>	<b>Dichiarazioni di inammissibilità</b>	<b>Dichiarazioni di illegittimità costituzionale</b>
2013	145	76 (69 decisioni)	48 (42 sentenze)
2012	141	79 (75 decisioni)	33 (25 sentenze)
2011	196	129 (121 decisioni)	39 (35 sentenze)
2010	211	122 (117 decisioni)	50 (42 sentenze)
2009	225	147 (135 decisioni)	34 (31 sentenze)

### *Giudizio in via principale*

<b>Anno</b>	<b>Totale decisioni</b>	<b>Dichiarazioni di estinzione</b>	<b>Dichiarazioni di cessazione della materia del contendere</b>	<b>Dichiarazioni di inammissibilità</b>	<b>Dichiarazioni di illegittimità costituzionale</b>
2013	149	32 (32 decisioni)	17 (15 decisioni)	55 (44 decisioni)	208 (95 sentenze)
2012	150	29 (26 decisioni)	39 (34 decisioni)	49 (36 decisioni)	120 (73 sentenze)
2011	91	17 (16 decisioni)	15 (15 decisioni)	26 (18 decisioni)	84 (57 sentenze)
2010	141	32 (32 decisioni)	26 (25 decisioni)	58 (29 decisioni)	109 (67 sentenze)
2009	82	13 (13 decisioni)	39 (18 decisioni)	139 (31 decisioni)	77 (37 sentenze)

#### ***1.5. La scelta del rito***

Nel 2013, la Corte ha tenuto 24 udienze pubbliche e 14 camere di consiglio.

Delle 326 decisioni totali, 192 (58,9%) sono state adottate a seguito di udienza pubblica, mentre 134 (41,1%) a seguito di camera di consiglio.

Questi dati confermano quelli del 2012 e, dunque, l'inversione di tendenza rispetto agli anni precedenti in cui le decisioni assunte in camera di consiglio erano sempre state prevalenti. Il dato più alto di decisioni rese a seguito di udienza pubblica era stato segnato nel 2006, quando esse avevano coperto il 43,84% del totale. A partire dal 2000, poi, soltanto in un'altra occasione la percentuale era stata superiore al 40%, nel 2009, quando le pronunce rese a seguito di udienza pubblica si erano attestate al 42,11%; la quota era stata solo avvicinata nel 2005, con il 39,21%, e nel 2007, con il 39,01%, mentre nel 2008 si era avuto il picco negativo degli ultimi anni, con il 36,08%.

Può constatarsi come buona parte delle decisioni adottate a seguito di udienza pubblica abbiano avuto la forma di sentenza: delle 192 decisioni, 169 sono infatti sentenze (88 %), mentre 23 sono le ordinanze (12%). Correlativamente, le ordinanze sono state la chiara maggioranza delle decisioni adottate a seguito di una camera di consiglio: 95 ordinanze (70,9%) contro 39 sentenze (29,1%).

### ***1.6. I tempi delle decisioni e la trattazione delle pendenze***

I tempi di decisione relativi al contenzioso costituzionale risultano ragionevolmente brevi. Di seguito si forniscono alcuni dati pertinenti ai singoli giudizi.

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 trascorsi 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 218 giorni.

Questo dato, seppur si discosta dai tempi medi impiegati nel 2012 (182 giorni), conferma quella tendenza positiva che, dal 2007 (277 giorni), sembra ormai ampiamente consolidata.

Nel giudizio in via principale, l'intervallo tra la pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale* del ricorso e la trattazione della causa è più ampio: 267 giorni (251 nel 2012 e 203 nel 2011).

Nei conflitti tra Stato, Regioni e Province autonome, dalla pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale* del ricorso alla sua trattazione sono trascorsi, in media, 261 giorni. Questo dato che rappresenta un incremento rispetto ai 184 giorni necessari nel 2012, si pone in linea con i 263 giorni trascorsi nel 2011.

Per quel che attiene alla media dei giorni necessari per la trattazione dei conflitti tra poteri dello Stato decisi nel merito, il valore medio è stato di 345 giorni tra la pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale* e la trattazione del ricorso.

Tale dato che rappresenta un incremento rispetto ai 297 giorni del 2012 ed ai 305 del 2011, si pone in contrazione rispetto ai 373 giorni di media nel 2010.

Ad integrazione di quanto finora esposto, può rilevarsi che il tempo medio che occorre nel giudizio incidentale per giungere alla decisione è di 33 giorni dalla trattazione, mentre in relazione al giudizio in via principale è di 29 giorni. Interviene, invece, un tempo maggiore per i conflitti intersoggettivi, nei quali la Corte impiega 39 giorni. Infine nei conflitti interorganici il tempo medio è di 30 giorni.

## ***2. Il collegio giudicante***

Nell'anno 2013 il collegio ha visto due avvicendamenti.

L'avv. Alfonso Quaranta e il prof. Franco Gallo sono giunti alla scadenza naturale del loro mandato, rispettivamente il 27 gennaio e il 16 settembre 2013.

In sostituzione dell'avv. Quaranta, il Consiglio di Stato ha eletto il 29 novembre 2012 il dott. Giancarlo Coraggio, che ha giurato il 28 gennaio 2013. Mentre il prof. Giuliano Amato, che è stato nominato dal Presidente della Repubblica il 12 settembre 2013, ha giurato il successivo 18 settembre 2013, è subentrato al prof. Gallo.

Nel corso del 2013 si sono avvicendati come Presidente tre componenti del collegio: l'avv. Quaranta che ha sottoscritto 11 decisioni, in carica fino al 27 gennaio 2013; il prof. Gallo fino al 16 settembre ha firmato 211 decisioni; infine è stato eletto come Presidente il prof. Silvestri che a sua volta ha sottoscritto 83 decisioni.

Nel corso del 2013 le restanti 21 decisioni sono state firmate dal vicepresidente avv. Mazzella.

## **LEGGI STATALI**

### **(Dichiarazioni di illegittimità costituzionale)**

#### **SENTENZA 7/2013**

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 569 del codice penale, nella parte in cui stabilisce che, in caso di condanna pronunciata contro il genitore per il delitto di soppressione di stato, previsto dall'articolo 566, secondo comma, del codice penale, consegua di diritto la perdita della potestà genitoriale, così precludendo al giudice ogni possibilità di valutazione dell'interesse del minore nel caso concreto.

#### **SENTENZA 33/2013**

dichiara l'illegittimità costituzionale del combinato disposto degli articoli 15-nonies, comma 1, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), e 16, comma 1, primo periodo, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503 (Norme per il riordinamento del sistema previdenziale dei lavoratori privati e pubblici, a norma dell'articolo 3 della legge 23 ottobre 1992, n. 421) – nel testo di essi quale vigente fino all'entrata in vigore dell'art. 22 della legge 4 novembre 2010, n. 183 (Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro) – nella parte in cui non consente al personale ivi contemplato che al raggiungimento del limite massimo di età per il collocamento a riposo non abbia compiuto il numero degli anni richiesti per ottenere il minimo della pensione, di rimanere, su richiesta, in servizio fino al conseguimento di tale anzianità minima e, comunque, non oltre il settantesimo anno di età.

#### **SENTENZA 39/2013**

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 61, comma 3, del d.l. n. 5 del 2012, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 35 del 2012.

#### **SENTENZA 40/2013**

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2001) nella parte in cui subordina al requisito della titolarità della carta di soggiorno la concessione agli stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato della indennità di accompagnamento di cui all'art. 1 della legge 11 febbraio 1980, n. 18 (Indennità di accompagnamento agli invalidi civili totalmente inabili) e della pensione di inabilità di cui all'art. 12 della legge 30 marzo 1971, n. 118 (Conversione in legge del decreto-legge 30 gennaio 1971, n. 5 e nuove norme in favore di mutilati ed invalidi civili).

#### **SENTENZA 57/2013**

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 275, comma 3, secondo periodo, del codice di procedura penale, come modificato dall'art. 2, comma 1, del decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori), convertito, con modificazioni, dalla legge 23 aprile 2009, n. 38, nella parte in cui – nel prevedere che, quando sussistono gravi indizi di colpevolezza in ordine ai delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dall'articolo 416-bis del codice penale ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dallo stesso articolo, è applicata la custodia cautelare in carcere, salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari – non fa salva, altresì, l'ipotesi in cui siano acquisiti elementi specifici, in relazione al caso concreto, dai quali risulti che le esigenze cautelari possono essere soddisfatte con altre misure.

#### **SENTENZA 62/2013**

riservata a separate pronunce ogni decisione sulle ulteriori questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto altre disposizioni del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n. 35, promosse dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 29, comma 2, del suddetto decreto-legge n. 5 del 2012.

#### **SENTENZA 63/2013**

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse dalla Regione Veneto con il ricorso in epigrafe.

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 66, comma 9, secondo periodo, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, nella parte in cui prevede che gli enti territoriali, in assenza di debito pubblico, o per la parte eventualmente eccedente, debbano destinare le risorse derivanti delle operazioni di dismissione di cui ai commi precedenti al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato.

#### **SENTENZA 78/2013**

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 10, della legge 4 novembre 2005 n. 230 (Nuove disposizioni concernenti i professori e i ricercatori universitari e delega al Governo per il riordino del reclutamento dei professori universitari).

**SENTENZA 82/2013**

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 20, comma 1, secondo periodo, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito in legge dall'art. 1 della legge 6 agosto 2008, n. 133, nel testo originario;

dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale dell'art. 20, comma 1, secondo periodo, dello stesso decreto-legge n. 112 del 2008, nel testo modificato dall'art. 18, comma 16, lettera b), del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito in legge dall'art. 1 della legge 15 luglio 2011, n. 111.

**SENTENZA 83/2013**

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 25 della legge 30 dicembre 2010, n. 240 (Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario).

**SENTENZA 92/2013**

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 38, commi 2, 4, 6 e 10, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326.

**SENTENZA 97/2013**

dichiara l'illegittimità costituzionale del comma 2 dell'art. 4, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento), convertito, con modificazioni, dalla legge 26 aprile 2012, n. 44, nella parte in cui si applica alla Regione siciliana.

**SENTENZA 103/2013**

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 15, comma 1, lettera c), della legge 4 giugno 2010, n. 96 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità Europee. Legge comunitaria 2009), sostitutivo dell'art. 11, comma 5, della legge 7 luglio 2009, n. 88 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità Europee. Legge comunitaria 2008).

**SENTENZA 116/2013**

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 18, comma 22-bis, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, come modificato dall'articolo 24, comma 31-bis, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214.

**SENTENZA 119/2013**

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 17, comma 3, del decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124 (Razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro, a norma dell'articolo 8 della legge 14 febbraio 2003, n. 30), nel testo vigente prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69), nella parte in cui dispone che il ricorso al Comitato regionale per i rapporti di lavoro sospende anziché interrompe il termine di cui all'art. 22 della legge n. 689 del 1981 (Modifiche al sistema penale).

**SENTENZA 120/2013**

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 63 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), nella parte in cui non prevede l'incompatibilità tra la carica di parlamentare e quella di sindaco di un Comune con popolazione superiore ai 20.000 abitanti.

**SENTENZA 143/2013**

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 41-bis, comma 2-quater, lettera b), ultimo periodo, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), come modificato dall'articolo 2, comma 25, lettera f), numero 2), della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), limitatamente alle parole «con i quali potrà effettuarsi, fino ad un massimo di tre volte alla settimana, una telefonata o un colloquio della stessa durata di quelli previsti con i familiari».

**SENTENZA 160/2013**

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 1-ter, del decreto-legge 5 agosto 2010, n. 125 (Misure urgenti per il settore dei trasporti e disposizioni in materia finanziaria), aggiunto dalla legge di conversione 1° ottobre 2010, n. 163.

**SENTENZA 170/2013**

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 23, comma 37, ultimo periodo, e comma 40, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, nei sensi di cui in motivazione.

### **SENTENZA 179/2013**

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 54, comma 3, del decreto legislativo 28 agosto 2000, n.274 (Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace, a norma dell'articolo 14 della legge 24 novembre 1999, n. 468), nella parte in cui non prevede che, «Se il condannato lo richiede, il giudice può ammetterlo a svolgere il lavoro di pubblica utilità fuori dall'ambito della provincia in cui risiede».

### **SENTENZA 183/2013**

1) dichiara l'illegittimità costituzionale degli articoli 34, comma 1, e 623, comma 1, lettera a), del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevedono che non possa partecipare al giudizio di rinvio dopo l'annullamento il giudice che ha pronunciato o concorso a pronunciare ordinanza di accoglimento o rigetto della richiesta di applicazione in sede esecutiva della disciplina del reato continuato, ai sensi dell'art. 671 del medesimo codice;

2) dichiara, in applicazione dell'articolo 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale dei medesimi articoli 34, comma 1, e 623, comma 1, lettera a), del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevedono che non possa partecipare al giudizio di rinvio dopo l'annullamento il giudice che ha pronunciato o concorso a pronunciare ordinanza di accoglimento o rigetto della richiesta di applicazione in sede esecutiva della disciplina del concorso formale, ai sensi dell'art. 671 dello stesso codice.

### **SENTENZA 186/2013**

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 51, della legge 13 dicembre 2010, n. 220 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2011), sia nel testo risultante a seguito delle modificazioni già introdotte dall'art. 17, comma 4, lettera e), del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, sia nel testo, attualmente vigente, risultante a seguito delle modificazioni introdotte dall'art. 6-bis, comma 2, lettere a) e b), del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 novembre 2012, n. 189.

### **SENTENZA 202/2013**

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 5, del decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286 (Disposizioni sull'ingresso, il soggiorno e l'allontanamento dal territorio dello Stato), nella parte in cui prevede che la valutazione discrezionale in esso stabilita si applichi solo allo straniero che «ha esercitato il diritto al ricongiungimento familiare» o al «familiare ricongiunto», e non anche allo straniero «che abbia legami familiari nel territorio dello Stato».

### **SENTENZA 203/2013**

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 42, comma 5, del decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e paternità, a norma dell'art. 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53), nella parte in cui non include nel novero dei soggetti legittimati a fruire del congedo ivi previsto, e alle condizioni ivi stabilite, il parente o l'affine entro il terzo grado convivente, in caso di mancanza, decesso o in presenza di patologie invalidanti degli altri soggetti individuati dalla disposizione impugnata, idonei a prendersi cura della persona in situazione di disabilità grave.

### **SENTENZA 210/2013**

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 7, comma 1, del decreto-legge 24 novembre 2000, n. 341 (Disposizioni urgenti per l'efficacia e l'efficienza dell'Amministrazione della giustizia), convertito, con modificazioni, dalla legge 19 gennaio 2001, n. 4

### **SENTENZA 213/2013**

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 275, comma 3, secondo periodo, del codice di procedura penale, come modificato dall'articolo 2 del decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori), convertito, con modificazioni, dalla legge 23 aprile 2009, n. 38, nella parte in cui – nel prevedere che, quando sussistono gravi indizi di colpevolezza in ordine al delitto di cui all'articolo 630 del codice penale, è applicata la custodia cautelare in carcere, salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari – non fa salva, altresì, l'ipotesi in cui siano acquisiti elementi specifici, in relazione al caso concreto, dai quali risulti che le esigenze cautelari possono essere soddisfatte con altre misure.

### **SENTENZA 219/2013**

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1, 2, 3, 4 e 5 del decreto legislativo del 6 settembre 2011, n. 149 (Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, a norma degli artt. 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42), nel testo introdotto dall'art. 1-bis, comma 1, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), come modificato dalla legge di conversione 7 dicembre 2012, n. 213;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale in via consequenziale dell'art. 1, commi 3-bis e 6, del d.lgs. n. 149 del 2011, nel testo introdotto dall'art. 1-bis, comma 1, del d.l. n. 174 del 2012, come modificato dalla legge di conversione n. 213 del 2012;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, commi 2, 3 e 5, del d.lgs. n. 149 del 2011;

4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 149 del 2011, nel testo vigente a seguito della modifica introdotta dall'art. 1, comma 3, lettera a), numero 8), del decreto legislativo 15

novembre 2011, n. 195 (Disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, recante codice del processo amministrativo a norma dell'articolo 44, comma 4, della legge 18 giugno 2009, n. 69);

5) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 del d.lgs. n. 149 del 2011, nel testo introdotto dall'art. 1-bis, comma 4, del d.l. n. 174 del 2012, come modificato dalla legge di conversione n. 213 del 2012, nella parte in cui si applica alle Regioni a statuto ordinario e a statuto speciale, e alle Province autonome;

6) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7 del d.lgs. n. 149 del 2011, nel testo vigente a seguito delle modifiche introdotte dall'art. 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013)», nella parte in cui si applica alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome;

7) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, secondo periodo, del d.lgs. n. 149 del 2011.

#### **SENTENZA 220/2013**

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 23, commi 14, 15, 16, 17, 18, 19 e 20, del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 214 del 2011;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 17 e 18 del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 135 del 2012;

3) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale dell'art. 23, comma 20-bis, del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 214 del 2011.

#### **SENTENZA 223/2013**

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 819-ter, secondo comma, del codice di procedura civile, nella parte in cui esclude l'applicabilità, ai rapporti tra arbitrato e processo, di regole corrispondenti all'articolo 50 del codice di procedura civile.

#### **SENTENZA 229/2013**

dichiara l'illegittimità costituzionale dei commi 1, 2, 3, secondo periodo, 3-sexies ed 8 dell'art. 4 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, nella parte in cui si applicano alle Regioni ad autonomia ordinaria.

#### **SENTENZA 230/2013**

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 6, comma 19, secondo periodo, del d.l. n. 95 del 2012, nella parte in cui non contiene, dopo le parole «sentite le regioni interessate», le parole «e d'intesa con la Regione Sardegna».

#### **SENTENZA 231/2013**

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 19, primo comma, lettera b), della legge 20 maggio 1970, n. 300 (Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento), nella parte in cui non prevede che la rappresentanza sindacale aziendale possa essere costituita anche nell'ambito di associazioni sindacali che, pur non firmatarie dei contratti collettivi applicati nell'unità produttiva, abbiano comunque partecipato alla negoziazione relativa agli stessi contratti quali rappresentanti dei lavoratori dell'azienda.

#### **SENTENZA 232/2013**

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 275, comma 3, terzo periodo, del codice di procedura penale, come modificato dall'articolo 2 del decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori), convertito, con modificazioni, dalla legge 23 aprile 2009, n. 38, nella parte in cui – nel prevedere che, quando sussistono gravi indizi di colpevolezza in ordine al delitto di cui all'articolo 609-octies del codice penale, è applicata la custodia cautelare in carcere, salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari – non fa salva, altresì, l'ipotesi in cui siano acquisiti elementi specifici, in relazione al caso concreto, dai quali risulti che le esigenze cautelari possono essere soddisfatte con altre misure.

#### **SENTENZA 236/2013**

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 9, comma 4, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135.

#### **SENTENZA 237/2013**

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, con l'allegata tabella A, del decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 155 (Nuova organizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148), limitatamente alla disposta soppressione del Tribunale ordinario di Urbino.

**SENTENZA 254/2013**

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 64, commi 1 e 2, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 134.

**SENTENZA 263/2013**

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 69, comma 3-bis, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 134.

**SENTENZA 274/2013**

1) dichiara l'illegittimità costituzionale, dell'art. 16, comma 10-bis, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 17-ter, comma 5, del d.l. n. 83 del 2012, come convertito dalla legge n. 134 del 2012, nella parte in cui non prevede che le disposizioni di cui al Capo IV-bis del medesimo decreto-legge non si applichino alle Province autonome di Trento e di Bolzano fino alla data di entrata in vigore delle disposizioni provinciali di adeguamento ai principi in esso contenuti.

**SENTENZA 275/2013**

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 10, comma 5, lettera b), del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento), convertito, con modificazioni, dalla legge 26 aprile 2012, n. 44, limitatamente alle parole «non superiore al 5 per cento».

**SENTENZA 278/2013**

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 28, comma 7, della legge 4 maggio 1983, n. 184 (Diritto del minore ad una famiglia), come sostituito dall'art. 177, comma 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (Codice in materia di protezione dei dati personali), nella parte in cui non prevede – attraverso un procedimento, stabilito dalla legge, che assicuri la massima riservatezza – la possibilità per il giudice di interpellare la madre – che abbia dichiarato di non voler essere nominata ai sensi dell'art. 30, comma 1, del d.P.R. 3 novembre 2000, n. 396 (Regolamento per la revisione e la semplificazione dell'ordinamento dello stato civile, a norma dell'articolo 2, comma 12, della legge 15 maggio 1997, n. 127) – su richiesta del figlio, ai fini di una eventuale revoca di tale dichiarazione.

**SENTENZA 281/2013**

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 120, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), come sostituito dall'art. 3, comma 52, lettera a), della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), nella parte in cui si applica anche con riferimento a sentenze pronunziate, ai sensi dell'art. 444 del codice di procedura penale, in epoca antecedente all'entrata in vigore della legge n. 94 del 2009.

**SENTENZA 291/2013**

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 12 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423 (Misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza e per la pubblica moralità), nella parte in cui non prevede che, nel caso in cui l'esecuzione di una misura di prevenzione personale resti sospesa a causa dello stato di detenzione per espiazione di pena della persona ad essa sottoposta, l'organo che ha adottato il provvedimento di applicazione debba valutare, anche d'ufficio, la persistenza della pericolosità sociale dell'interessato nel momento dell'esecuzione della misura;

2) dichiara, in applicazione dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale dell'art. 15 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136), nella parte in cui non prevede che, nel caso in cui l'esecuzione di una misura di prevenzione personale resti sospesa a causa dello stato di detenzione per espiazione di pena della persona ad essa sottoposta, l'organo che ha adottato il provvedimento di applicazione debba valutare, anche d'ufficio, la persistenza della pericolosità sociale dell'interessato nel momento dell'esecuzione della misura.

**SENTENZA 293/2013**

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 309 del codice di procedura penale, in quanto interpretato nel senso che la deducibilità, nel procedimento di riesame, della retrodatazione della decorrenza dei termini di durata massima delle misure cautelari, prevista dall'art. 297, comma 3, del medesimo codice, sia subordinata – oltre che alla condizione che, per effetto della retrodatazione, il termine sia già scaduto al momento dell'emissione dell'ordinanza cautelare impugnata – anche a quella che tutti gli elementi per la retrodatazione risultino da detta ordinanza.

**SENTENZA 301/2013**

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 1, lettere b) e c), del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158 (Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 8 novembre 2012, n. 189, nella parte in cui non contempla una clausola di salvaguardia che preveda che le Province autonome di Trento e



di Bolzano adeguino la propria legislazione in conformità alle disposizioni dello statuto speciale e delle relative norme di attuazione;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 10, del medesimo d.l. n. 158 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 189 del 2012, nella parte in cui non prevede che «nelle Regioni e nelle Province autonome di Trento e di Bolzano con una popolazione inferiore a un milione di abitanti deve essere comunque costituito un comitato etico»;

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 1, lettera h), del medesimo d.l. n. 158 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 189 del 2012, promossa dalla Provincia autonoma di Trento in riferimento all'art. 9, numero 10), del d.P.R. 31 agosto 1972. n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige) e all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe.

**LEGGI REGIONALI**  
**(Dichiarazioni di illegittimità costituzionale)**

**REGIONE ABRUZZO**

**SENTENZA 50/2013**

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 11, primo periodo, della legge della Regione Abruzzo 12 aprile 2011, n. 9 (Norme in materia di Servizio Idrico Integrato della Regione Abruzzo), limitatamente alle parole «e vincolanti»;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 14, della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2011, limitatamente alle parole «e vincolante»;

3) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 15, della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2011, limitatamente alle parole «e vincolante»;

4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 16, secondo periodo, della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2011, nel testo vigente prima della sua abrogazione

**SENTENZA 104/2013**

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 3, della legge della Regione Abruzzo 17 luglio 2012, n. 33 (Modifiche all'art. 29 della legge regionale 10 gennaio 2012, n. 1 «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione Abruzzo. Legge finanziaria 2012», norme in materia di rimborso ai cittadini affetti da patologie oncologiche e provvedimenti finanziari riguardanti le Comunità Montane).

**SENTENZA 105/2013**

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1 della legge della Regione Abruzzo 5 aprile 2012, n. 16 [Modifiche alla L.R. 14 settembre 1999, n. 77 (Norme in materia di organizzazione e rapporti di lavoro della Regione Abruzzo) ed alla L.R. 23 marzo 2000, n. 43 (Contributo al Circolo d'Arte e Cultura "Il Quadrivio" di Sulmona per l'organizzazione del Premio Sulmona)], nella parte in cui sostituisce l'articolo 22, comma 5, della legge della Regione Abruzzo 14 settembre 1999, n. 77 (Norme in materia di organizzazione e rapporti di lavoro della Regione Abruzzo).

**SENTENZA 142/2013**

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 43, commi 6, 6-bis e 6-ter, della legge della Regione Abruzzo 28 gennaio 2004, n. 10 (Normativa organica per l'esercizio dell'attività venatoria, la protezione della fauna selvatica omeoterma e la tutela dell'ambiente).

**SENTENZA 182/2013**

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 3 della legge della Regione Abruzzo 19 giugno 2012, n. 28 (Modifiche alla L. R. 3 marzo 2010, n. 7 «Disposizioni regionali in materia di espropriazione per pubblica utilità» ed integrazione alla L. R. 10 marzo 2008, n. 2 «Provvedimenti urgenti a tutela del territorio regionale»).

**SENTENZA 211/2013**

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Abruzzo 28 agosto 2012, n. 46 (Modifiche alla legge regionale 13 febbraio 2003, n. 2, recante "Disposizioni in materia di beni paesaggistici e ambientali, in attuazione della Parte terza del D. lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 – Codice dei beni culturali e del paesaggio).

**SENTENZA 212/2013**

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 5, della legge della Regione Abruzzo 10 agosto 2012, n. 44 (Norme per la diffusione di metodologie alternative alla sperimentazione animale).

**SENTENZA 241/2013**

dichiara l'illegittimità costituzionale degli articoli 7, comma 4, 16, 27 e 28 della legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2013, n. 2, recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015 della Regione Abruzzo (Legge finanziaria regionale 2013)».

**SENTENZA 250/2013**

1) dichiara l'illegittimità costituzionale degli articoli 13, comma 1, e 14, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2013, n. 3 (Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 – Bilancio pluriennale 2013-2015) nella parte inerente all'imputazione della spesa ai capitoli 323500 (U.P.B. 15.02.003) e 321920 (U.P.B. 15.01.002) del bilancio di previsione 2013;

2) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Abruzzo n. 3 del 2013 nella parte in cui contabilizza, nell'entrata del bilancio di competenza e di cassa dell'esercizio 2013, il saldo finanziario positivo presunto dell'esercizio 2012 nella misura di euro 9.000.000,00;

3) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953, l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge reg. Abruzzo n. 3 del 2013 nella parte in cui contabilizza, nella spesa del

bilancio di competenza e di cassa dell'esercizio 2013, il saldo finanziario positivo presunto dell'esercizio 2012 nella misura di euro 9.000.000,00;

4) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953, l'illegittimità costituzionale dell'art. 11 della legge reg. Abruzzo n. 3 del 2013 nella parte in cui applica al bilancio di previsione 2013 il saldo finanziario positivo presunto dell'esercizio 2012 nella misura di euro 9.000.000,00.

#### **SENTENZA 289/2013**

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, della legge Regione Abruzzo 28 settembre 2012 n. 48 (Modifiche alla legge regionale 17 novembre 2010, n. 49 "Interventi normativi e finanziari per l'anno 2010", modifiche alla legge regionale 10 marzo 1993, n. 15 "Disciplina per l'utilizzo e la rendicontazione dei contributi ai gruppi consiliari" e disposizioni relative al contenimento della spesa del personale a tempo determinato).

#### **SENTENZA 299/2013**

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Abruzzo 28 dicembre 2012, n. 69 (Rifinanziamento legge regionale 8 novembre 2001, n. 57 – Valorizzazione dell'aeroporto d'Abruzzo);

2) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge reg. Abruzzo n. 69 del 2012, come sostituito dall'art. 5, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 4 febbraio 2013, n. 5 (Riconoscimento dell'alto valore culturale del concorso letterario internazionale di narrativa "Città di Penne-Mosca" e del Centro di Documentazione per le Tradizioni Popolari "A.M. Di Nola" di Cocullo. Adesione della Regione Abruzzo all'Associazione "Formez P.A. - Centro servizi, assistenza, studi e formazione per l'ammodernamento delle P.A.". Modifica alla legge regionale 17 novembre 2010, n. 49 e legge regionale 28 dicembre 2012, n. 69 e modifica all'art. 63 della L.R. 10 gennaio 2012, n. 1);

3) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge reg. Abruzzo n. 69 del 2012;

4) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953, l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Abruzzo 7 ottobre 2013, n. 33 (Modifica alla L.R. 10 gennaio 2013, n. 3 recante "Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 – Bilancio pluriennale 2013-2015" ed interpretazione autentica dell'art. 1 della L.R. 28 dicembre 2012, n. 69).

### **REGIONE BASILICATA**

#### **SENTENZA 72/2013**

dichiara l'illegittimità costituzionale degli articoli 19 e 32 della legge della Regione Basilicata 30 dicembre 2011, n. 26 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Basilicata - legge finanziaria 2012).

#### **SENTENZA 117/2013**

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 37 della legge della Regione Basilicata 8 agosto 2012, n. 16 (Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2012 e del bilancio pluriennale per il triennio 2012/2014).

#### **SENTENZA 209/2013**

dichiara l'illegittimità costituzionale degli articoli 2, comma 1; 3, comma 1, e 4, commi 2 e 4, della legge della Regione Basilicata 13 luglio 2012, n. 12 (Norme per orientare e sostenere il consumo dei prodotti agricoli di origine regionale a chilometri zero);

2) dichiara, in applicazione dell'articolo 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale dell'articolo 4, comma 3, della medesima legge della Regione Basilicata n. 12 del 2012.

#### **SENTENZA 290/2013**

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Basilicata 23 novembre 2012, n. 22 (Intervento sostitutivo delle aziende sanitarie regionali in caso di inadempienza retributiva nei confronti dei dipendenti delle strutture accreditate al Servizio Sanitario Regionale);

2) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale degli artt. 2, 3 e 4 della legge reg. Basilicata n. 22 del 2012.

### **REGIONE CALABRIA**

#### **SENTENZA 4/2013**

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 3, della legge della Regione Calabria del 20 dicembre 2011, n. 44 (Norme per il sostegno di persone non autosufficienti - Fondo per la non autosufficienza), nella parte in cui stabilisce che i cittadini extracomunitari, per beneficiare degli interventi previsti dalla medesima legge, debbano essere in possesso di «regolare carta di soggiorno».

### **SENTENZA 18/2013**

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 16, comma 3, della legge della Regione Calabria 23 dicembre 2011, n. 47 (Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e procedurale – Collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2012. Articolo 3, comma 4, della legge regionale n. 8/2002);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 26 della legge reg. Calabria n. 47 del 2011, nella parte in cui novella gli artt. 7, comma 4, e 7-bis della legge della Regione Calabria 13 maggio 1996, n. 8 (Norme sulla dirigenza e sull'ordinamento degli Uffici del Consiglio regionale);

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 32 della legge reg. Calabria n. 47 del 2011;

4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 50 della legge reg. Calabria n. 47 del 2011;

5) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 52, comma 4, della legge reg. Calabria n. 47 del 2011;

6) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 55, comma 1, della legge reg. Calabria n. 47 del 2011.

### **SENTENZA 131/2013**

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 46 della legge della Regione Calabria 4 febbraio 2002, n. 8 (Ordinamento del bilancio e della contabilità della Regione Calabria).

### **SENTENZA 159/2013**

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 16, comma 2, della legge della Regione Calabria 13 giugno 2008, n. 15 (Provvedimento generale di tipo ordinamentale e finanziario – collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2008 ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8).

## **REGIONE CAMPANIA**

### **SENTENZA 28/2013**

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 11, comma 4, della legge della Regione Campania 27 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione Campania – Legge finanziaria 2012);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale degli articoli 22, 37 e 50 della legge della Regione Campania n. 1 del 2012;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 24, comma 2, della legge della Regione Campania n. 1 del 2012;

4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 24, comma 3, della legge della Regione Campania n. 1 del 2012;

5) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 27, comma 1, lettera b), della legge della Regione Campania n. 1 del 2012;

6) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 32, comma 2, della legge della Regione Campania n. 1 del 2012;

7) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 45, commi 1 e 3, della legge della Regione Campania n. 1 del 2012.

### **SENTENZA 70/2013**

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 5, comma 2, della legge della Regione Campania 21 maggio 2012, n. 13, recante «Interventi per il sostegno e la promozione della castanicoltura e modifiche alla legge regionale 27 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione Campania - Legge finanziaria regionale 2012)».

### **SENTENZA 79/2013**

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 2, commi 4 e 5; dell'art. 4, commi 6, 7 e 8; dell'art. 5, comma 11; dell'art. 6, comma 2, lettere c) e d); dell'art. 15, commi 6 e 13, della legge della Regione Campania 10 luglio 2012, n. 19 (Istituzione del registro tumori di popolazione della Regione Campania);

2) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'articolo 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale dell'art. 16 della legge della Regione Campania n. 19 del 2012.

### **SENTENZA 91/2013**

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 29, commi 1 e 2, della legge della Regione Campania 19 gennaio 2009, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania – legge finanziaria anno 2009).

### **SENTENZA 118/2013**

dichiara l'illegittimità costituzionale degli articoli 1, 2 e 3, limitatamente alla lettera a) del comma 1, della legge della Regione Campania 11 ottobre 2011, n. 16, recante «Modifica ed integrazione dell'articolo 9 della legge regionale 19 gennaio 2007, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania – legge finanziaria regionale 2007), modifica ed integrazione dell'articolo 9 della legge regionale 27 marzo 2009, n. 4 (Legge elettorale) e modifica ed integrazione dell'articolo 28 della legge regionale 5 giugno 1996, n. 13 (Nuove disposizioni in materia di trattamento indennitario agli eletti alla carica di consigliere regionale della Campania)».

### **SENTENZA 132/2013**

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 237-vicies quater, primo periodo, della legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 4 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Campania – Legge finanziaria regionale 2011), introdotto dall'articolo 2 della legge della Regione Campania 21 luglio 2012, n. 23, recante «Modifiche ed abrogazioni di norme alla legge regionale 15 marzo 2011, n. 4 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale del 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Campania – Legge finanziaria regionale 2011) e modifiche alla legge regionale 24 novembre 2001, n. 12 (Disciplina ed armonizzazione delle attività funerarie)», nel testo vigente anteriormente alla sua abrogazione ad opera della legge regionale 31 dicembre 2012, n. 41.

### **SENTENZA 152/2013**

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 18-bis, comma 5, della legge della Regione Campania 3 novembre 1994, n. 32 (Decreto legislativo 20 dicembre 1992, n. 502 e successive modifiche ed integrazioni, riordino del servizio sanitario regionale), inserito dall'articolo 1, comma 1, lettera b), della legge della Regione Campania 6 luglio 2012, n. 18 (Criteri di nomina dei direttori generali delle aziende sanitarie locali, aziende ospedaliere e istituti di ricovero e cura a carattere scientifico), limitatamente alle parole «che decadono dopo sessanta giorni dalla pubblicazione del disciplinare».

### **SENTENZA 180/2013**

1) dichiara l'illegittimità costituzionale del comma 1 dell'art. 44 della legge della Regione Campania 27 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione Campania – Legge finanziaria regionale 2012), quale sostituito dal comma 4 dell'art. 2 della legge della stessa Regione 9 agosto 2012, n. 27 (Disposizioni urgenti in materia di finanza regionale), limitatamente alle parole «per l'anno 2012 l'entrata di euro 15.700.000,00, già finalizzata alla copertura dell'ammortamento del debito sanitario pregresso al 31 dicembre 2005, non cartolarizzato, è rifinalizzata al finanziamento dei mutui contratti dagli enti locali per la realizzazione di opere pubbliche a valere sulla UPB 1.82.227»;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, commi 3 e 5, della medesima legge della Regione Campania n. 27 del 2012.

### **SENTENZA 303/2013**

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 13, della legge della Regione Campania 9 agosto 2012, n. 26 (Norme per la protezione della fauna selvatica e disciplina dell'attività venatoria in Campania), nel testo anteriore alle modifiche apportate dalla legge della Regione Campania 6 settembre 2013, n. 12, recante «Modifiche alla legge regionale 9 agosto 2012, n. 26 (Norme per la protezione della fauna selvatica e disciplina dell'attività venatoria in Campania)», nella parte in cui non prevedeva che l'autorizzazione per l'impianto di appostamento fisso potesse essere richiesta da coloro che ne erano in possesso nell'annata venatoria 1989-1990 e, solo nel caso in cui si fosse verificata una capienza, dagli ultrasessantenni;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, lettera a), della medesima legge regionale, nel testo anteriore alle modifiche apportate dalla legge reg. Campania n. 12 del 2013, nella parte in cui non prevedeva che la quota di territorio agro-silvo-pastorale regionale destinata a protezione della fauna selvatica dovesse essere non inferiore al venti per cento del totale;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, lettera c), della medesima legge regionale, nel testo anteriore alle modifiche apportate dalla legge reg. Campania n. 12 del 2013, limitatamente alle parole «ivi comprese le aree contigue dei parchi nazionali e regionali»;

4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 5, della medesima legge regionale, nel testo anteriore alle modifiche apportate dalla legge reg. Campania n. 12 del 2013, nella parte in cui prevedeva che la Giunta regionale individuasse nel piano faunistico da essa proposto al Consiglio regionale anche l'indice minimo di densità venatoria regionale;

5) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 5, della medesima legge regionale, nel testo anteriore alle modifiche apportate dalla legge reg. Campania n. 12 del 2013, nella parte in cui non prevedeva che la Giunta regionale potesse autorizzare piani di abbattimento di animali inselvatichiti di specie domestiche solo previa verifica dell'inefficacia di metodi ecologici di controllo selettivo, su parere dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA);

6) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 24, comma 5, della medesima legge regionale, nel testo anteriore alle modifiche apportate dalla legge reg. Campania n. 12 del 2013;

7) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 25, comma 1, lettera l), della medesima legge regionale, nel testo anteriore alle modifiche apportate dalla legge reg. Campania n. 12 del 2013, nella parte in cui vietava di cacciare nelle zone boschive colpite in tutto o in parte da incendio per i dodici mesi, anziché per i dieci anni successivi all'incendio;

8) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 36, comma 2, della medesima legge regionale, nel testo anteriore alle modifiche apportate dalla legge reg. Campania n. 12 del 2013, nella parte in cui consentiva ad ogni cacciatore iscritto in un ambito territoriale di caccia (ATC) della Regione Campania l'esercizio venatorio su avifauna migratoria in tutto il territorio agro-silvo-pastorale.

## REGIONE FRIULI-VENEZIA GIULIA

### SENTENZA 3/2013

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 13, comma 52, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 29 dicembre 2011, n. 18 (Disposizioni per la formazione del bilancio pluriennale ed annuale della Regione. Legge finanziaria 2012);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 15, comma 4, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 18 del 2011;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 15, comma 10, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 18 del 2011;

4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 16, comma 1, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 18 del 2011;

5) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 18, comma 11, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 18 del 2011;

6) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 18, comma 24, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 18 del 2011.

### SENTENZA 218/2013

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 12, comma 15, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 25 luglio 2012, n. 14 (Assestamento del bilancio 2012 e del bilancio pluriennale per gli anni 2012-214 ai sensi dell'art. 34 della legge regionale n. 21/2007);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 12, comma 19, lettera b), della medesima legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 14 del 2012;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 12, comma 31, della medesima legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 14 del 2012.

### SENTENZA 222/2013

1) dichiara l'illegittimità costituzionale degli articoli 2 e 8, comma 2, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 30 novembre 2011, n. 16 (Disposizioni di modifica della normativa regionale in materia di accesso alle prestazioni sociali e di personale), nella parte in cui subordinano l'accesso alle prestazioni ivi indicate al requisito della residenza nel territorio regionale da almeno ventiquattro mesi, anziché al solo requisito della residenza;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 9 della legge regionale n. 16 del 2011, nella parte in cui, per gli stranieri di cui all'art. 41 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), subordina l'accesso alle prestazioni indicate dai precedenti artt. 2 e 8, comma 2, al requisito della residenza nel territorio regionale da almeno ventiquattro mesi;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 9 della legge regionale n. 16 del 2011, limitatamente alle parole «nel territorio nazionale da non meno di cinque anni e».

### SENTENZA 227/213

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 54 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 9 agosto 2012, n. 16 (Interventi di razionalizzazione e riordino di enti, aziende e agenzie della Regione).

### SENTENZA 298/2013

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 9, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 11 ottobre 2012, n. 19 (Norme in materia di energia e distribuzione dei carburanti), limitatamente alle parole «Nel caso in cui contenga l'individuazione delle aree e dei siti non idonei di cui al comma 8»;

2) dichiara, altresì, in via consequenziale, l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 8, della medesima legge regionale n. 19 del 2012, limitatamente alle parole «escluse le procedure relative alla VAS»;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 8, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 19 del 2012, nella parte in cui non prevede che si tratti di interventi da realizzarsi relativamente a impianti e infrastrutture «esistenti»;

4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 6, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 19 del 2012, limitatamente alla disciplina degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili;

5) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 14 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 19 del 2012, nella parte in cui, limitatamente agli elettrodotti, non dispone che «dalla data di comunicazione dell'avviso dell'avvio del procedimento ai comuni interessati, è sospesa ogni determinazione comunale in ordine alle domande di permesso di costruire nelle aree potenzialmente impegnate, fino alla conclusione del procedimento autorizzativo» e nella parte in cui, limitatamente agli elettrodotti, non dispone che l'autorizzazione unica «sostituisce autorizzazioni, concessioni, nulla osta e atti di assenso comunque denominati previsti dalle norme vigenti e comprende ogni opera o intervento necessari alla risoluzione delle interferenze con altre strutture, costituendo titolo a costruire e ad esercire tali infrastrutture, opere o interventi, in conformità con il progetto approvato»;

6) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 7, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 19 del 2012, limitatamente alla disciplina degli elettrodotti, nella parte in cui non prevede che il parere di ARPA sia acquisito in conferenza di servizi;

7) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 9, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 19 del 2012, limitatamente alla disciplina delle infrastrutture energetiche lineari, nella parte in cui prevede che il rilascio dell'autorizzazione sortisca l'effetto di variante urbanistica solo subordinatamente alla circostanza che, in sede di conferenza di servizi, il rappresentante del Comune esprima il suo assenso, sulla base del previo parere favorevole espresso dal Consiglio comunale;

8) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 2, lettera a), della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 19 del 2012, nella parte in cui non prevede che la possibilità di realizzazione degli impianti di produzione di energia elettrica o termica da fonti rinnovabili su edifici o aree di pertinenza degli stessi all'interno delle zone destinate ad attività produttive o commerciali previste dagli strumenti urbanistici comunali, ai sensi dell'art. 16, comma 1, lettera m-bis), della legge regionale 11 novembre 2009, n. 19 (Codice regionale dell'edilizia), previa comunicazione dell'inizio dei lavori, sia limitata ai progetti di impianti alimentati da fonti rinnovabili «con potenza nominale fino a 50 kW» e agli impianti fotovoltaici «di qualunque potenza da realizzare sugli edifici»;

9) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 17 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 19 del 2012, con riferimento alle sole infrastrutture energetiche, limitatamente alle parole «In tal caso l'espressione dell'intesa di cui all'articolo 11 è subordinata alla stipula dell'accordo»;

10) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 18, comma 2, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 19 del 2012, limitatamente alle parole «anche qualora sia stata approvata la variante urbanistica ai sensi di quanto disposto all'articolo 14, comma 9»;

11) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 18, comma 4, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 19 del 2012;

12) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 35, comma 7, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 19 del 2012, nella parte in cui prevede che, a seguito dell'entrata in vigore della legge regionale, possano essere autorizzati sul territorio regionale esclusivamente nuovi impianti di tipologia stazione di servizio aventi le caratteristiche indicate nell'art. 34 della medesima legge regionale.

#### **SENTENZA 300/2013**

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 171 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 21 dicembre 2012, n. 26 (Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2012);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 175 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 26 del 2012, nella parte in cui introduce il comma 1-quinquies nell'art. 5-bis della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 7 settembre 1990, n. 43 (Ordinamento nella Regione Friuli-Venezia Giulia della valutazione di impatto ambientale);

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 199 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 26 del 2012.

### **REGIONE LAZIO**

#### **SENTENZA 66/2013**

dichiara la illegittimità costituzionale della legge della Regione Lazio 28 marzo 2012, n. 1, recante «Disposizioni per il sostegno dei sistemi di qualità e tracciabilità dei prodotti agricoli e agroalimentari. Modifica alla legge regionale 10 gennaio 1995, n. 2 (Istituzione dell'Agenzia regionale per lo sviluppo e l'innovazione dell'agricoltura del Lazio – ARSIAL) e successive modificazioni».

#### **SENTENZA 162/2013**

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3, della legge della Regione Lazio 18 luglio 2012, n. 9, recante «Modifiche alla legge regionale 10 novembre 1997, n. 41 (Realizzazione di aviosuperfici e campi di volo)», nella parte in cui prevede l'inserimento dell'art. 2-bis, comma 1, nel corpo della precedente legge della Regione Lazio 10 novembre 1997, n. 41 (Realizzazione di aviosuperfici e campi di volo).

### **REGIONE LIGURIA**

#### **SENTENZA 19/2013**

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 11, comma 4, della legge della Regione Liguria 27 dicembre 2011, n. 37 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Liguria – Legge finanziaria 2012).

#### **SENTENZA 141/2013**

1) dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 2, commi 1 e 2, e 8 della legge della Regione Liguria 3 agosto 2012, n. 26 (Modalità di erogazione dei farmaci e delle preparazioni galeniche a base di cannabinoidi per finalità terapeutiche);

2) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale degli artt. 2, comma 3,

e 3, comma 1, lettera b), secondo periodo, limitatamente alle parole «su presentazione di prescrizione del medico specialista di cui all'articolo 2», della legge della Regione Liguria n. 26 del 2012.

**SENTENZA 171/2013**

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Liguria 30 luglio 2012, n. 24, recante «Modifica della legge regionale 28 aprile 1999, n. 13 (Disciplina delle funzioni in materia di difesa della costa, ripascimento degli arenili, protezione e osservazione dell'ambiente marino e costiero, demanio marittimo e porti) per la salvaguardia dei litorali erosi dalle mareggiate».

**SENTENZA 178/2013**

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 2, della legge della Regione Liguria 10 agosto 2012, n. 32, recante «Disposizioni in materia di valutazione ambientale strategica (VAS) e modifiche alla legge regionale 30 dicembre 1998, n. 38 (Disciplina della valutazione di impatto ambientale)», nonché del citato articolo 3, comma 2, nel testo modificato dall'articolo 1 della legge regionale 4 febbraio 2013, n. 1, recante «Modifiche alla legge regionale 10 agosto 2012, n. 32 (Disposizioni in materia di valutazione ambientale strategica (VAS) e modifiche alla legge regionale 30 dicembre 1998, n. 38 (Disciplina della valutazione di impatto ambientale)»;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'allegato A della legge della Regione Liguria n. 32 del 2012, nella parte in cui, nei numeri 4, 5, 6 e 7, identifica casi di esclusione della verifica di assoggettabilità a VAS, in base alle sole dimensioni quantitative degli interventi;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 10, comma 1-bis, primo periodo, della legge Regione Liguria 30 dicembre 1998, n. 38 (Disciplina della valutazione di impatto ambientale), inserito dall'articolo 18, comma 2, della legge regionale n. 32 del 2012, nella parte in cui non prevede che dell'avvenuta trasmissione della richiesta di cui al comma 1 di detta norma sia dato avviso a cura del proponente nell'albo pretorio dei comuni interessati;

4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 10, comma 5, della legge Regione Liguria n. 38 del 1998, nel testo sostituito dall'articolo 18, comma 4, della legge regionale n. 32 del 2012, nella parte in cui non prevede che l'esito della procedura sia pubblicato in forma integrale nel sito web della Regione.

**SENTENZA 245/2013**

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 51, comma 1, della legge della Regione Liguria 12 agosto 2011, n. 23, recante «Modifiche alla legge regionale 2 gennaio 2007, n. 1 (Testo unico in materia di commercio) anche in attuazione della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno».

**SENTENZA 286/2013**

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Regione Liguria 28 giugno 2011, n. 15 (Disposizioni di manutenzione e adeguamento della normativa regionale);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 18, comma 1, della legge della Regione Liguria 27 dicembre 2011, n. 38 (Disposizioni collegate alla legge finanziaria 2012).

## REGIONE LOMBARDIA

**SENTENZA 76/2013**

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Regione Lombardia 18 aprile 2012, n. 7 (Misure per la crescita, lo sviluppo e l'occupazione).

**SENTENZA 98/2013**

dichiara l'illegittimità costituzionale degli articoli 3, comma 4, 14 e 18 della legge della Regione Lombardia 27 febbraio 2012, n. 3, recante «Disposizioni in materia di artigianato e commercio e attuazioni della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno. Modifiche alla legge regionale 30 aprile 2009, n. 8 (Disciplina della vendita da parte delle imprese artigiane di prodotti alimentari di propria produzione per il consumo immediato nei locali dell'azienda) e alla legge regionale 2 febbraio 2010, n. 6 (Testo unico delle leggi regionali in materia di commercio e fiere)».

**SENTENZA 102/2013**

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 14 della legge della Regione Lombardia 27 febbraio 2007, n. 5 (Interventi normativi per l'attuazione della programmazione regionale e di modifica e integrazione di disposizioni legislative – Collegato ordinamentale 2007), come risultante a seguito delle modifiche introdotte, successivamente, dall'art. 1, comma 8, lettera a), della legge della Regione Lombardia 31 marzo 2008, n. 5 (Interventi normativi per l'attuazione della programmazione regionale e di modifica e integrazione di disposizioni legislative – Collegato ordinamentale 2008), dall'art. 4 della legge della Regione Lombardia 23 dicembre 2008, n. 33, recante «Disposizioni per l'attuazione del documento di programmazione economico-finanziaria regionale, a sensi dell'articolo 9-ter della legge regionale 31 marzo 1978, n. 34 (Norme sulla procedura della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione – Collegato 2009)», e dall'art. 23 della legge della Regione Lombardia 5 febbraio 2010, n. 7 (Interventi normativi per l'attuazione della programmazione regionale e di modifica e integrazione di disposizioni legislative – Collegato ordinamentale 2010).



### **SENTENZA 167/2013**

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 4, della legge della Regione Lombardia 16 luglio 2012, n. 12 (Assestamento al bilancio per l'esercizio finanziario 2012 ed al bilancio pluriennale 2012/2014 a legislazione vigente e programmatico - I provvedimento di variazione con modifiche di leggi regionali), come sostituito dall'art. 1 della legge della Regione Lombardia 24 dicembre 2012, n. 21 (Interventi normativi per l'attuazione della programmazione regionale e di modifica e integrazione di disposizioni legislative – collegato ordina mentale 2013).

### **SENTENZA 193/2013**

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 1, lettera b), della legge della Regione Lombardia 31 luglio 2012, n. 15 (Modifiche alla legge regionale 16 agosto 1993, n. 26 «Norme per la protezione della fauna selvatica e per la tutela dell'equilibrio ambientale e disciplina dell'attività venatoria» concernenti il periodo di allenamento e addestramento cani).

### **SENTENZA 194/2013**

dichiara l'illegittimità costituzionale degli articoli 1, comma 2, 2 e 4, commi 1, 2, 3, della legge della Regione Lombardia 31 luglio 2012, n. 16 (Valorizzazione dei reperti mobili e dei cimeli appartenenti a periodi storici diversi dalla prima guerra mondiale).

## **REGIONE MARCHE**

### **SENTENZA 6/2013**

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, secondo comma, della legge della Regione Marche 4 settembre 1979, n. 31 (Interventi edificatori nelle zone di completamento previste dagli strumenti urbanistici generali comunali).

### **SENTENZA 93/2013**

1) dichiara l'illegittimità costituzionale degli allegati A1, A2, B1 e B2 alla legge della Regione Marche 26 marzo 2012, n. 3 (Disciplina regionale della valutazione di impatto ambientale – VIA), nel loro complesso, nella parte in cui, nell'individuare i criteri per identificare i progetti da sottoporre a VIA regionale o provinciale ed a verifica di assoggettabilità regionale o provinciale, non prevedono che si debba tener conto, caso per caso, di tutti i criteri indicati nell'Allegato III alla direttiva 13 dicembre 2011, n. 2011/92/UE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati – codificazione), come prescritto dall'articolo 4, paragrafo 3, della medesima;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale degli articoli 8, comma 4, e 13 della legge della Regione Marche n. 3 del 2012, nella parte in cui non prevedono, nell'ambito della procedura di verifica di assoggettabilità a VIA, per il proponente, l'obbligo di specificare tutte le informazioni prescritte dall'art. 6, paragrafo 2, della direttiva 2011/92/UE;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 12, comma 1, lettera c), della legge della Regione Marche n. 3 del 2012, nella parte in cui prevede che il proponente il progetto possa provvedere alla pubblicazione dell'avviso a mezzo stampa dopo la presentazione della domanda anziché prevedere che debba provvedere alla suddetta pubblicazione dell'avviso contestualmente alla presentazione della stessa;

4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'allegato B1, punto 2h), alla legge della Regione Marche n. 3 del 2012, nella parte in cui esclude dalle tipologie progettuali, relative alle attività di ricerca di idrocarburi liquidi e gassosi in terraferma da sottoporre a verifica di assoggettabilità regionale, i rilievi geofisici.

## **REGIONE MOLISE**

### **SENTENZA 138/2013**

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 7 della legge della Regione Molise 19 ottobre 2012, n. 23 (Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2011).

### **SENTENZA 181/2013**

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 5, commi 1 – nel testo in vigore prima della sostituzione operata dall'art. 1, comma 2, lettera b), della legge della Regione Molise 2 gennaio 2013, n. 1 (Abrogazioni e modifiche urgenti di norme di leggi regionali) – e 2, della legge della Regione Molise 7 agosto 2012, n. 19 (Interventi in favore delle associazioni combattentistiche e d'arma);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, della legge della Regione Molise n. 19 del 2012, nel testo sostituito dall'art. 1, comma 2, lettera b), della legge della Regione Molise n. 1 del 2013;

3) dichiara in via consequenziale – ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale) – l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, 2, 3, 4 e 6 della legge della Regione Molise n. 19 del 2012.

### **SENTENZA 228/2013**

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 18, commi 1 e 2, della legge della Regione Molise 26 gennaio 2012, n. 2 (Legge finanziaria regionale 2012);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 79 della legge della Regione Molise n. 2 del 2012;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale gli artt. 3, commi 1 e 2, 67, commi 1 e 2, 68, comma 1, lettera a), e 69 della legge della Regione Molise n. 2 del 2012 nella parte in cui non escludono dall'ambito della loro operatività le funzioni e le attività del commissario ad acta nominato dal Governo per l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo regionale in materia sanitaria;

4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 6 della legge della Regione Molise 7 agosto 2012, n. 16 (Modifiche alla legge regionale 26 gennaio 2012, n. 2 – Legge finanziaria regionale 2012).

### **SENTENZA 264/2013**

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 6, comma 1, lettera b), della legge della Regione Molise 13 novembre 2012, n. 25 (Norme per il trasporto di persone mediante servizi pubblici non di linea - Istituzione del ruolo dei conducenti di veicoli o natanti di cui alla legge 15 gennaio 1992, n. 21).

### **SENTENZA 266/2013**

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 6 della legge della Regione Molise 17 gennaio 2013, n. 5 (Bilancio regionale di competenza e di cassa per l'esercizio finanziario 2013 – Bilancio pluriennale 2013/2015), nella parte in cui determina il finanziamento della U.P.B. 922 inerente alla copertura degli artt. 11, 12 e 13 attraverso l'impiego dell'avanzo di amministrazione presunto relativo all'esercizio 2012;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 11, 12 e 13 della legge reg. Molise n. 5 del 2013 nella parte inerente all'imputazione della spesa alla U.P.B. 922 del bilancio di previsione 2013;

3) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Molise n. 5 del 2013 nella parte in cui contabilizza, nell'entrata del bilancio di competenza e di cassa dell'esercizio 2013, l'avanzo di amministrazione presunto dell'esercizio 2012 nella misura di euro 1.418.610,01;

4) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953, l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge reg. Molise n. 5 del 2013 nella parte in cui contabilizza, nella spesa del bilancio di competenza e di cassa dell'esercizio 2013, l'avanzo di amministrazione presunto dell'esercizio 2012 nella misura di euro 1.418.610,01;

5) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale dell'art. 8 della legge reg. Molise n. 5 del 2013 nella parte in cui applica al bilancio di previsione 2013 l'avanzo di amministrazione nella misura di euro 1.418.610,01.

### **SENTENZA 272/2013**

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 1, della legge della Regione Molise 7 agosto 2012, n. 18 (Disposizioni in merito all'approvazione dei piani attuativi conformi alle norme degli strumenti urbanistici generali vigenti), nel testo vigente anteriormente all'aggiunta del comma 1-bis, inserito dall'art. 1, comma 3, della legge della Regione Molise 2 gennaio 2013, n. 1 (Abrogazioni e modifiche urgenti di norme di leggi regionali), nella parte in cui non prevede che copia dei piani attuativi conformi allo strumento urbanistico generale, per i quali non è prevista l'approvazione regionale, sia trasmessa dai Comuni alla Regione.

### **SENTENZA 287/2013**

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 30, della legge della Regione Molise 1° febbraio 2011, n. 2 (Legge finanziaria regionale 2011).

## **REGIONE PIEMONTE**

### **SENTENZA 130/2013**

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 14, comma 3, della legge della Regione Piemonte 29 aprile 2011, n. 7, recante «Modifiche alla legge regionale 28 luglio 2008, n. 23 (Disciplina dell'organizzazione degli uffici regionali e disposizioni concernenti la dirigenza e il personale) in attuazione del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 e adeguamento al decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 in materia di organizzazione e contenimento della spesa del personale».

### **SENTENZA 137/2013**

dichiara l'illegittimità costituzionale degli articoli 46, commi 2, 3 e 4, e 47, commi da 1 a 9, della legge della Regione Piemonte 4 maggio 2012, n. 5 (Legge finanziaria per l'anno 2012).

## REGIONE PUGLIA

### **SENTENZA 73/2013**

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 2, della legge della Regione Puglia 15 maggio 2012, n. 11 (Misure urgenti per l'accelerazione della determinazione delle dotazioni organiche delle aziende ed enti del servizio sanitario regionale e di tutela assistenziale).

### **SENTENZA 292/2013**

dichiara l'illegittimità costituzionale della disposizione combinata degli artt. 3, comma 1, lettera c), e 4, comma 5, della legge della Regione Puglia 13 dicembre 2012, n. 43, recante «Norme per il sostegno dei Gruppi acquisto solidale (GAS) e per la promozione dei prodotti agricoli da filiera corta, a chilometro zero, di qualità», nella parte in cui include tra i prodotti la cui utilizzazione garantisce priorità nell'affidamento dei servizi di ristorazione collettiva da parte degli enti pubblici anche i prodotti trasportati all'interno del territorio regionale, a prescindere dal livello delle emissioni di anidride carbonica equivalente connesse a tale trasporto.

### **SENTENZA 307/2013**

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 5, della legge della Regione Puglia 24 settembre 2012, n. 25 (Regolazione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 2, della legge della Regione Puglia 24 settembre 2012, n. 25 (Regolazione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili);

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 18, comma 2, ultimo periodo, della legge della Regione Puglia 24 settembre 2012, n. 25 (Regolazione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili).

## REGIONE AUTONOMA SARDEGNA

### **SENTENZA 26/2013**

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 2, della legge della Regione autonoma Sardegna 22 dicembre 2011, n. 27, recante «Riforma della legge regionale 5 maggio 1965, n. 15 (Istituzione di un fondo per l'integrazione del trattamento di quiescenza, di previdenza e di assistenza del personale dipendente dall'Amministrazione regionale)»;

2) dichiara, altresì, in via consequenziale, l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 2, della medesima legge regionale n. 27 del 2011;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 5, della legge regionale n. 27 del 2011, nella parte in cui non prevede, per il dipendente beneficiario della prestazione pensionistica integrativa, che la facoltà di chiedere la liquidazione in forma di capitale sia limitata alla misura del 50% del montante finale accumulato;

### **SENTENZA 36/2013**

dichiara l'illegittimità costituzionale degli articoli 3, comma 7, e 4, comma 48, della legge della Regione autonoma della Sardegna 15 marzo 2012, n. 6 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione – legge finanziaria 2012), nonché dell'art. 1, comma 8, lettera d), della legge della Regione autonoma della Sardegna 5 dicembre 1995, n. 35 (Alienazione dei beni patrimoniali), quale sostituito dall'art. 3, comma 4, della legge reg. Sardegna n. 6 del 2012

### **SENTENZA 188/2013**

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 23, della legge della Regione autonoma della Sardegna 7 agosto 2009, n. 3 (Disposizioni urgenti nei settori economico e sociale), nella parte in cui dispone che gli impianti eolici con potenza complessiva inferiore o uguale a 60 kW sono considerati minieolici e non sono assoggettati alle procedure di valutazione di impatto ambientale.

### **SENTENZA 277/2013**

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 2 della legge della Regione autonoma Sardegna 26 giugno 2012, n. 13 (Rimodulazione del quadro degli interventi regionali a sostegno delle politiche del lavoro e disposizioni in materia di contratti a termine);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione autonoma Sardegna n. 13 del 2012;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione autonoma Sardegna 13 settembre 2012, n. 17, recante «Finanziamento agli enti locali per il funzionamento dei Centri servizi per il lavoro (CSL), dei Centri servizi inserimento lavorativo (CESIL) e delle Agenzie di sviluppo locale e disposizioni varie»;

4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1, 2, 3 e 5 della legge della Regione autonoma Sardegna n. 17 del 2012.

### **SENTENZA 308/2013**

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione autonoma Sardegna 12 ottobre 2012, n. 20 (Norme di interpretazione autentica in materia di beni paesaggistici);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale, in via consequenziale, dell'art. 1, comma 2, della legge della Regione autonoma Sardegna 12 ottobre 2012, n. 20 (Norme di interpretazione autentica in materia di beni paesaggistici).

## REGIONE SICILIA

### SENTENZA 51/2013

dichiara l'illegittimità costituzionale della delibera legislativa relativa al disegno di legge n. 483 (Promozione della ricerca sanitaria), approvata dall'Assemblea regionale siciliana nella seduta del 30 luglio 2012.

### SENTENZA 106/2013

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, della legge della Regione siciliana 15 maggio 1991, n. 27 (Interventi a favore dell'occupazione), come sostituito dall'art. 19, comma 2, della legge regionale 1° settembre 1993, n. 25 (Interventi straordinari per l'occupazione produttiva in Sicilia) e successivamente modificato dall'art. 3 della legge regionale 6 aprile 1996, n. 24 (Integrazioni e modifiche alla legge regionale 21 dicembre 1995, n. 85 ed interpretazione autentica degli articoli 1 e 12. Modifiche dell'articolo 19 della legge regionale 1° settembre 1993, n. 25 e dell'articolo 12 della legge regionale 21 settembre 1990, n. 36), nella parte in cui prevede, ai fini del riconoscimento della riserva a favore dei soggetti in possesso del prescritto titolo di studio che per un periodo non inferiore a centottanta giorni abbiano partecipato alla realizzazione dei progetti di utilità collettiva disciplinati dall'art. 23 della legge 11 marzo 1988, n. 67 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – "Legge finanziaria 1988"), la condizione, contemplata dall'art. 1, comma 2, della legge regionale 21 dicembre 1995, n. 85 (Norme per l'inserimento dei soggetti partecipanti ai progetti di utilità collettiva di cui all'art. 23 della legge 11 marzo 1988, n. 67 ed interventi per l'attuazione di politiche attive del lavoro), che detti soggetti fossero in servizio alla data del 31 ottobre 1995.

### SENTENZA 265/2013

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 30, commi 1 e 2, della legge della Regione siciliana 15 giugno 1988, n. 11 (Disciplina dello stato giuridico ed economico del personale dell'Amministrazione regionale per il triennio 1985-1987 e modifiche ed integrazioni alla normativa concernente lo stesso personale).

## REGIONE TOSCANA

### SENTENZA 27/2013

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 80 della legge della Regione Toscana 7 febbraio 2005, n. 28 (Codice del Commercio. Testo Unico in materia di commercio in sede fissa, su aree pubbliche, somministrazioni di alimenti e bevande, vendita della stampa quotidiana e periodica e distribuzione di carburanti), come sostituito dall'articolo 88 della legge della Regione Toscana 27 dicembre 2011, n. 66 (Legge finanziaria per l'anno 2012);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 81, comma 1, della legge della Regione Toscana n. 28 del 2005, come sostituito dall'articolo 89 della legge regionale n. 66 del 2011.

### SENTENZA 90/2013

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 7, commi 1, 2, 3, 4, 5 e 6-bis, della legge della Regione Toscana 10 giugno 2002, n. 20, recante «Calendario venatorio e modifiche alla legge regionale 12 gennaio 1994, n. 3 (Recepimento della legge 11 febbraio 1992, n. 157 "Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio")»;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 7, comma 6, della legge della Regione Toscana 10 giugno 2002, n. 20, nel testo vigente prima della sua sostituzione ad opera dell'art. 65, comma 2, della legge della Regione Toscana 18 giugno 2012, n. 29 (Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2012);

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 28, comma 12, della legge della Regione Toscana 12 gennaio 1994, n. 3 (Recepimento della legge 11 febbraio 1992, n. 157 «Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio»), nel testo vigente prima della sua abrogazione da parte dell'art. 37 della legge della Regione Toscana 18 giugno 2012, n. 29.

### SENTENZA 101/2013

dichiara l'illegittimità costituzionale degli articoli 5, commi 1, 2 e 3, 6 e 7 della legge della Regione Toscana 31 gennaio 2012, n. 4 (Modifiche alla legge regionale 3 gennaio 2005, n. 1 «Norme per il governo del territorio» e della legge regionale 16 ottobre 2009, n. 58 «Norme in materia di prevenzione e riduzione del rischio sismico»).

### SENTENZA 161/2013

1) dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 3 della legge della Regione Toscana 2 novembre 2005, n. 59 (Norme in materia di alienazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica a favore dei profughi di cui all'articolo 17 della legge 4 marzo 1952, n. 137 – Assistenza a favore dei profughi, ovvero all'articolo 34 della legge 26 dicembre 1981, n. 763 – Normativa organica per i profughi);

2) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale degli articoli 2 e 4 della legge della Regione Toscana n. 59 del 2005.

## **REGIONE AUTONOMA TRENINO-ALTO ADIGE**

### **SENTENZA 133/2013**

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 1, secondo periodo, della legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol 18 febbraio 2005, n. 1 (Pacchetto famiglia e previdenza sociale), come modificato dall'articolo 3, comma 3, della legge regionale 14 dicembre 2011, n. 8 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol – Legge finanziaria), limitatamente alle parole «da almeno cinque anni».

## **REGIONE UMBRIA**

### **SENTENZA 259/2013**

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 1, della legge della Regione Umbria 19 ottobre 2012, n. 16 (Misure per l'attuazione coordinata delle politiche regionali a favore del contrasto e prevenzione del crimine organizzato e mafioso, nonché per la promozione della cultura della legalità e della cittadinanza responsabile. Integrazione alla legge regionale 14 ottobre 2008, n. 13 recante disposizioni relative alla promozione del sistema integrato di sicurezza urbana ed alle politiche per garantire il diritto alla sicurezza dei cittadini – abrogazione della legge regionale 19 giugno 2002, n. 12), limitatamente alle parole «e per l'affidamento di contratti con la Regione e con gli enti, aziende e società regionali»;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 2, della medesima legge della Regione Umbria n. 16 del 2012.

## **REGIONE AUTONOMA VALLE D'AOSTA**

### **SENTENZA 238/2013**

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 3 della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 1° agosto 2012, n. 27, recante «Modificazioni alla legge regionale 27 maggio 1994, n. 18 (Deleghe ai Comuni della Valle d'Aosta di funzioni amministrative in materia di tutela del paesaggio), e ad altre disposizioni in materia di tutela del paesaggio», nella parte in cui, sostituendo l'articolo 4, comma 1, della legge regionale n. 18 del 1994, vi inserisce le lettere g), h), k), q) ed r);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 9 della legge regionale Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste n. 27 del 2012, nella parte in cui inserisce l'articolo 11-bis nella legge regionale n. 18 del 1994, limitatamente all'aggettivo «vincolanti» presente nel comma 2 di quest'ultimo;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 10 della legge regionale Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste n. 27 del 2012, nella parte in cui inserisce l'articolo 11-ter nella legge regionale n. 18 del 1994, limitatamente ai progetti relativi agli interventi di cui alle lettere g), h), k), q) ed r) dell'articolo 4, comma 1, della legge regionale n. 18 del 1994.

### **SENTENZA 256/2013**

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 10, della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 21 novembre 2012, n. 30 (Adeguamento del bilancio di previsione per l'anno 2012 agli obiettivi complessivi di politica economica e di contenimento della spesa pubblica previsti dal decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 – Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini, nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario –. Modifiche a disposizioni legislative), limitatamente alle parole «agli enti locali della Regione e».

### **SENTENZA 285/2013**

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo unico della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 23 novembre 2012, n. 33 (Modificazione alla legge regionale 3 dicembre 2007, n. 31 – Nuove disposizioni in materia di gestione dei rifiuti).

## **REGIONE VENETO**

### **SENTENZA 58/2013**

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 40, comma 1, della legge della Regione Veneto 6 aprile 2012, n. 13 (Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2012), nella parte in cui aggiunge la lettera a) del comma 1-bis all'art. 14 della legge della Regione Veneto 26 giugno 2008, n. 4 (Disposizioni di riordino e semplificazione normativa - collegato alla legge finanziaria 2007 in materia di governo del territorio, parchi e protezione della natura, edilizia residenziale pubblica, mobilità e infrastrutture).

### **SENTENZA 64/2013**

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, commi 1 e 2, della legge della Regione Veneto 24 febbraio 2012, n. 9 (Modifiche alla legge regionale 7 novembre 2003, n. 27 «Disposizioni generali in materia di lavori pubblici di interesse regionale e per le costruzioni in zone classificate sismiche» e successive modificazioni).

### **SENTENZA 65/2013**

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 3 della legge della Regione Veneto 27 dicembre 2011, n. 30 (Disposizioni urgenti in materia di orari di apertura e chiusura delle attività di commercio al dettaglio e disposizioni transitorie in materia di autorizzazioni commerciali relative a grandi strutture di vendita e parchi commerciali).

### **SENTENZA 67/2013**

dichiara l'illegittimità costituzionale degli articoli 4, comma 2, lettera e); 7, commi 4 e 5; 11, comma 1, della legge della Regione Veneto 27 aprile 2012, n. 17 (Disposizioni in materia di risorse idriche).

### **SENTENZA 139/2013**

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 3, della legge della Regione Veneto 6 luglio 2012, n. 25 (Modifiche alla legge regionale 9 dicembre 1993, n. 50 "Norme per la protezione della fauna selvatica e per il prelievo venatorio"), nella parte in cui esenta dall'assoggettamento al regime dell'autorizzazione paesaggistica gli appostamenti per la caccia al colombaccio;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 1, della legge della Regione Veneto n. 25 del 2012, nella parte in cui esenta dall'assoggettamento al regime del titolo abilitativo edilizio e dell'autorizzazione paesaggistica gli appostamenti fissi per la caccia.

### **SENTENZA 193/2013**

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 3, della legge della Regione Veneto 10 agosto 2012, n. 31 (Disciplina della attività di movimento dei giovani cani), nella parte in cui prevede che le attività di movimento di giovani cani da esso consentite possano riguardare i giovani cani da destinare all'esercizio della attività venatoria;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 2, della legge della Regione Veneto 10 agosto 2012, n. 31 (Disciplina della attività di movimento dei giovani cani) nella parte in cui, rinviando all'art. 4 della legge della Regione Veneto 28 dicembre 1993, n. 60 (Tutela degli animali d'affezione e prevenzione del randagismo), consente che si possa procedere alla identificazione dei giovani cani mediante tatuaggio.

### **SENTENZA 251/2013**

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 22 della legge della Regione Veneto 28 dicembre 2012, n. 50 (Politiche per lo sviluppo del sistema commerciale nella Regione del Veneto) nella parte in cui non prevede la verifica di assoggettabilità per i centri commerciali di medie dimensioni.

## **PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO**

### **SENTENZA 2/2013**

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 6, commi 3, lettera c), e 6, limitatamente al riferimento alla lettera «c)», della legge della Provincia autonoma di Bolzano 28 ottobre 2011, n. 12 (Integrazione delle cittadine e dei cittadini stranieri);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 3, lettera g), secondo periodo, limitatamente alle parole «e alla relativa durata», e dell'art. 10, comma 2, della legge prov. Bolzano n. 12 del 2011;

3) dichiara, in applicazione dell'articolo 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale dell'articolo 10, comma 3, della legge prov. Bolzano n. 12 del 2011;

4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 12, comma 4, della legge prov. Bolzano n. 12 del 2011;

5) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 13, comma 3, secondo periodo, della legge prov. Bolzano n. 12 del 2011;

6) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 14, commi 3 e 5, della legge prov. Bolzano n. 12 del 2011;

7) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 1, lettera e), della legge della Provincia autonoma di Bolzano 31 agosto 1974, n. 7 (Assistenza scolastica. Provvidenze per assicurare il diritto allo studio), lettera aggiunta dall'articolo 16, comma 3, della legge prov. Bolzano n. 12 del 2011, limitatamente alle parole «da almeno cinque anni»;

8) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 1, lettera e), della legge della Provincia autonoma di Bolzano 30 novembre 2004, n. 9 (Diritto allo studio universitario), lettera aggiunta dall'articolo 16, comma 4, della legge prov. Bolzano n. 12 del 2011, limitatamente alle parole «da cinque anni»;

9) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 13 marzo 1987, n. 5 (Incentivazione della conoscenza delle lingue), come sostituito dall'articolo 16, comma 2, della legge prov. Bolzano n. 12 del 2011, limitatamente alle parole «ininterrottamente per un anno».

### **SENTENZA 38/2013**

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 5, commi 1, 2, 3, 4 e 7, e dell'articolo 6 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 16 marzo 2012, n. 7 (Liberalizzazione dell'attività commerciale).

### **SENTENZA 77/2013**

dichiara l'illegittimità costituzionale degli articoli 9, comma 1, 32, comma 1, e 34 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 21 dicembre 2011, n. 15, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2012 e per il triennio 2012-2014 (Legge finanziaria 2012)»

### **SENTENZA 221/2013**

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 13, comma 1, lettere a), b), c) e d), della legge della Provincia autonoma di Bolzano 23 dicembre 2010, n. 15 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2011 e per il triennio 2011-2013. Legge finanziaria 2011), impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe

### **SENTENZA 255/2013**

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, limitatamente alle parole «nonché le zone ove collocare le nuove farmacie», e comma 2, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 11 ottobre 2012, n. 16 (Assistenza farmaceutica);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, della legge prov. Bolzano n. 16 del 2012, limitatamente alle parole «i requisiti per la partecipazione ai concorsi ordinari e straordinari» nella parte in cui non rinvia ai requisiti stabiliti dall'art. 4, comma 2, della legge 8 novembre 1991, n. 362 (Norme di riordino del settore farmaceutico);

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 2, della legge prov. Bolzano n. 16 del 2012, limitatamente alle parole «di specialità medicinali e»

### **SENTENZA 309/2013**

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera a), della legge della Provincia autonoma di Bolzano 19 novembre 2012, n. 19 (Disposizioni per la valorizzazione dei servizi volontari in Provincia di Bolzano e modifiche di leggi provinciali in materia di attività di cooperazione allo sviluppo e personale), limitatamente alle parole: «nonché tramite il servizio civile nazionale volontario di cui alla legge 6 marzo 2001, n. 64»;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 9, della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 19 del 2012;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, commi 5 e 6, della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 19 del 2012, limitatamente alla parte in cui i suddetti commi si riferiscono anche all'ipotesi in cui il servizio previsto dall'art. 3, comma 1, lettera a), sia svolto dai volontari del servizio civile nazionale di cui alla legge 6 marzo 2001, n. 64;

4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 15, comma 1, lettera b), della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 19 del 2012, nella parte in cui esclude i cittadini stranieri regolarmente soggiornanti nello Stato italiano dalla possibilità di prestare servizio sociale volontario.

## **PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO**

### **SENTENZA 172/2013**

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 9, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Trento 24 luglio 2012, n. 15 (Tutela delle persone non autosufficienti e delle loro famiglie e modificazioni delle leggi provinciali 3 agosto 2010, n. 19, e 29 agosto 1983, n. 29, in materia sanitaria), nella parte in cui subordina al requisito della titolarità della carta di soggiorno la concessione dell'assegno di cura agli stranieri legalmente residenti nella Provincia autonoma di Trento;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 9, comma 1, lettera a), della medesima legge della Provincia autonoma di Trento n. 15 del 2012, limitatamente alle parole «da almeno tre anni continuativi».

### **SENTENZA 187/2013**

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 11, comma 1, lettera c), e comma 3 della legge della Provincia autonoma di Trento 3 agosto 2012, n. 18, recante «Modificazioni della legge provinciale 10 settembre 1993, n. 26 (legge provinciale sui lavori pubblici), della legge provinciale 15 dicembre 1980, n. 35 (Determinazione delle quote di aggiunta di famiglia e disposizioni varie in materia di personale), della legge provinciale 3 aprile 1997, n. 7 (legge sul personale della Provincia), dell'articolo 14 (Costituzione della società "Patrimonio del Trentino s.p.a.") della legge provinciale 10 febbraio 2005, n. 1, della legge provinciale 16 maggio 2012, n. 9 (Interventi a sostegno del sistema economico e delle famiglie), e della legge provinciale 31 maggio 2012, n. 10 (Interventi urgenti per favorire la crescita e la competitività del Trentino)»;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 30, comma 3-bis, della legge della Provincia autonoma di Trento 10 settembre 1993, n. 26 (Norme in materia di lavori pubblici di interesse provinciale e per la trasparenza negli appalti), introdotto dall'art. 16, comma 1, lettera a), della legge della Provincia autonoma di

Trento n. 18 del 2012 e modificato dall'art. 68, comma 1, lettera a), della legge della Provincia autonoma di Trento 27 dicembre 2012, n. 25 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015 della Provincia autonoma di Trento – legge finanziaria provinciale 2013);

3) dichiara l'illegittimità costituzionale, in via consequenziale, ai sensi dell'articolo 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), dell'articolo 11, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Trento n. 18 del 2012;

4) dichiara l'illegittimità costituzionale, in via consequenziale, ai sensi dell'articolo 27 della legge n. 87 del 1953, dell'articolo 16, comma 1, lettera b), e comma 3, della legge della Provincia autonoma di Trento n. 18 del 2012

#### **SENTENZA 255/2013**

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 1, lettera b), della legge della Provincia autonoma di Trento 4 ottobre 2012, n. 21 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento provinciale in materia di servizi pubblici, di revisione della spesa pubblica, di personale e di commercio), limitatamente alle parole «e identifica le zone in cui collocare le nuove farmacie»;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge prov. Trento n. 21 del 2012, nella parte in cui introduce il comma 1 dell'art. 59-bis della legge della Provincia autonoma di Trento 29 agosto 1983, n. 29 (Disciplina dell'esercizio delle funzioni in materia di igiene e sanità pubblica e norme concernenti il servizio farmaceutico), nel testo risultante a seguito delle modifiche operate dall'art. 56 della legge della Provincia autonoma di Trento 27 dicembre 2012, n. 25 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015 della Provincia autonoma di Trento – legge finanziaria provinciale 2013).