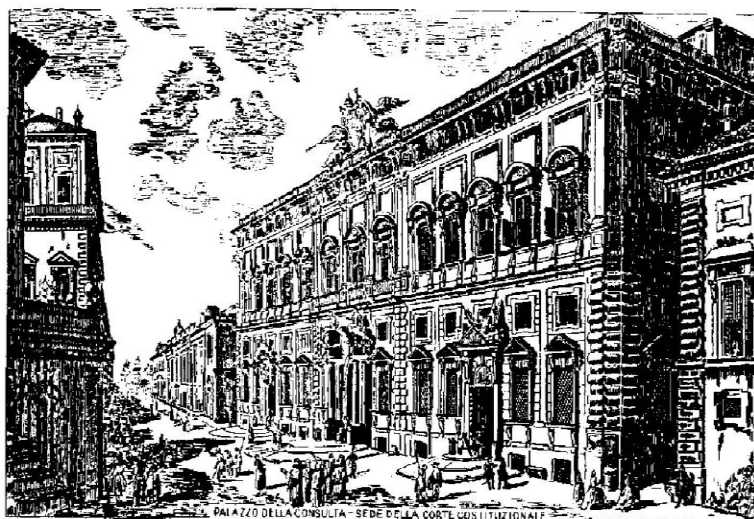


CORTE COSTITUZIONALE

SERVIZIO STUDI

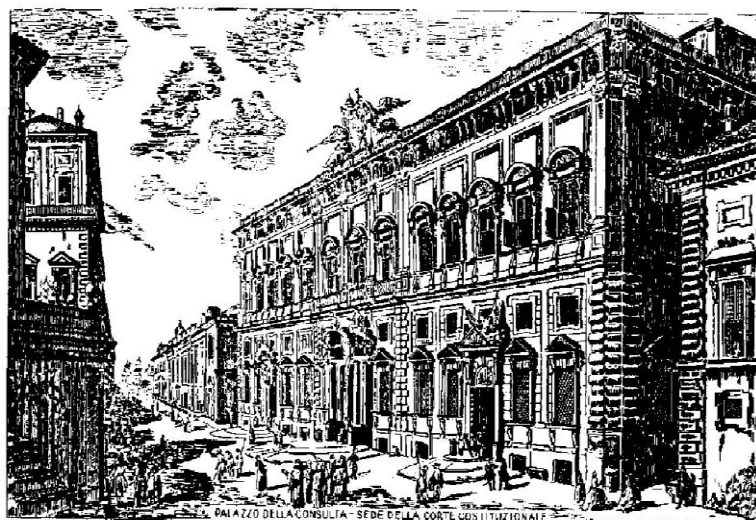


RELAZIONE SULLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE DEL 2011

in occasione dell'incontro
del Presidente Alfonso QUARANTA
con la stampa

a cura di M. Bellocci
C. Bruni
T. Giovannetti
M.E. Mele
R. Nevola
I. Norelli
M. Pieroni
con il coordinamento di M. Bellocci

Palazzo della Consulta, 23 febbraio 2012



RELAZIONE SULLA
GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE DEL 2011

in occasione dell'incontro
del Presidente Alfonso QUARANTA
con la stampa

Indice sommario

Introduzione

<i>1. Alcuni dati statistici</i>	1
1.1. Il totale delle decisioni	1
1.2. Il rapporto tra decisioni ed atti di promovimento	5
1.3. La forma delle decisioni	10
1.4. La scelta del rito	14
1.5. I tempi delle decisioni e la trattazione delle pendenze	18
1.6. Rinvio	19
<i>2. Il collegio giudicante</i>	19

Parte I

Profili processuali

Capitolo I

Il giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

<i>1. Premessa</i>	21
<i>2. I giudici a quibus e la legittimazione a sollevare questioni di legittimità costituzionale</i>	21
<i>3. Il nesso di pregiudizialità tra giudizio a quo e giudizio di legittimità costituzionale</i>	24
<i>4. L'ordinanza di rimessione</i>	28
<i>5. La riproposizione delle questioni</i>	40
<i>6. L'oggetto delle questioni di legittimità costituzionale</i>	41
<i>7. Il parametro del giudizio</i>	42
<i>8. La questione di legittimità costituzionale ed i poteri interpretativi dei giudici comuni</i>	44
<i>9. Il contraddittorio di fronte alla Corte</i>	47
<i>10. La trattazione congiunta e la riunione delle cause</i>	49
<i>11. Le decisioni della Corte</i>	50
11.1. Le decisioni interlocutorie	50
11.2. Le decisioni processuali	50
11.3. Le decisioni di rigetto	53
11.4. Le decisioni di accoglimento	54
<i>12. La correzione degli errori materiali</i>	55

Capitolo II

Il giudizio di legittimità costituzionale in via principale

<i>1. Premessa</i>	57
<i>2. Il ricorso</i>	57
2.1. La notifica, il deposito ed i termini per ricorrere	57
2.2. I rapporti tra il ricorso e la delibera recante la determinazione all'impugnazione	58
2.3. I contenuti del ricorso	59

3. <i>L'oggetto delle questioni di legittimità costituzionale</i>	61
4. <i>Il parametro di costituzionalità</i>	61
5. <i>L'interesse a ricorrere</i>	62
6. <i>La riunione e la separazione delle cause</i>	64
7. <i>Il contraddittorio di fronte alla Corte</i>	65
8. <i>Le decisioni della Corte</i>	66
8.1. <i>Le decisioni interlocutorie</i>	66
8.2. <i>L'estinzione del giudizio</i>	67
8.3. <i>Le decisioni processuali</i>	67
8.4. <i>Le decisioni di rigetto</i>	68
8.5. <i>Le decisioni di accoglimento</i>	68
8.6. <i>Correzione di errore materiale</i>	70

Capitolo III

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

1. <i>Premessa</i>	71
2. <i>I soggetti del conflitto</i>	71
3. <i>Notificazione del ricorso e costituzione in giudizio</i>	71
4. <i>Gli atti impugnati</i>	72
5. <i>I parametri del giudizio</i>	74
6. <i>La materia del contendere e il «tono costituzionale» del conflitto</i>	74
7. <i>La riunione dei giudizi</i>	74
8. <i>Le decisioni della Corte</i>	74
8.1. <i>L'estinzione del giudizio</i>	75
8.2. <i>Le decisioni di cessazione della materia del contendere</i>	75
8.3. <i>Le decisioni di inammissibilità</i>	75
8.4. <i>Le decisioni di merito</i>	76

Capitolo IV

Il giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato

Sezione I

La fase dell'ammissibilità

1. <i>Premessa</i>	77
2. <i>I soggetti del conflitto</i>	77
3. <i>I profili oggettivi</i>	79
4. <i>Le decisioni della Corte</i>	82

Sezione II

La fase del merito

1. <i>Premessa</i>	85
2. <i>I soggetti del conflitto</i>	85
3. <i>I profili oggettivi</i>	85
4. <i>Il ricorso per conflitto</i>	85
5. <i>Le decisioni della Corte</i>	89

Capitolo V

Il giudizio di ammissibilità delle richieste di referendum abrogativo

1. Premessa	91
2. Il contraddittorio di fronte alla Corte	91
3. Le decisioni della Corte	92
3.1. Le decisioni di inammissibilità	92
3.2. Le decisioni di ammissibilità	92
4. I rapporti tra giudizio di ammissibilità del referendum e controllo di costituzionalità	93

Parte II

Profili sostanziali

Capitolo I

Principi fondamentali

1. Il legittimo affidamento	95
2. I principi di eguaglianza e ragionevolezza	97
2.1. Premessa	97
2.2. Il principio di eguaglianza	98
2.3. Il principio di ragionevolezza	102
3. Le minoranze linguistiche	107

Capitolo II

Diritti e doveri degli individui

Sezione I

I rapporti civili

1. La libertà personale	109
2. I principi costituzionali in materia penale	110
2.1. Il principio di irretroattività della legge penale	110
2.2. Il principio di retroattività della legge più favorevole	111
2.3. La finalità rieducativa della pena	111
3. I principi costituzionali in materia processuale	112
3.1. Il giusto processo	112
3.2. Il diritto di azione e di difesa	114
3.3. Il principio del giudice naturale precostituito per legge	115
3.4. La presunzione di non colpevolezza	115
3.5. La pubblicità delle udienze	115

Sezione II

I rapporti etico sociali

1. La tutela della famiglia e dei figli	117
1.1. La libertà di contrarre matrimonio	117
1.2. Le unioni omosessuali	118
1.3. La tutela della maternità	118
1.4. La tutela dei figli	119

2. Il diritto alla salute	120
3. L'autonomia universitaria	123

Sezione III

I rapporti economici

1. La proprietà.	125
2. Tutela dei lavoratori	128
3. L'iniziativa economica privata	130

Sezione IV

Rapporti politici

1. L'accesso alle cariche elettive	133
--	-----

Sezione V

I doveri di solidarietà

1. Il sistema tributario	137
--------------------------------	-----

Sezione VI

La tutela dei diritti nella giurisdizione

1. Il procedimento civile	141
1.1. Instaurazione del rapporto processuale	141
1.2. L'esecuzione forzata	141
2. Il procedimento penale	142
2.1. L'udienza preliminare	142
2.2. Il giudizio abbreviato	142
2.3. L'esecuzione	142
2.4. La revisione	143
2.5. Il procedimento davanti al giudice di pace	144
2.6. Il procedimento per l'applicazione delle misure di prevenzione	144
3. Le controversie in materia di circolazione stradale	144
4. La giustizia amministrativa	147
5. La giurisdizione tributaria	156
6. I giudizi arbitrali	158

Capitolo III

L'ordinamento della Repubblica

Sezione I

L'ordinamento dello Stato

1. Il Parlamento	161
1.1. L'insindacabilità delle opinioni espresse dai parlamentari	161
1.2. Le incompatibilità con il mandato parlamentare (rinvio)	162
2. La funzione normativa	162
2.1. Il principio di legalità e la riserva di legge	162
2.2. La copertura finanziaria delle leggi di spesa	163
3. Il potere esecutivo	164
3.1. I reati ministeriali	164
3.2. Il buon andamento e l'imparzialità della pubblica amministrazione	165

3.3. L'accesso ad impieghi presso la pubblica amministrazione	169
---	-----

Sezione II

Le autonomie territoriali

1. <i>L'organizzazione delle Regioni</i>	175
1.1. L'elezione degli organi regionali	175
1.2. Lo status dei consiglieri regionali	176
1.2.1. I limiti all'elettorato passivo (rinvio)	176
1.2.2. L'insindacabilità per le opinioni espresse	176
2. <i>La ripartizione delle competenze normative</i>	177
2.1. Le materie di competenza esclusiva statale (art. 117, secondo comma, Cost.) ..	178
2.1.1. «Immigrazione» (lettera b)	178
2.1.2. «Tutela della concorrenza» (lettera e)	178
2.1.3. «Sistema tributario [...] dello Stato» (lettera e)	183
2.1.4. «Ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale» (lettera h)	185
2.1.5. «Giurisdizione e norme processuali» (lettera l)	186
2.1.6. «Ordinamento civile» (lettera l)	187
2.1.7. L'operare congiunto delle competenze in materia di «tutela della concorrenza» (lettera e) e di «ordinamento civile» (lettera l)	195
2.1.8. L'operare congiunto delle competenze in materia di «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali» (lettera g) e di «ordinamento civile» (lettera l)	197
2.1.9. L'operare congiunto delle competenze in materia di «cittadinanza, stato civile e anagrafe» (lettera i) e di «ordinamento civile» (lettera l)	199
2.1.10. «Determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» (lettera m)	199
2.1.11. «Norme generali sull'istruzione» (lettera n)	200
2.1.12. «Previdenza sociale» (lettera o)	201
2.1.13. «Tutela dell'ambiente [e] dell'ecosistema» (lettera s)	203
i) <i>Controlli e autorizzazioni finalizzati alla tutela dell'ambiente</i>	203
ii) <i>La gestione dei rifiuti</i>	206
iii) <i>Lo smantellamento di impianti nucleari</i>	209
iv) <i>Parchi ed aree protette</i>	210
v) <i>La tutela della fauna</i>	213
vi) <i>La tutela delle specie vegetali</i>	215
vii) <i>La tutela del paesaggio</i>	215
2.1.14. L'operare congiunto delle competenze in materia di «tutela della concorrenza» (lettera e) e di «tutela dell'ambiente [e] dell'ecosistema» (lettera s)	216
2.2. Le materie di competenza concorrente (art. 117, terzo comma, Cost.)	216
2.2.1. «Professioni»	216
2.2.2. «Tutela della salute»	217
2.2.3. L'operare congiunto delle competenze in materia di «ricerca scientifica» e di «tutela della salute»	220
2.2.4. «Governo del territorio»	221

2.2.5. «Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia»	222
2.2.6. «Coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario»	225
2.2.7. L'operare congiunto delle competenze in materia di «tutela della salute» e di «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario»	230
2.3. Le materie di competenza residuale delle regioni	231
2.3.1. «Organizzazione amministrativa della Regione»	231
2.3.2. «Assistenza e servizi sociali»	233
2.3.3. «Formazione professionale»	236
2.3.4. «Commercio»	237
2.3.5. «Caccia»	237
2.4. L'attrazione in sussidiarietà di competenze normative da parte dello Stato	238
3. Il principio cooperativo	242
3.1. Leale cooperazione ed attrazione in sussidiarietà di competenze normative da parte dello Stato	244
3.2. Leale cooperazione e «concorrenza di competenze»	244
4. L'autonomia finanziaria	252
5. Il potere sostitutivo	253
6. La variazione delle circoscrizioni territoriali	254
7. Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome	257
7.1. La ripartizione delle competenze normative tra Stato ed autonomie speciali ...	257
7.1.1. Regione Friuli-Venezia Giulia	257
7.1.2. Regione Sardegna	260
7.1.3. Provincia autonoma di Bolzano	262
7.1.4. Provincia autonoma di Trento	264
7.2. L'autonomia finanziaria	266
7.2.1. Regione Friuli-Venezia Giulia	266
7.2.2. Regione Siciliana	266

Capitolo IV

La Repubblica e gli ordinamenti sovranazionali

1. Premessa	269
2. Diritto interno e diritto internazionale	269
3. Diritto interno e diritto dell'Unione europea	270

Introduzione

1. Alcuni dati statistici

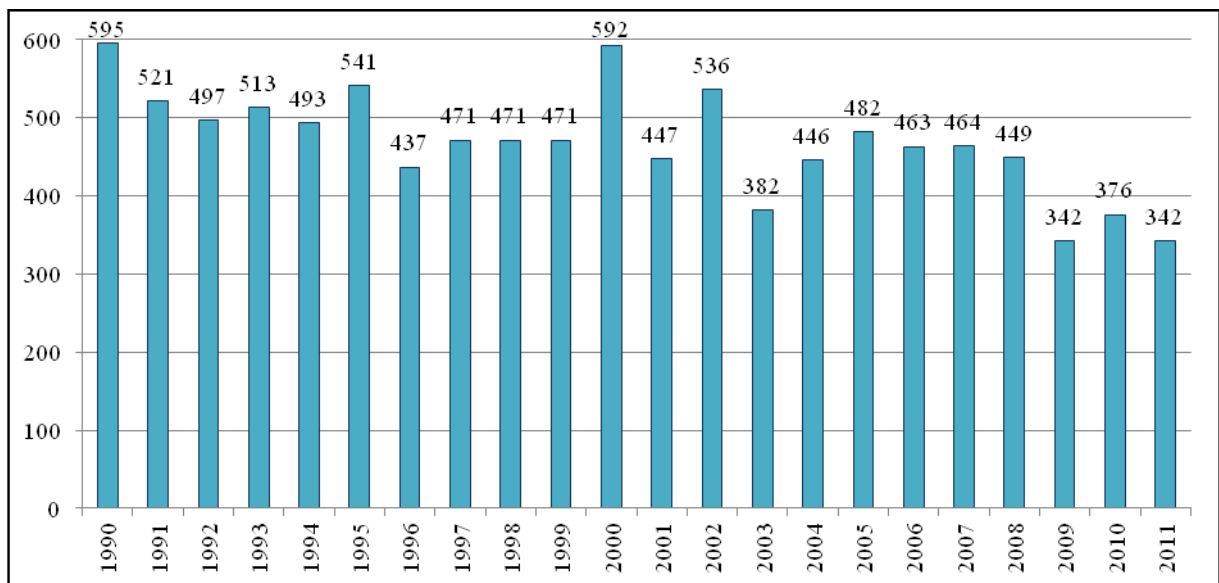
1.1. Il totale delle decisioni

Il totale delle decisioni (numerate) rese dalla Corte costituzionale nel 2011 è di 342, cui dovrebbero aggiungersi le ordinanze non numerate (quali, ad esempio, quelle che si pronunciano in merito all'ammissibilità di interventi di terzi).

Si tratta di un dato inferiore a quello del 2010 (-9,04% rispetto alle 376 dello scorso anno), ma identico a quello del 2009. Negli ultimi venticinque anni, il totale delle decisioni, con l'eccezione, appunto, del biennio appena trascorso, è sempre stato superiore alla soglia raggiunta quest'anno e solo in una occasione, prima degli ultimi tre anni (con le 382 decisioni del 2003), si è scesi al di sotto di quota 400. Ne discende una collocazione del dato del 2011 nettamente al di sotto della media degli ultimi anni: il numero annuo di decisioni tra il 1990 ed il 2011 si è attestato, infatti, a 469,59.

Il grafico n. 1 illustra l'andamento su base annua degli ultimi ventidue anni. Da esso si coglie, tra l'altro, una progressiva contrazione del numero di decisioni: ponendo il 2003 come *discrimen*, gli anni più prossimi hanno visto, rispetto agli antecedenti, numeri significativamente ridotti.

Grafico n. 1 – Le decisioni annuali (1990-2011)



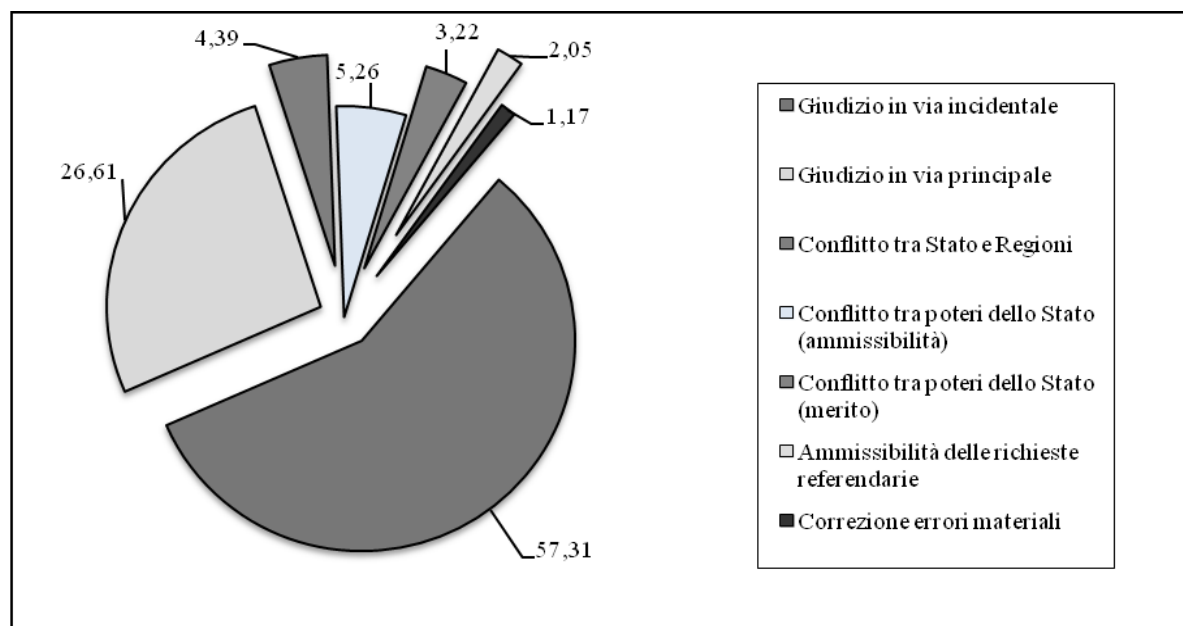
La diminuzione dei valori assoluti rispetto al passato è dovuta, evidentemente, ad una serie di fattori, tra i quali può inserirsi la minore quantità di atti di promovimento (su cui v. *infra*, par. seguente); su tutti i fattori, peraltro, si erge certamente la complessità delle cause affrontate.

Il numero delle decisioni totali richiede una analisi che tenga presente i singoli tipi di giudizio, analisi dalla quale emergono dati sui quali conviene appuntare l'attenzione.

Le 342 decisioni sono così ripartite: 196 nel giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale; 91 nel giudizio in via principale; 15 nel giudizio per conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni e tra Regioni; 29 in quello per conflitto tra poteri dello Stato, di cui 18 ordinanze emesse in sede di giudizio di ammissibilità e 11 decisioni rese nella fase di merito; a completare il quadro, si pongono 7 decisioni sull'ammissibilità di richieste di *referendum* abrogativo e 4 ordinanze di correzione di errori materiali.

Tradotti questi valori in termini percentuali, può notarsi che il giudizio in via incidentale resta preponderante, con il 57,31% del totale delle decisioni, anche se si conferma sostanzialmente la sensibile contrazione rispetto al passato già riscontrata nel 2010; segue il giudizio in via principale, con il 26,61%. La restante quota è ripartita tra il 4,39% dei conflitti tra enti territoriali, l'8,48% dei conflitti tra poteri (più in particolare, il 5,26% per le decisioni nella fase dell'ammissibilità ed il 3,22% per quelle nella fase di merito), il 2,05% dei giudizi sull'ammissibilità del *referendum* e l'1,17% delle ordinanze di correzione di errori materiali. Il grafico n. 2 illustra questi valori percentuali.

Grafico n. 2 – I tipi di giudizio nel 2011 (sul totale delle decisioni)



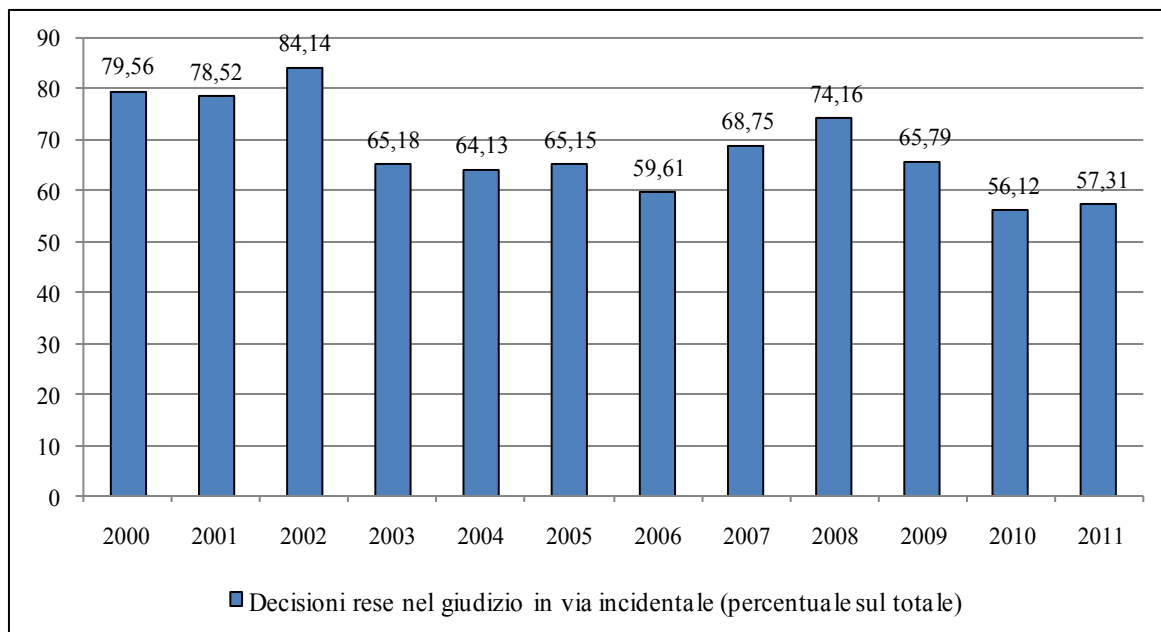
Rispetto allo scorso anno, è da segnalare la relativa contrazione del giudizio in via principale, che è sceso nuovamente sotto la soglia delle 100 decisioni (nel 2010 erano state addirittura 141) e che, in termini percentuali, ha visto una diminuzione rilevante del suo peso, che nel 2010 era stato di oltre il 37%. A trarre beneficio da questa diminuzione sono stati i conflitti (soprattutto quello tra poteri dello Stato), oltre ovviamente ai giudizi sull'ammissibilità del *referendum* ed alle ordinanze di correzione di errori materiali (entrambe queste tipologie non figuravano nelle statistiche del 2010).

Il giudizio in via incidentale è rimasto, invece, quasi costante in termini percentuali, pur essendo diminuite le decisioni totali, che sono scese, per la prima volta dal 1981, sotto la soglia delle 200 unità.

Soffermandosi sul peso che, in percentuale, il giudizio in via incidentale ha avuto sul complesso dell'attività della Corte, il 2011 ha segnato un lievissimo recupero rispetto al 2010, che aveva rappresentato il dato più basso di sempre. Per la quarta volta nella storia, il giudizio in via incidentale resta al di sotto dei tre quinti del totale: era già accaduto nel 1956 (58,82%), nel 2006 (59,61%) e, appunto, nel 2010 (56,12%). Si conferma, dunque, il *trend* inaugurato nel 2009: dopo la contrazione subita negli anni 2003-2006, il giudizio in via incidentale aveva conosciuto un progressivo recupero, tra il 2007 ed il 2008, tanto da raggiungere valori (74,16% nel 2008) quasi assimilabili a quelli del periodo anteriore al 2003; nel 2009, invece, si era assistito ad una diminuzione dell'8,37%, corrispondente ad un saldo negativo di 108 decisioni.

Il grafico n. 3 mostra l'andamento del giudizio in via incidentale a partire dal 2000.

Grafico n. 3 – Il giudizio in via incidentale in rapporto al totale delle decisioni (2000-2011)

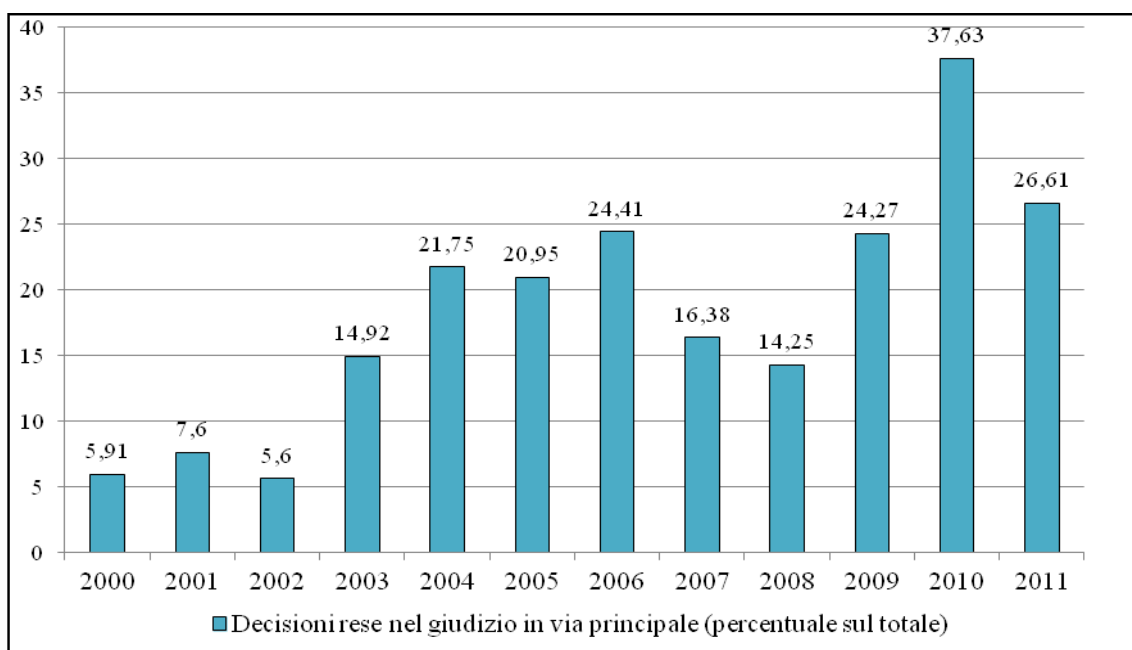


Di segno diverso sono le valutazioni che debbono essere fatte per il giudizio in via principale, che ha visto un decremento nel valore assoluto delle decisioni di 49, cui ha corrisposto una diminuzione notevole del peso percentuale, passato dal 37,63% del 2010 al 26,61% del 2011, dato, quest'ultimo, comunque più elevato rispetto agli anni recenti.

Può dunque confermarsi quanto rilevato lo scorso anno, e cioè che la contrazione del contenzioso in via principale registrata nel biennio 2007-2008 ha lasciato spazio ad una nuova conflittualità, in un contesto, tuttavia, parzialmente diverso da quello degli anni 2003-2006, non fosse altro perché alcune delle difficoltà nell'attuazione del nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione, che avevano suggerito una spiegazione dei dati tanto elevati raggiunti dal giudizio in via d'azione, sono state proprio in quel periodo superate.

Il grafico n. 4 mostra l'andamento del giudizio in via principale negli ultimi dodici anni.

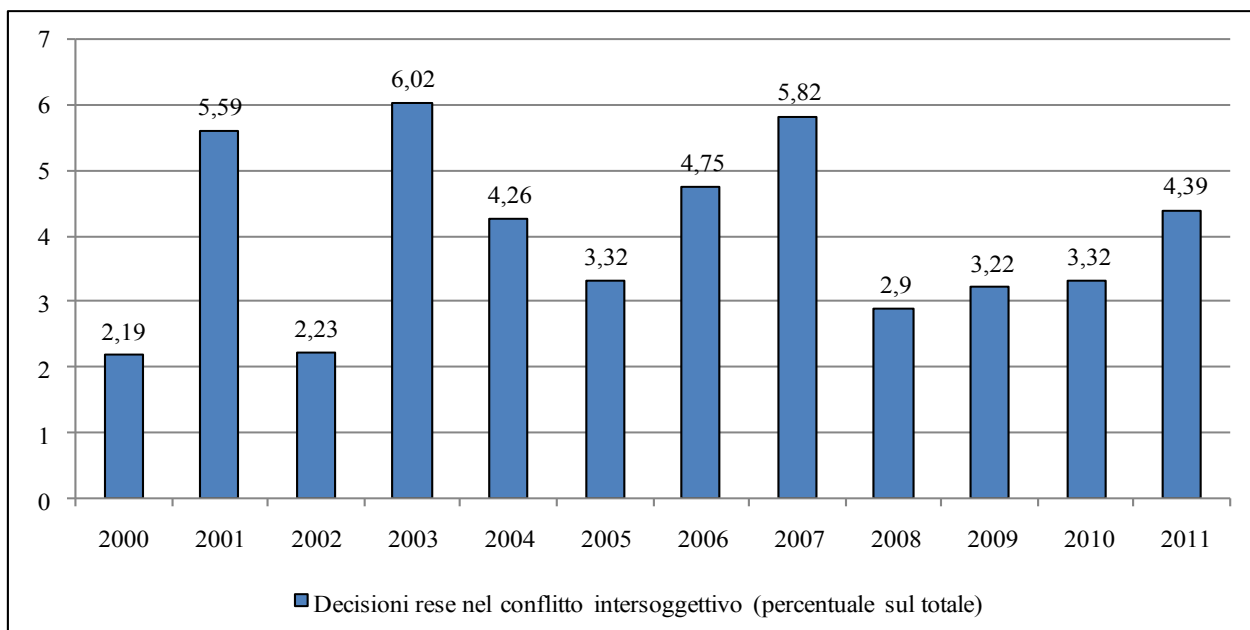
Grafico n. 4 – Il giudizio in via principale in rapporto al totale delle decisioni (2000-2011)



Per quanto attiene al conflitto tra Stato e Regioni e tra Regioni, il dato del 2011 segna un incremento rispetto al 2010 (in cui si erano avute 12 decisioni); anche in termini di peso percentuale, può constatarsi un aumento, non trascurabile (dal 3,32% del 2010 al 4,39% del 2011), che peraltro non consente di assimilare il dato dell'ultimo anno ad un picco per il periodo più recente, se è vero che, nel 2003, questo tipo di giudizio aveva anche superato la soglia del 6%.

Il grafico n. 5 illustra l'andamento dei conflitti intersoggettivi a partire dal 2000.

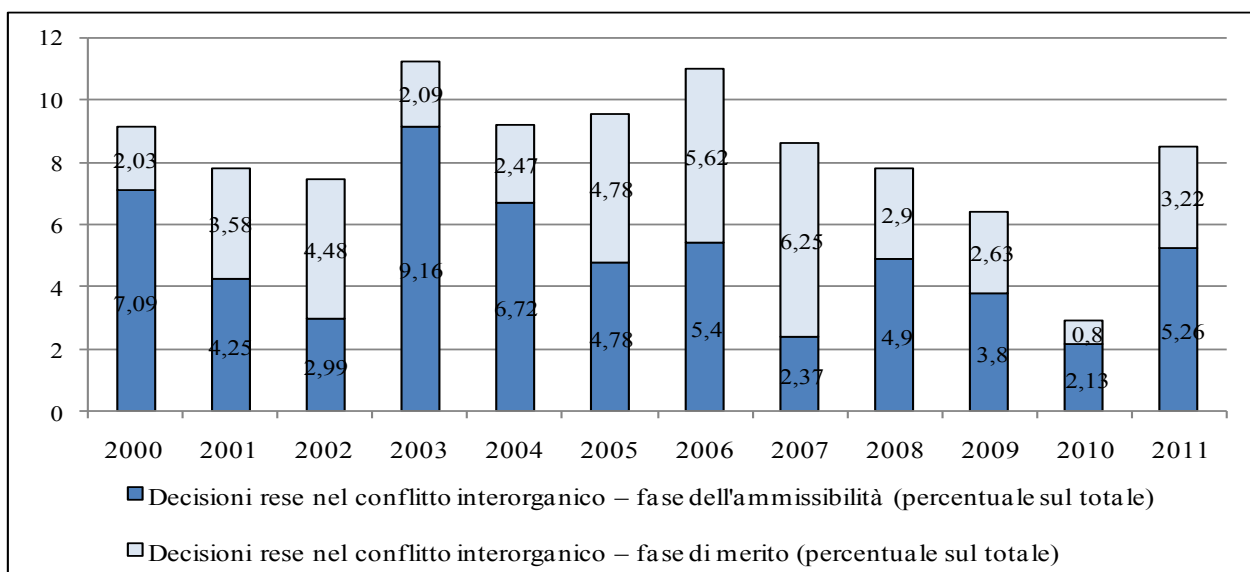
Grafico n. 5 – Il conflitto intersoggettivo in rapporto al totale delle decisioni (2000-2011)



Per quel che concerne i conflitti tra poteri dello Stato, il dato complessivo delle decisioni rese nelle due fasi del giudizio segna un marcato incremento rispetto al 2010, anno in cui ci si era attestati sui valori minimi degli ultimi quattordici anni. Si è in tal modo invertito un *trend* negativo che era in corso dal 2006.

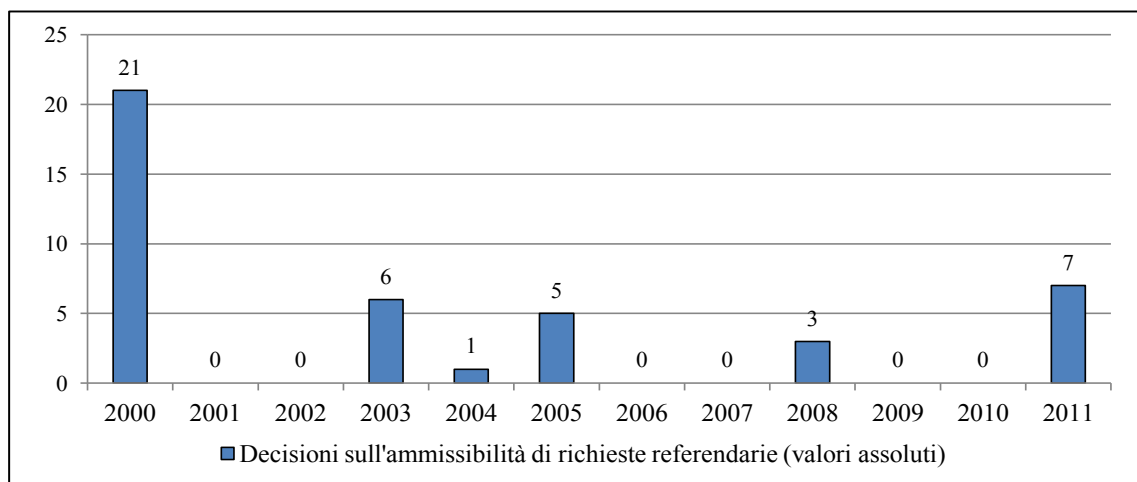
Il grafico n. 6 mostra l'andamento del conflitto interorganico negli ultimi dodici anni, distinguendo tra decisioni rese in fase di ammissibilità e decisioni rese in fase di merito.

Grafico n. 6 – Il conflitto interorganico in rapporto al totale delle decisioni (2000-2011)



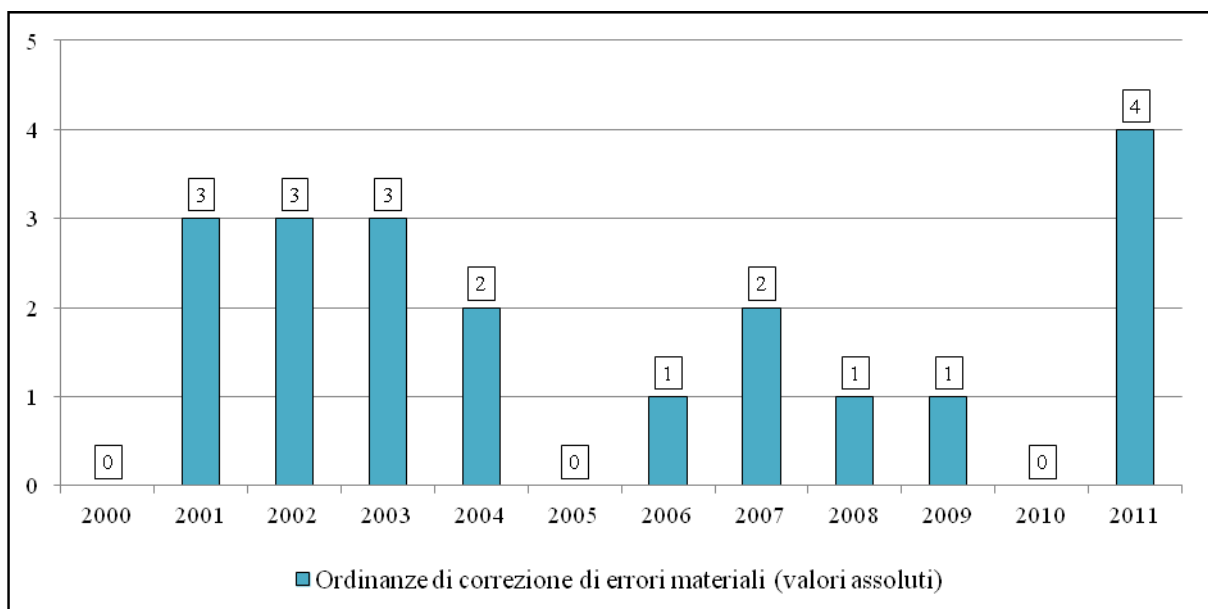
Nel 2011 si sono avute 7 decisioni relative all'ammissibilità di richieste referendarie. La percentuale di decisioni rese in sede di giudizio di ammissibilità del *referendum* abrogativo mal si presta ad una valutazione in termini di *trend*, stante l'estrema volatilità del dato anno per anno. Il grafico seguente mostra, comunque, l'andamento (in valori assoluti) negli ultimi dodici anni.

Grafico n. 7 – Le decisioni sull'ammissibilità di richieste referendarie (2000-2011)



Come detto, nel 2011 sono avute 4 ordinanze di correzione di errori materiali. Il grafico n. 8 mostra l'andamento di questo tipo di pronunce a partire dal 2000. Vista la loro esiguità, i dati appaiono di scarso rilievo da un punto di vista statistico.

Grafico n. 8 – Le ordinanze di correzione di errori materiali (2000-2011)



1.2. Il rapporto tra decisioni ed atti di promovimento

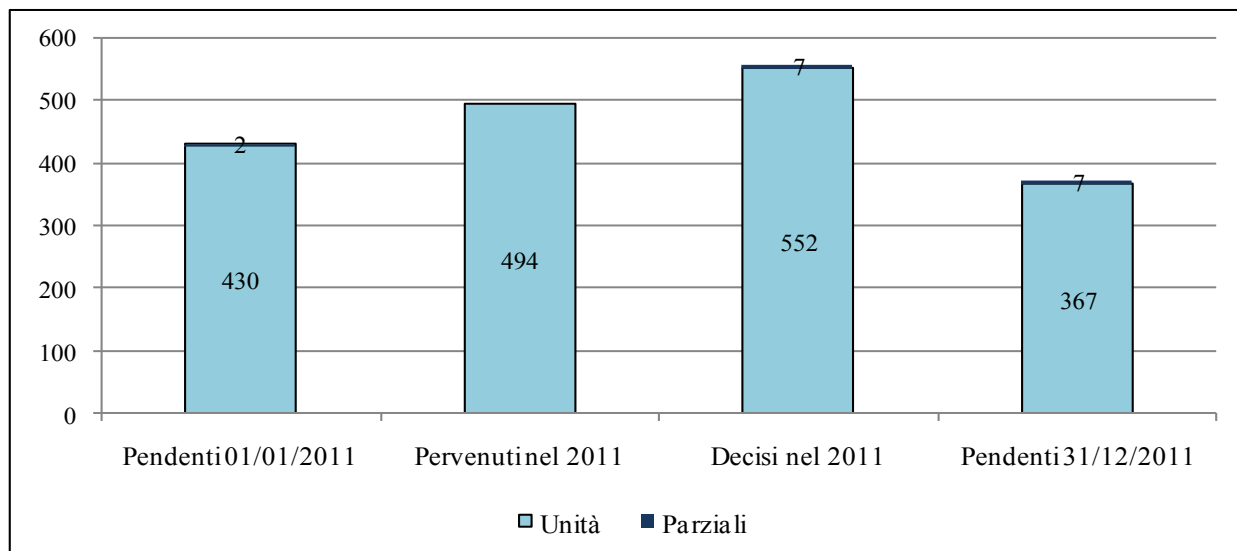
Quanto emerso con riferimento al numero di decisioni trova ampie conferme ed ulteriori specificazioni attraverso l'esame del rapporto tra atti di promovimento pervenuti alla Corte, giudizi definiti nell'anno 2011 e variazione delle pendenze tra il 1° gennaio ed il 31 dicembre.

In linea generale, deve constatarsi un saldo positivo tra giudizi definiti (552, cui si

aggiungono 7 definiti solo parzialmente) ed atti di promovimento pervenuti (494), donde il decremento del dato riferito alle pendenze complessive: dalle 432 (di cui 2 parziali) del 1° gennaio si è passati alle 374 (di cui 7 parziali) del 31 dicembre 2011.

Il grafico n. 9 descrive questo andamento.

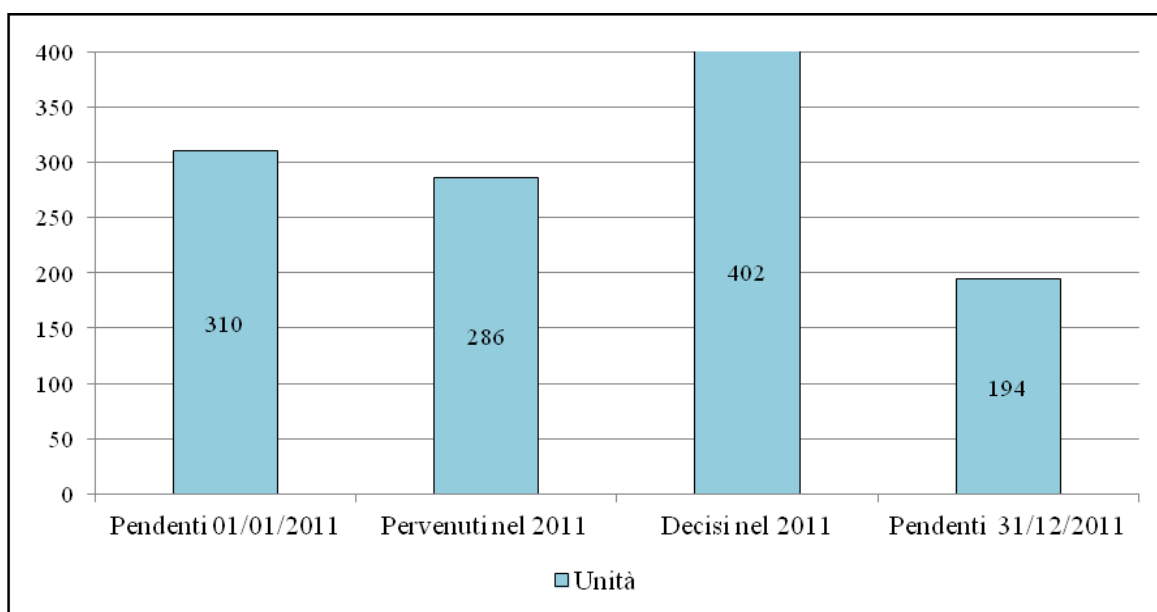
Grafico n. 9 – Giudizi pervenuti, decisi e pendenti (totale, 2011)



I dati del giudizio in via incidentale sono per più versi particolari. Innanzi tutto, è significativo che gli atti di promovimento siano stati soltanto 286, tornando così sotto la soglia dei 300 per la prima volta dopo il 1968. A fronte di questo dato, quello dei giudizi definiti si è attestato su valori omogenei a quelli degli anni precedenti (i 402 del 2011 sono superiori ai 345 del 2010 ed assimilabili ai 400 del 2009). Ne è derivata una contrazione particolarmente sensibile delle pendenze, che dalle 310 del 1° gennaio sono passate, al 31 dicembre, a 194 (-37,42%): a partire dal 1965, mai le pendenze erano state inferiori alle 200.

Il grafico n. 10 offre un quadro di sintesi dei dati del 2011.

Grafico n. 10 – Giudizi pervenuti, decisi e pendenti (giudizio in via incidentale, 2011)



Già da quanto esposto in merito al giudizio in via incidentale emerge chiaramente come

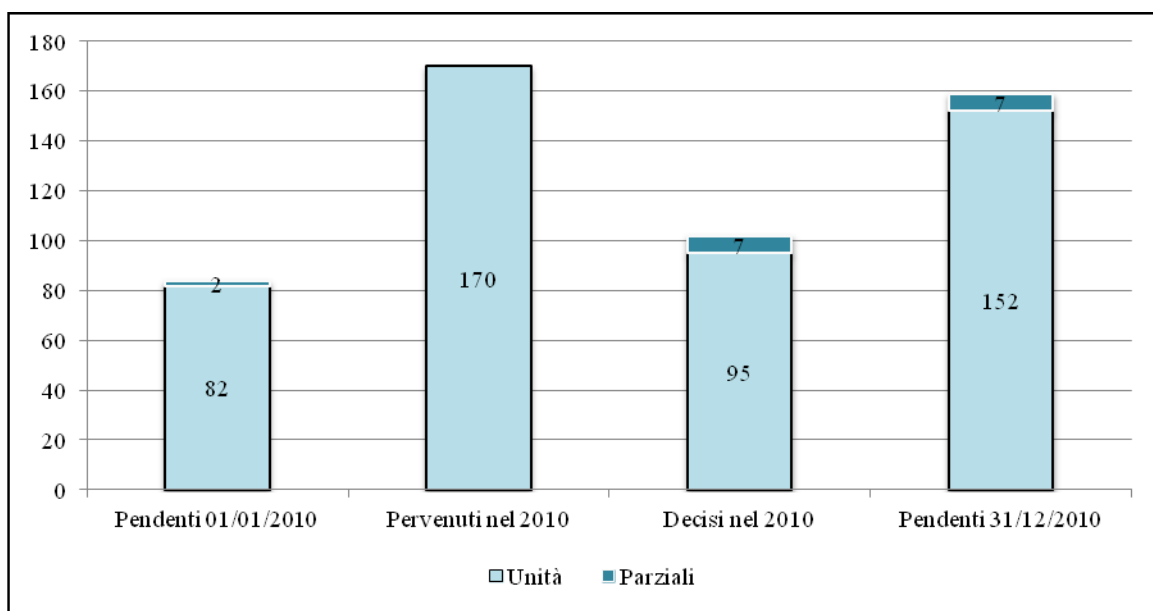
L'attività della Corte, nell'anno appena trascorso, si sia concentrata in buona misura su questo tipo di giudizio. Conseguentemente, il saldo delle pendenze relative al giudizio in via principale ha visto un incremento rispetto ai dati del 2010. L'incremento è stato dovuto, in massima parte, al numero di ricorsi pervenuti: i 170 registrati nel 2011 rappresentano il massimo assoluto, con una crescita significativa (+38,21%) rispetto ai 123 del 2010, che erano stati, a loro volta, il massimo storico sino a quel momento. Raffrontando i due giudizi di legittimità costituzionale, emerge una prossimità tra la via incidentale e quella principale (con la prima che ha superato la seconda per «soli» 116 atti di promovimento) difficilmente ipotizzabile sino a qualche anno fa, ma che si inserisce un *trend* che, a partire dal 2003, ha visto una pressoché costante crescita del peso del giudizio in via di azione a scapito, generalmente, giudizio in via di eccezione.

La crescita dei giudizi pervenuti è stata solo parzialmente compensata dal numero dei giudizi definiti, che si è attestato a 95, cui debbono sommarsi 7 ricorsi parzialmente decisi. Si tratta di un dato sensibilmente minore rispetto a quello del 2010 (quando i giudizi definiti erano stati 185, oltre a 2 parzialmente decisi: -48,65%), che aveva segnato, peraltro, il valore più elevato nella storia della Corte. L'attività del 2011 appare *in toto* assimilabile a quella mediamente riscontrabile negli anni recenti: nel 2009, ad esempio, i ricorsi integralmente decisi erano stati 84, oltre ad 11 ricorsi parzialmente decisi.

La sproporzione tra atti di promovimento e ricorsi definiti ha portato ad un incremento notevole delle pendenze, che da 84, comprensive di 2 ricorsi parzialmente decisi, sono passate a 159, di cui 7 ricorsi parzialmente decisi. L'incremento di 75 unità rispetto al 2010 (+89,29%) ha portato ad un valore piuttosto elevato, sostanzialmente assimilabile, però, a quelli degli anni 2003 (145) e 2004 (152). La maggiore novità risiede, semmai, nella differenza delle pendenze tra i due giudizi di legittimità costituzionale: nella storia della giurisprudenza costituzionale, mai le pendenze nell'ambito del giudizio in via incidentale, a fine anno, avevano sopravanzato quelle del giudizio in via principale di sole 35 unità.

Il grafico n. 11 illustra la dinamica relativa al giudizio in via principale nel 2011.

Grafico n. 11 – Giudizi pervenuti, decisi e pendenti (giudizio in via principale, 2011)



Per quel che attiene ai conflitti tra enti territoriali, le sopravvenienze sono state pari a 13, valore superiore a quello del 2010 (11), 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 del 2008.

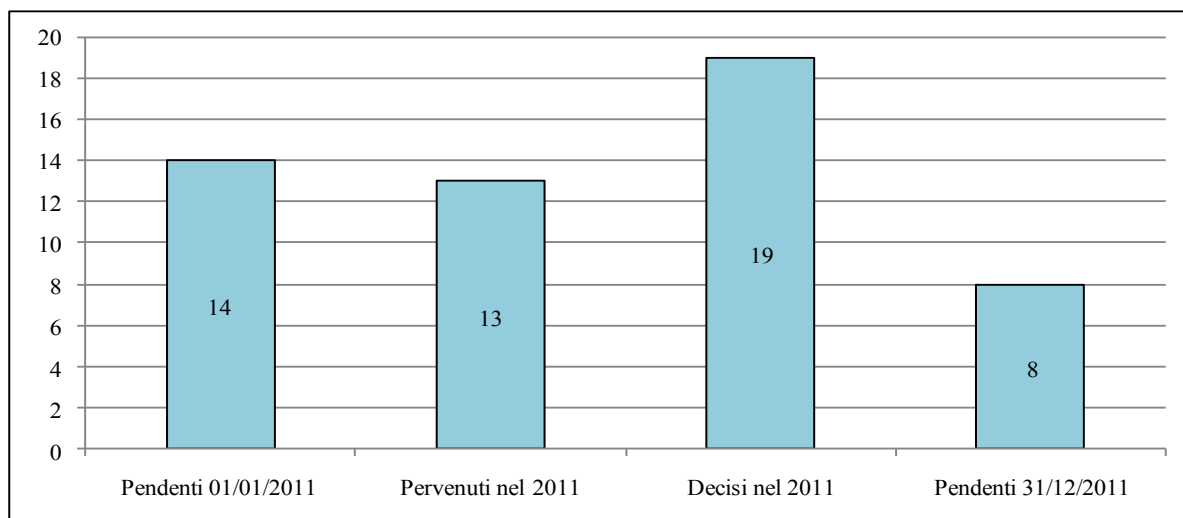
I ricorsi decisi sono, invece, stati 19, un dato minore rispetto ai 23 del 2010, ma più elevato del 2009 (12) e del 2008 (14), che si attesta, a sua volta, leggermente al di sotto di quelli del

periodo 2004-2007 (collocati tra i 21 del 2004 ed i 28 del 2007).

Nel 2011, comunque, il numero di conflitti decisi ha superato sensibilmente quello dei conflitti promossi, con il che le pendenze sono diminuite dalle 14 del 1° gennaio alle 8 del 31 dicembre (-42,86% del dato iniziale). Da segnalare è che si tratta del valore più basso dal 1971.

Il grafico n. 12 dà un quadro di sintesi per il 2011.

Grafico n. 12 – Giudizi pervenuti, decisi e pendenti (conflitto intersoggettivo, 2011)



Di segno sostanzialmente simile sono i dati relativi ai conflitti tra poteri dello Stato, per i quali può constatarsi un generalizzato decremento delle pendenze.

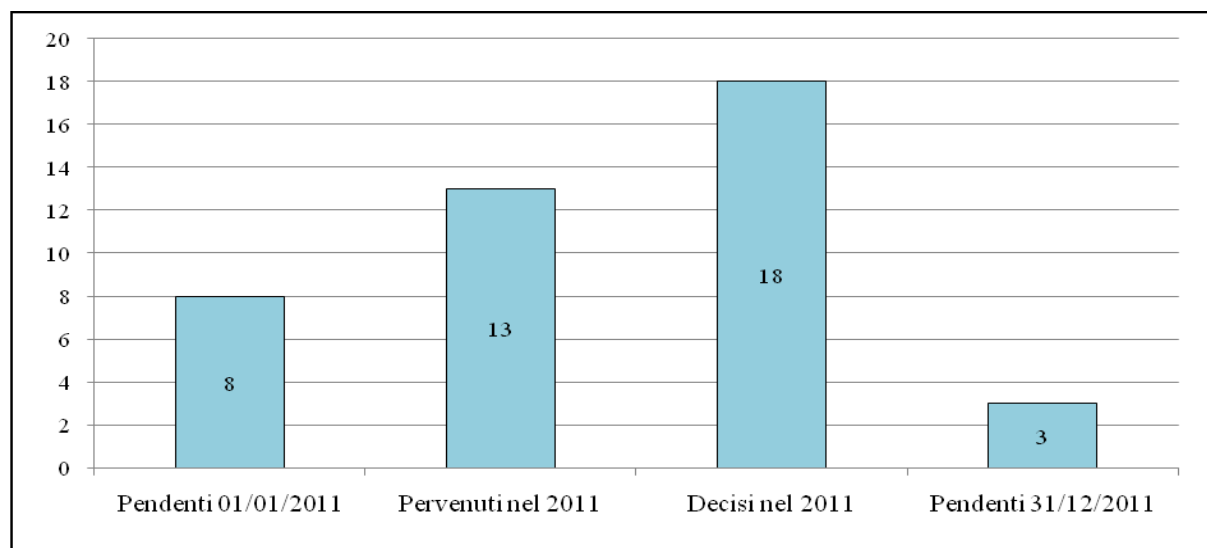
Con riguardo alla fase dell'ammissibilità, i 13 ricorsi pervenuti superano di una unità il dato del 2010 e del 2009, che rappresentava il minimo su base annuale registrato dal 1997.

I 18 ricorsi decisi segnano, invece, un incremento significativo in rapporto agli 8 decisi nel 2010 ed ai 13 ricorsi decisi nel 2009.

Il saldo positivo tra ricorsi decisi e ricorsi pervenuti ha ridotto considerevolmente il carico di pendenze, peraltro già piuttosto contenuto: dalle 8 del 1° gennaio, si è passati alle 3 del 31 dicembre.

Il grafico n. 13 illustra i dati del 2011.

Grafico n. 13 – Giudizi pervenuti, decisi e pendenti (conflitto interorganico – ammissibilità, 2011)



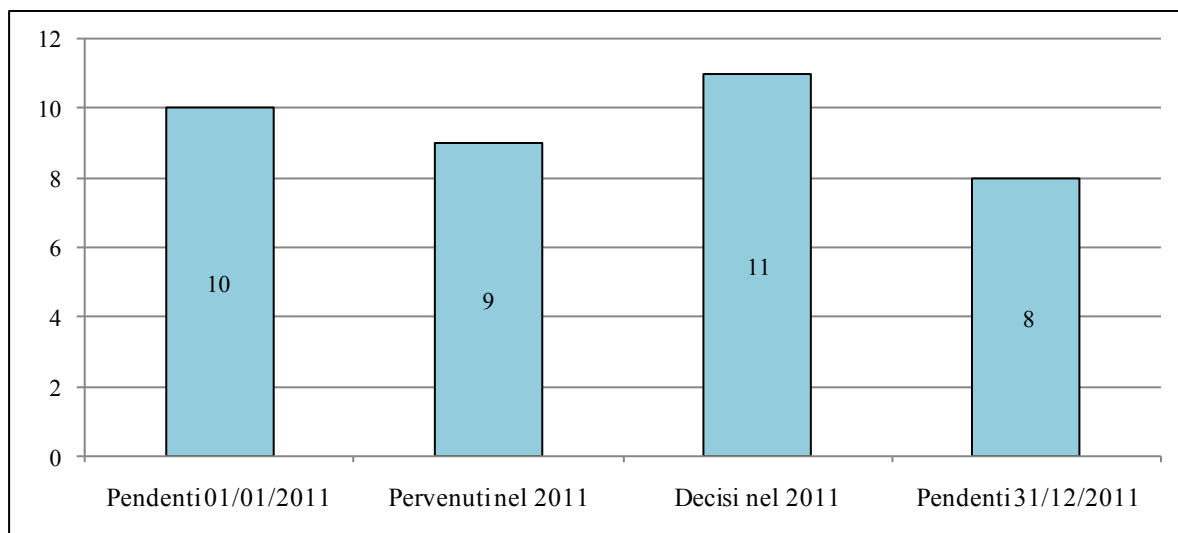
Anche in ordine alla fase di merito, può riscontrarsi un saldo positivo tra giudizi pervenuti e giudizi definiti, sebbene le proporzioni siano più contenute rispetto alla fase dell'ammissibilità.

I ricorsi pervenuti sono stati 9, contro i 6 del 2010, che peraltro costituivano il valore minimo per il periodo che ha avuto inizio con il 1998.

I ricorsi decisi sono stati 11, contro i 4 del 2010, in linea con i 13 del 2009. Ne è risultato un decremento delle pendenze, che dalle 10 di inizio anno sono passate alle 8 del 31 dicembre.

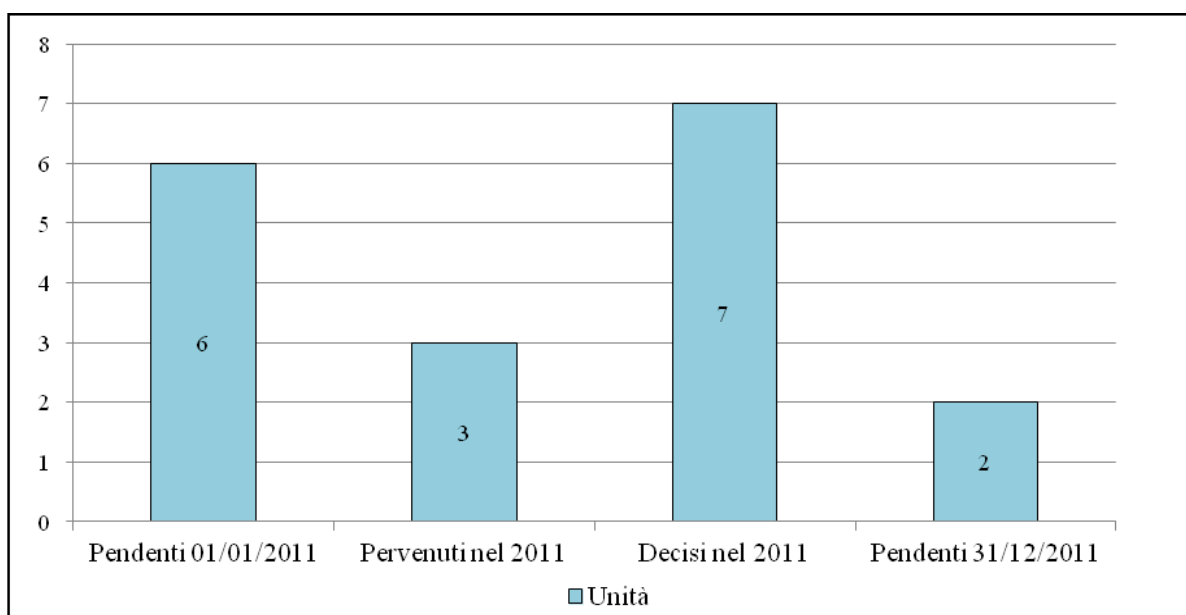
Il grafico n. 14 mostra la dinamica inerente al 2011.

Grafico n. 14 – Giudizi pervenuti, decisi e pendenti (conflitto interorganico – merito, 2011)



Con riferimento ai giudizi sull'ammissibilità delle richieste di *referendum* abrogativo, al 1° gennaio 2011 erano pendenti 6 giudizi, decisi nel corso dell'anno. Delle 3 sopravvenienze, 1 è stata definita, mentre le altre 2, al 31 dicembre, restavano da definire. Il grafico n. 15 riassume questi dati.

Grafico n. 15 – Giudizi pervenuti, decisi e pendenti (ammissibilità di referendum abrogativi, 2011)



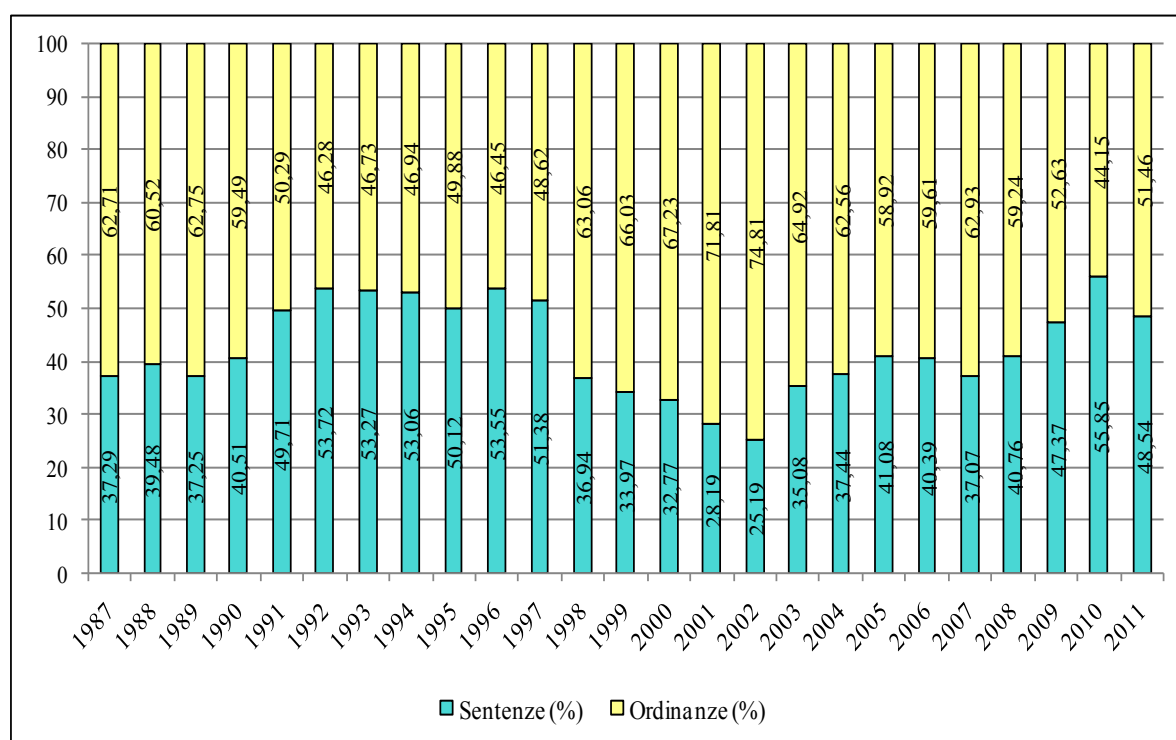
1.3. La forma delle decisioni

Le 342 decisioni numerate rese nel 2011 si suddividono in 166 sentenze e 176 ordinanze, rispettivamente pari al 48,54% ed al 51,46% 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), progressione 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 dato del 2011 segna una diminuzione della percentuale delle sentenze ed il ritorno alla preponderanza delle ordinanze. La prossimità delle quote al 50% conferma, tuttavia, il recupero dell'importanza delle forme decisorie più elaborate.

L'andamento dei rapporti tra sentenze ed ordinanze a partire dalla fase dello «smaltimento dell'arretrato» è illustrato nel grafico n. 16.

Grafico n. 16 – Il rapporto tra sentenze ed ordinanze (1987-2011)

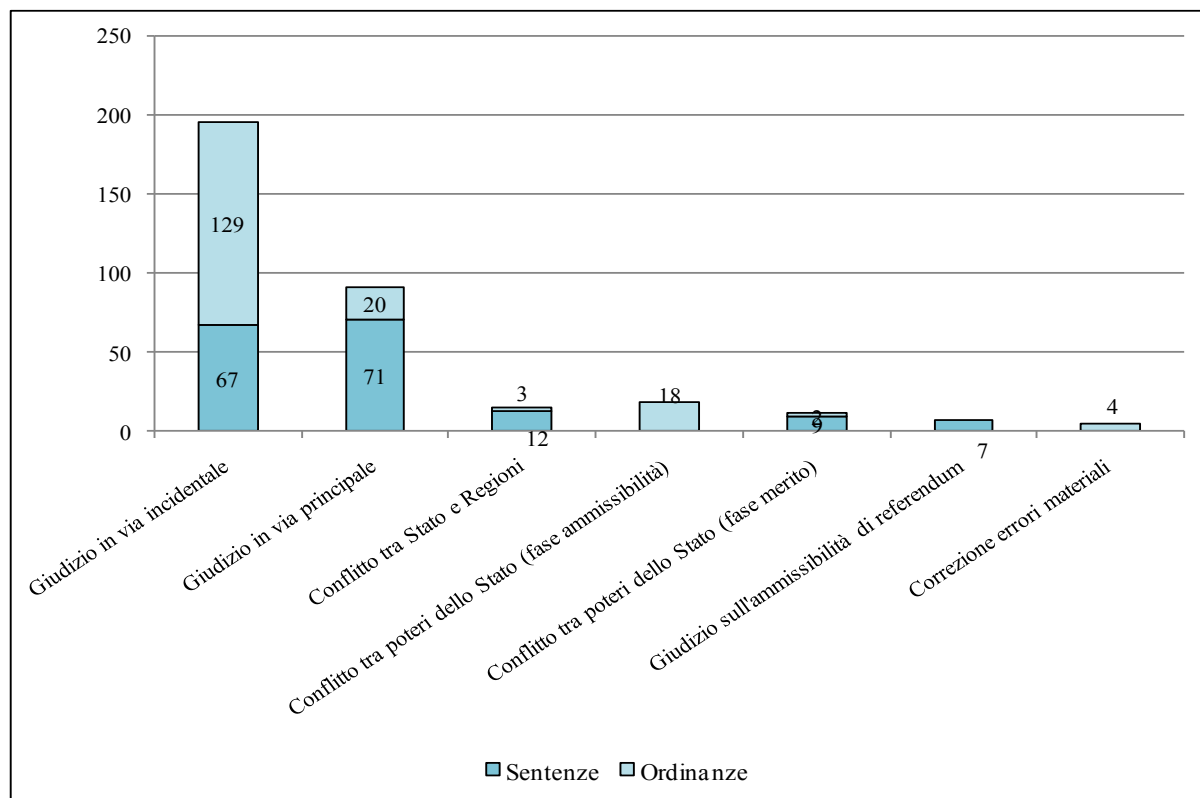


Il quadro generale si arricchisce di spunti di riflessione ulteriori allorché si vadano a disaggregare i dati delle sentenze e delle ordinanze per tipi di giudizio.

Nel giudizio in via incidentale, sono state rese 67 sentenze e 129 ordinanze (percentuali: 34,18 e 65,82); nel giudizio in via principale, alle 71 sentenze hanno corrisposto 20 ordinanze (percentuali: 78,02 e 21,98); il conflitto tra enti territoriali ha visto 12 sentenze e 3 ordinanze (percentuali: 80 e 20); la fase di merito del conflitto tra poteri è stata conclusa in 9 casi con sentenza ed in 2 con ordinanze (percentuali: 81,82 e 18,18). La fase dell'ammissibilità dei conflitti tra poteri ha dato luogo a 18 ordinanze, mentre 7 sono state le sentenze rese in sede di ammissibilità di richieste referendarie. A completare il quadro si pongono le 4 ordinanze di correzione di errori materiali.

Il grafico n. 17 riassume i dati appena forniti.

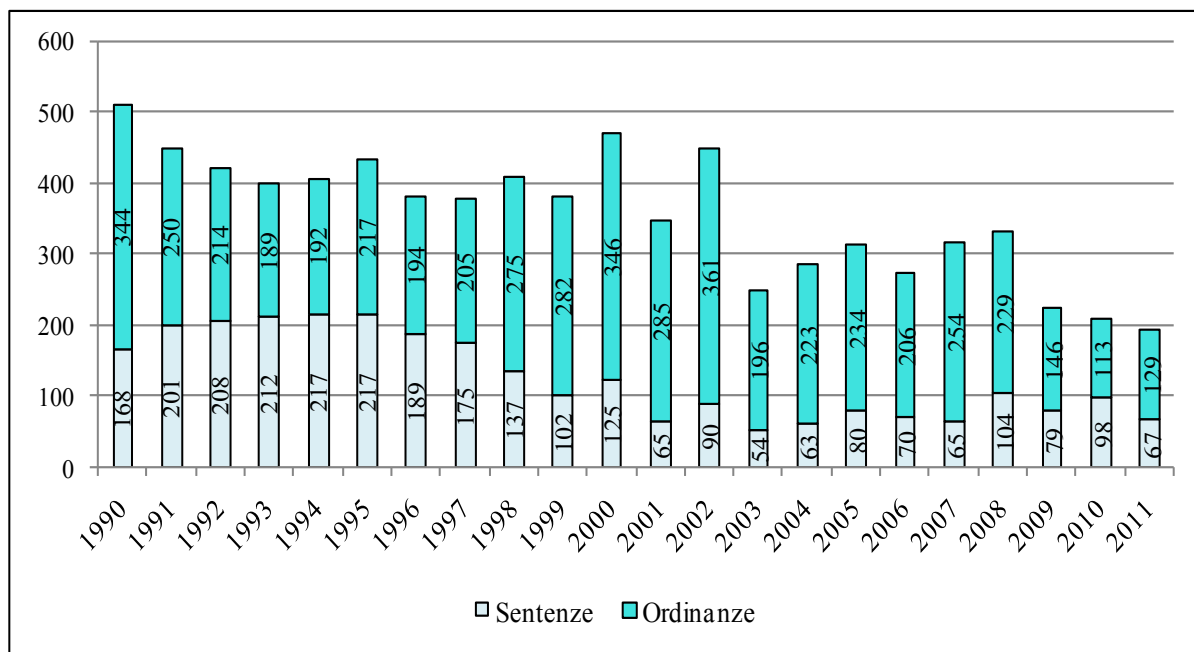
Grafico n. 17 – Sentenze ed ordinanze per tipi di giudizio (2011)



I dati disaggregati per tipo di giudizio mostrano una sensibile diminuzione della quota di sentenze nell'ambito del giudizio in via incidentale. In termini assoluti, infatti, le 67 sentenze del 2011 segnano una diminuzione significativa rispetto alle 98 del 2010 (ma anche rispetto alle 79 del 2009), anche se nell'ultimo decennio si sono avuti valori anche più bassi (nel 2003, nel 2004 e nel 2007, rispettivamente con 54, 63 e 65 sentenze). Le ordinanze hanno visto, invece, un incremento rispetto al 2010 (quando erano state 113); da notare, però, è, per un verso, che il dato del 2010 era stato il più basso dal 1982 e, per l'altro, che le 129 ordinanze del 2011 sono il secondo valore più basso registratosi nell'ultimo ventennio.

Il grafico n. 18 illustra l'andamento del rapporto tra sentenze ed ordinanze nel giudizio in via incidentale a partire dal 1990.

Grafico n. 18 – Il rapporto tra sentenze ed ordinanze nel giudizio in via incidentale (1990-2011)

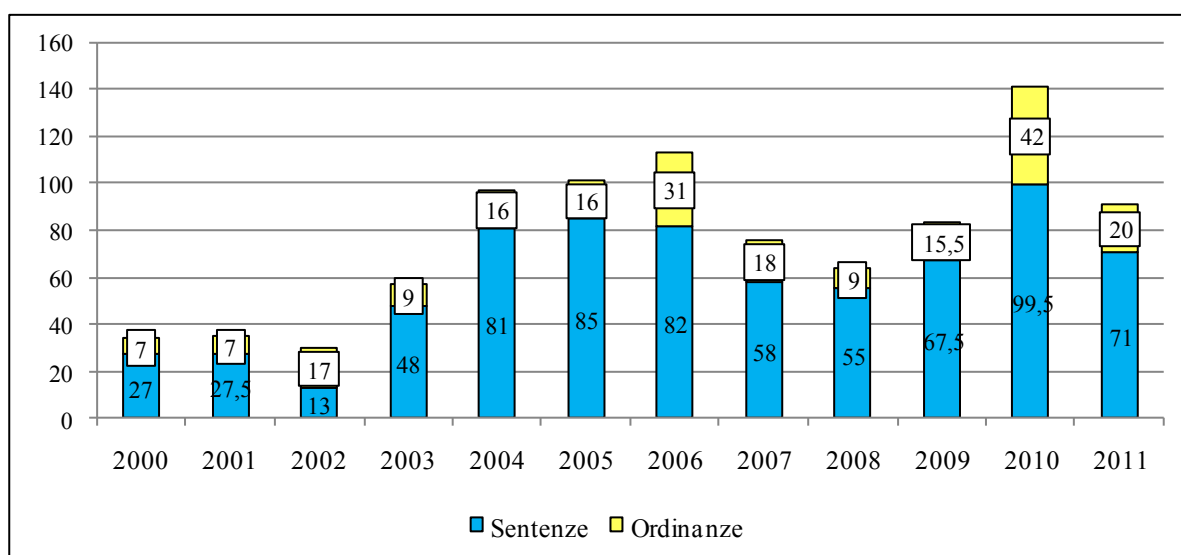


L'altro dato da rimarcare è quello del numero di sentenze rese nel giudizio in via principale. Le 71 sentenze del 2011 rappresentano una decisa flessione rispetto all'anno precedente (quando le sentenze erano state ben 99, più una che aveva deciso congiuntamente un giudizio in via principale ed un conflitto tra enti). Il valore del 2011 è assimilabile a quello del 2009 (67), e si colloca ben al di sopra della media dell'ultimo decennio, ponendosi peraltro al di sotto dei valori del triennio 2004-2006 (81 per il 2004, 85 per il 2005 e 82 per il 2006).

Le ordinanze si sono contratte significativamente rispetto alle 42 del 2010; le 20 del 2011 sono comunque superiori in numero ai valori annuali medi. Oltre che nel 2010, il numero di ordinanze è stato superiore solo nel 2006 (31).

Il grafico n. 19 riassume l'andamento delle sentenze e delle ordinanze nel giudizio in via principale nel corso degli ultimi dodici anni.

Grafico n. 19 – Il rapporto tra sentenze ed ordinanze nel giudizio in via principale (2000-2011)

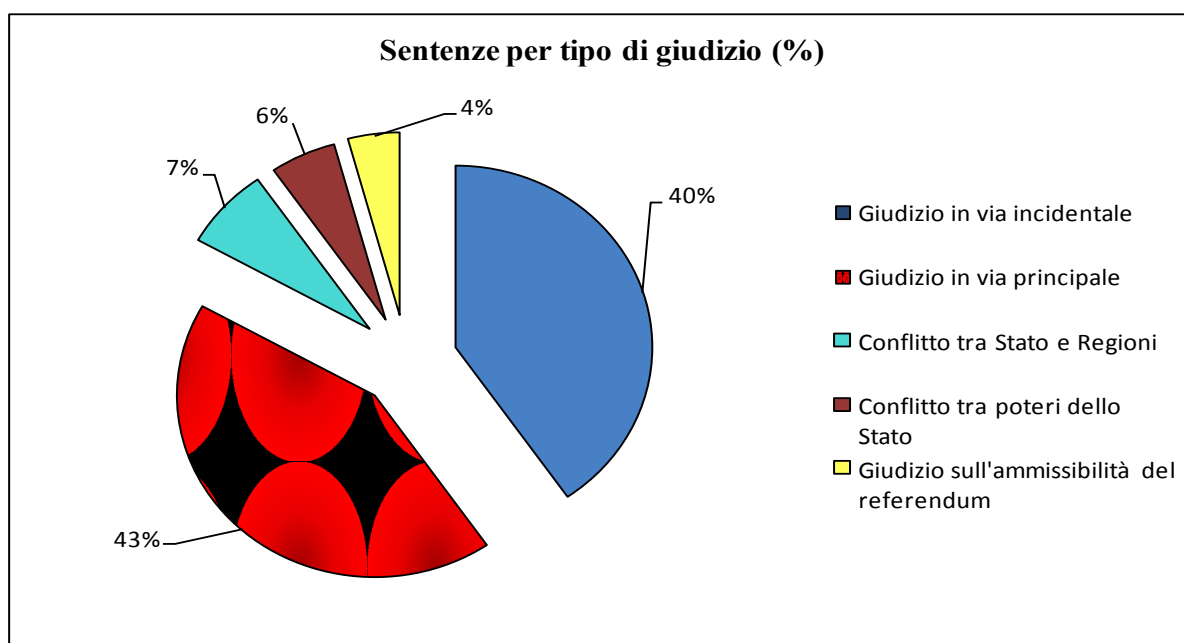


Pur se ridotto rispetto al 2010, il numero delle sentenze nel giudizio in via principale ha superato, anche nel 2011, quello delle sentenze rese nel giudizio in via incidentale. Ne è derivato il riproporsi dell'inversione rispetto ai tradizionali rapporti di forza, una situazione che si era verificata per la prima volta nel 2004 e che aveva trovato conferma, anteriormente 2010, anche nel 2005 e nel 2006.

Da un punto di vista percentuale, le 67 sentenze rese nel giudizio in via incidentale sono pari al 40,36% del totale delle sentenze, mentre le 71 sentenze in via principale si attestano al 42,77%; le 12 del conflitto intersoggettivo corrispondono al 7,23%, le 9 della fase di merito del conflitto interorganico al 5,42% e le 7 del giudizio di ammissibilità delle richieste referendarie al 4,22%. Rispetto ai dati dello scorso anno, è da segnalare come i giudizi di legittimità costituzionale abbiano ceduto una quota consistente, passando dal 94,05% (46,67% per il giudizio in via incidentale e 47,38% per il giudizio in via principale) del 2010 all'83,13% di quest'anno; la crescita maggiore è stata quella delle sentenze rese in sede di conflitto tra poteri (lo scorso anno erano attestate allo 0,95%; le decisioni sull'ammissibilità dei referendum non erano invece presenti nel 2010).

Il grafico n. 20 illustra i dati appena forniti.

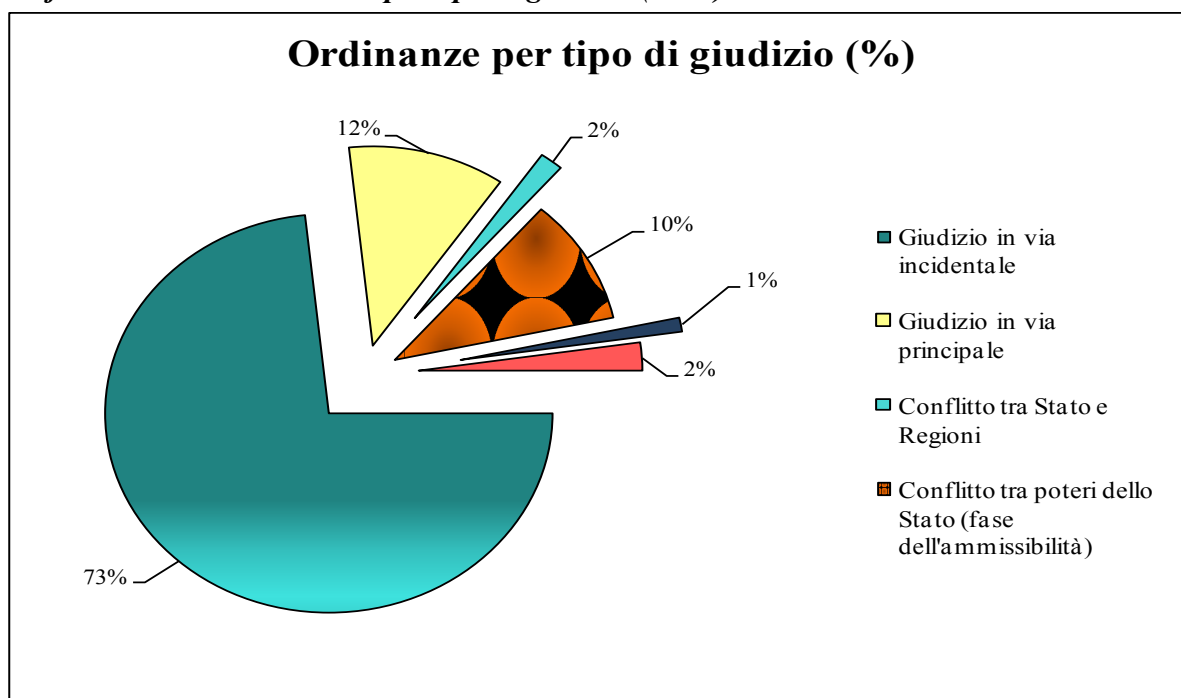
Grafico n. 20 – Le sentenze per tipo di giudizio (2011)



Con riguardo alle ordinanze, la tradizionale predominanza del giudizio in via incidentale viene confermata: le 129 ordinanze rese in quella sede coprono, infatti, il 73,30% del totale, una percentuale superiore a quella del 2010 (68,07%), che rappresentava peraltro una soglia insolitamente bassa (ad esempio, nel 2009 le ordinanze adottate nel giudizio in via incidentale coprivano l'81,11% del totale, nel 2008 l'86,09% e nel 2007 l'86,97%). Il giudizio in via principale copre l'11,36% del totale, una quota decisamente esigua, se raffrontata al 25,30% del 2010, ma superiore a quelle degli anni precedenti (8,61% nel 2009, 3,38% nel 2008, 6,17% nel 2007). Tra gli altri giudizi, è da rimarcare il 10,23% corrispondente alle 18 ordinanze rese nella fase di ammissibilità di conflitti interorganici; le 3 ordinanze adottate a seguito di conflitto intersoggettivo rappresentano l'1,70% del totale, mentre le 2 della fase di merito di conflitti interorganici l'1,14% e le 4 di correzione di errori materiali il 2,27%.

Il grafico n. 21 illustra questi dati.

Grafico n. 21 – Le ordinanze per tipo di giudizio (2011)



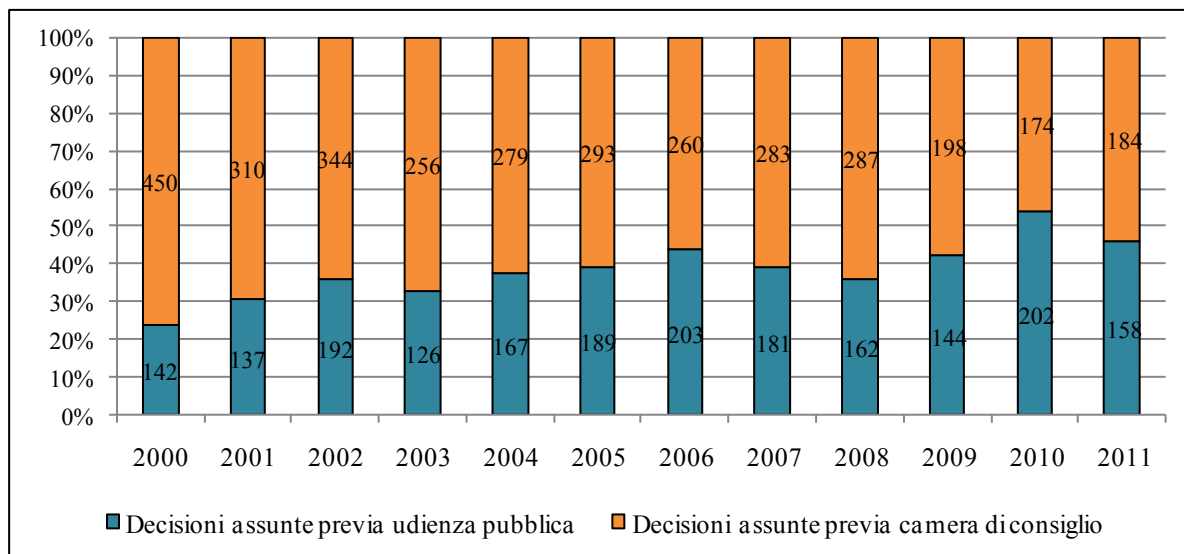
1.4. La scelta del rito

Nel corso del 2011, la Corte ha tenuto 19 udienze pubbliche e 16 camere di consiglio. Rispetto al 2010, si è avuto un riequilibrio dei dati, conseguenze ad una diminuzione delle udienze pubbliche (-4) ed un aumento delle camere di consiglio (+3). Si è in tal modo interrotto il *trend* che aveva visto, nel 2009 e, soprattutto, nel 2010, una predominanza netta delle adunanze in udienza pubblica (superiori, rispetto alle camere di consiglio, di 5 unità nel 2009 e di ben 10 nel 2010).

Sulle 342 decisioni totali, 158 sono state adottate a seguito di udienza pubblica, mentre 184 a seguito di camera di consiglio. Le percentuali rispettive sono del 46,20% e del 53,80%. Rispetto allo scorso anno, i rapporti tra i due tipi di trattazione delle cause si sono invertiti: nel 2010, infatti, le 202 decisioni a seguito di udienza pubblica avevano coperto il 53,72%, mentre le 174 decisioni a seguito di camera di consiglio il 46,28%. Questi dati rappresentavano, peraltro, una eccezione, giacché, in anni recenti, 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%. In questo contesto, il dato del 2011, nel segnare un arretramento dell'udienza pubblica, si pone comunque ben al di sopra della media dell'utilizzo della forma di trattazione più solenne.

Il grafico n. 22 illustra l'andamento del rapporto tra decisioni assunte previa udienza pubblica e decisioni assunte a seguito di camera di consiglio a partire dal 2000.

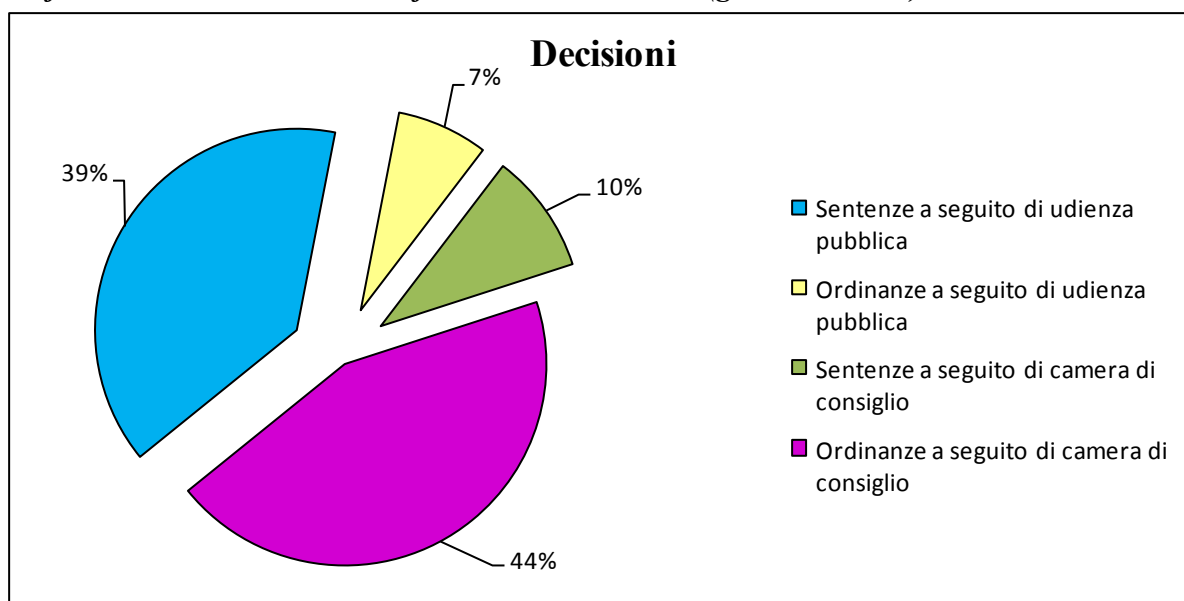
Grafico n. 22 – Decisioni rese a seguito di udienza pubblica e di camera di consiglio (2000-2011)



Pur senza poter instaurare un parallelismo perfetto, può constatarsi come buona parte delle decisioni adottate a seguito di udienza pubblica abbiano avuto la forma di sentenza: delle 158 decisioni, 133 sono infatti sentenze (84,18%), mentre 25 sono le ordinanze (15,82%). Correlativamente, le ordinanze sono state la chiara maggioranza delle decisioni adottate a seguito di una camera di consiglio: 151 ordinanze (82,07%) contro 33 sentenze (17,93%).

Il grafico n. 23 riporta i dati appena indicati.

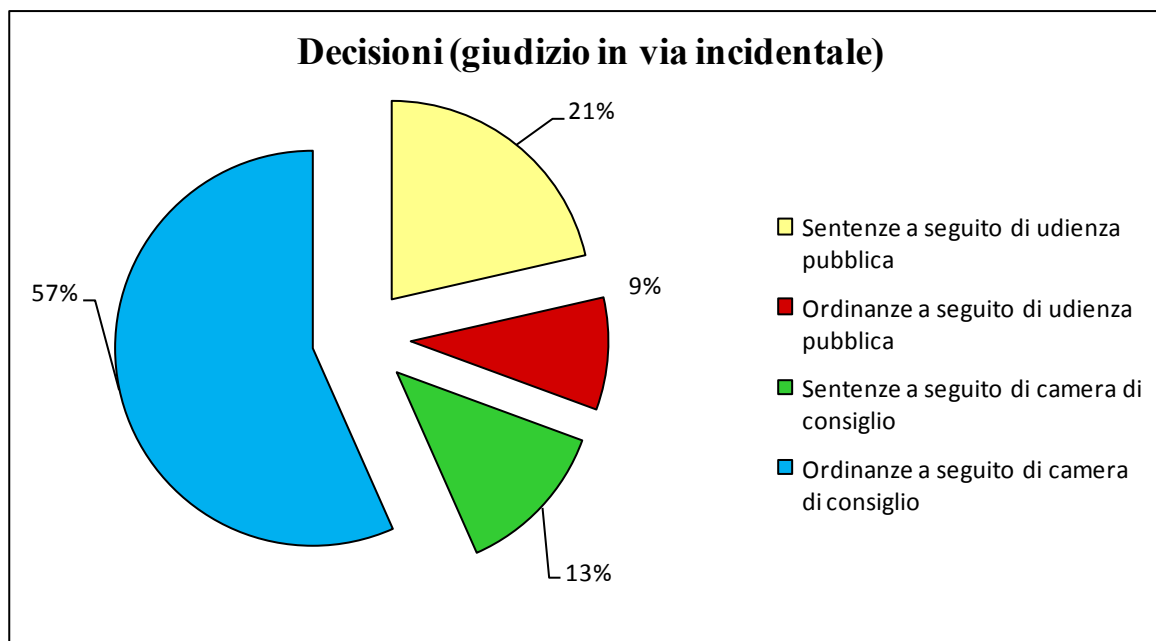
Grafico n. 23 – Scelta del rito e forma della decisione (generale, 2011)



Disaggregando i dati per tipi di giudizio, è agevole constatare come il procedimento in camera di consiglio abbia connotato fortemente il giudizio in via incidentale: delle 196 decisioni rese, 136 lo sono state previa camera di consiglio e 60 previa udienza pubblica, pari, rispettivamente, al 69,39% ed al 30,61%. Da notare, altresì, è che a seguito di camera di consiglio sono state rese decisioni in buona parte aventi la forma di ordinanza (111, pari all'81,62% del totale; le sentenze sono state 25, ossia il 18,38%), mentre a seguito di udienza pubblica si riscontra una più mitigata prevalenza delle sentenze rispetto alle ordinanze (42 sentenze e 18 ordinanze, rispettivamente: il 70% ed il 30%).

Questi dati sono illustrati nel grafico n. 24.

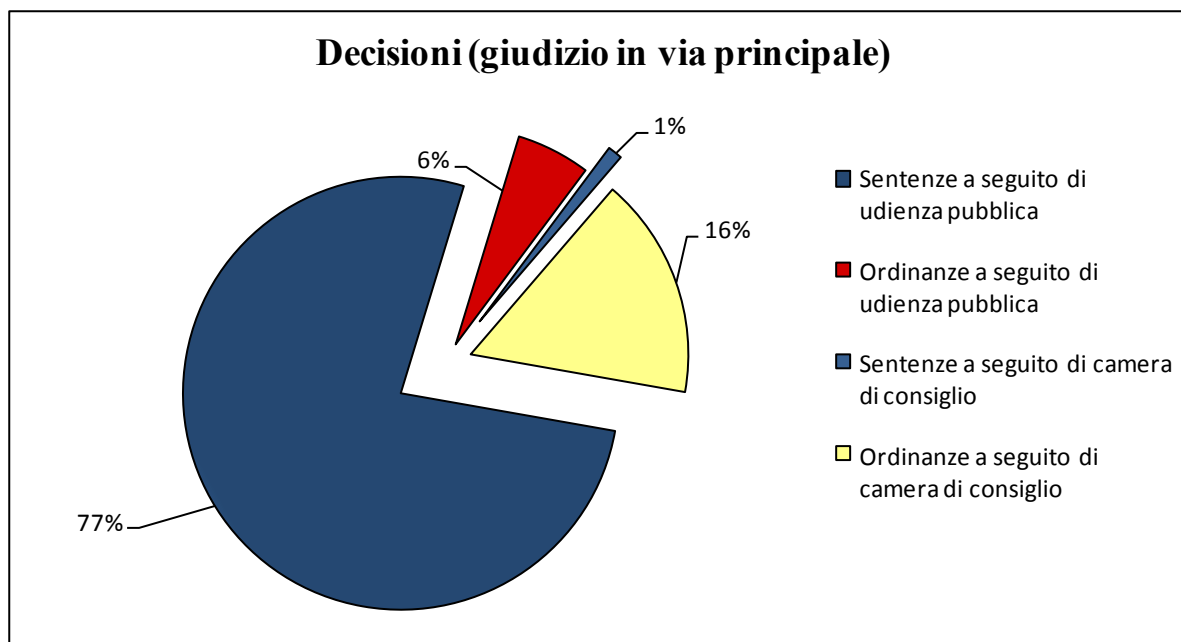
Grafico n. 24 – Scelta del rito e forma della decisione (giudizio in via incidentale, 2011)



Il giudizio di legittimità costituzionale in via principale ha visto, di contro, una preponderanza marcata delle decisioni rese a seguito di udienza pubblica: 75, contro le 16 adottate a seguito di camera di consiglio, pari rispettivamente all'82,42% ed al 17,58%. Dopo una camera di consiglio, si sono avute 15 ordinanze ed 1 sentenza (93,75% contro 6,25%), mentre dopo una udienza pubblica si sono pronunciate 70 sentenze (93,33%) e 5 ordinanze (6,67%).

Il grafico n. 25 illustra i dati appena indicati.

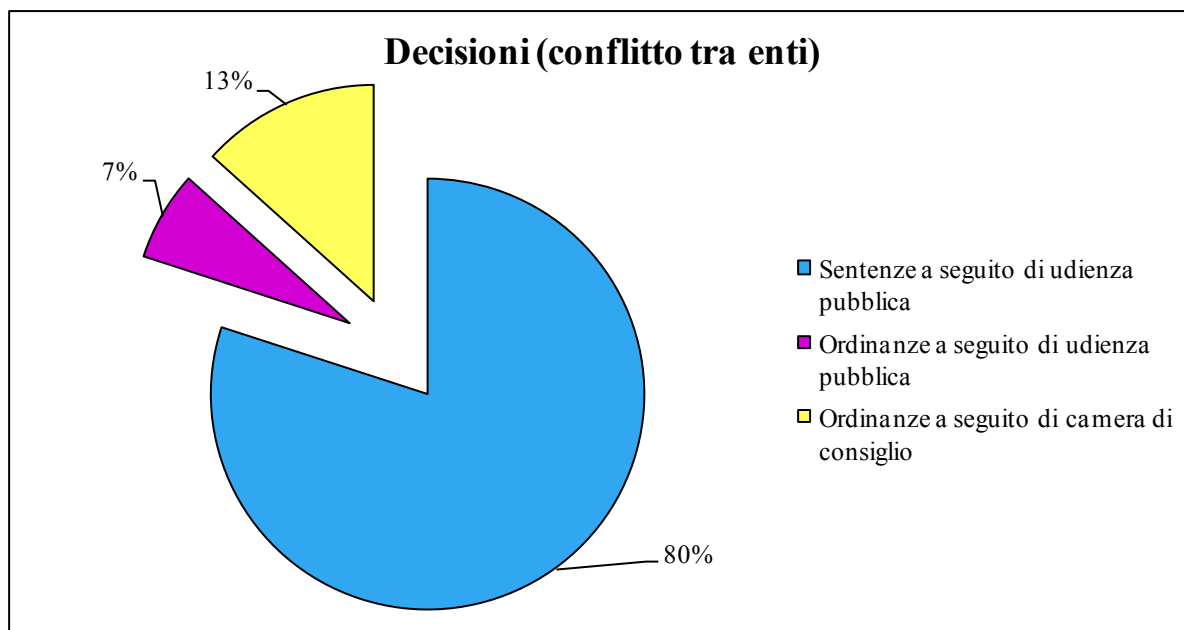
Grafico n. 25 – Scelta del rito e forma della decisione (giudizio in via principale, 2011)



La trattazione in udienza pubblica si è avuta anche in quasi tutte le decisioni relative ai conflitti intersoggettivi: in 2 soli casi, si sono avute ordinanze adottate a seguito di camera di consiglio. Le 12 sentenze ed 1 ordinanza sono state adottate a seguito di udienza pubblica. I rapporti tra decisioni rese a seguito di udienza pubblica (13) e quelle rese a seguito di camera di consiglio (2) sono dunque dell'86,67% contro il 13,33%; nell'ambito delle decisioni rese dopo l'udienza pubblica, le sentenze coprono il 92,31%, mentre l'unica ordinanza il 7,69%.

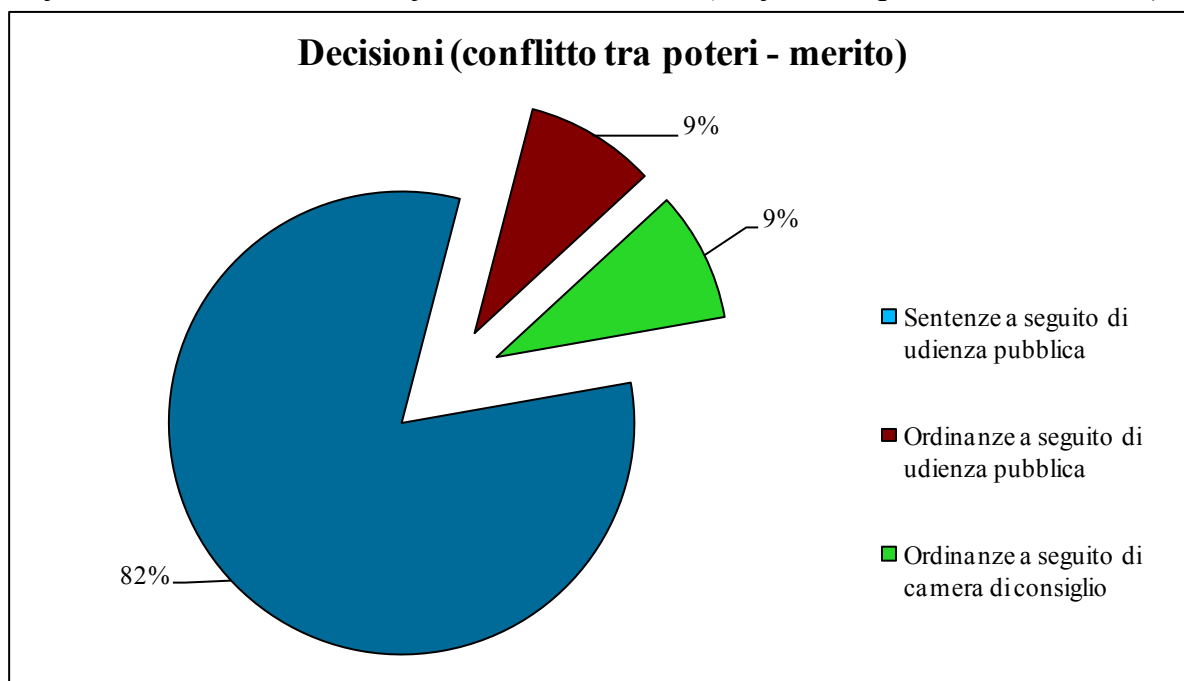
I dati sono illustrati nel grafico n. 26.

Grafico n. 26 – Scelta del rito e forma della decisione (conflitto tra enti, 2011)



Con riguardo, invece, alla fase di merito dei conflitti tra poteri, delle 11 decisioni, solo 1 ordinanza è stata adottata a seguito di camera di consiglio, mentre le 9 sentenze ed 1 ordinanza sono state adottate a seguito di udienza pubblica. Le decisioni in udienza pubblica coprono, dunque, il 90,91%, mentre quella resa dopo camera di consiglio il 9,09%.

Grafico n. 27 – Scelta del rito e forma della decisione (conflitto tra poteri – merito, 2011)



A completare il quadro, le 18 ordinanze rese in sede di ammissibilità di conflitti tra poteri sono state adottate, ovviamente, a seguito di trattazione in camera di consiglio. Parimenti, il rito camerale è stato utilizzato per l'adozione delle 7 sentenze sull'ammissibilità del *referendum* e per le 4 ordinanze di correzione di errori materiali

1.5. I tempi delle decisioni e la trattazione delle pendenze

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

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

Nel giudizio in via incidentale, la media dei giorni che sono intercorsi tra la pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale* dell'ordinanza di rimessione e la data di trattazione in udienza pubblica o in camera di consiglio è di 183,89, un dato che rafforza un *trend* positivo che, dal 2007, sembra ormai ampiamente consolidato. Il dato del 2011 segna, infatti, una flessione del 10,18% rispetto ai 204,74 giorni del 2010, a loro volta inferiori ai 228,38 del 2009, ai 259,50 del 2008, ai 277,08 del 2007 ed ai 319,54 del 2006 (nel 2005 i giorni erano stati, in media, 291,91).

Nel giudizio in via principale, il dato è leggermente più alto: 203,29 giorni, che rappresentano, però, una riduzione del 24,44% rispetto ai 269,06 giorni del 2010. Si conferma, dunque, una riduzione sensibile dei tempi di decisione (nel 2009, il valore medio era di 671,26 giorni, nel 2008 di 384,39, nel 2007 di 366,97, nel 2006 di 392,40, nel 2005 di 672,97).

I dati ampiamente positivi dei giudizi di legittimità costituzionale si confermano allorché si volga lo sguardo ai conflitti di attribuzione.

Così, nei conflitti tra Stato e Regioni e tra Regioni, dalla pubblicazione del ricorso alla sua trattazione sono trascorsi, in media, 262,84 giorni, ciò che ha segnato un decremento del 32,63% rispetto ai 390,13 giorni del 2010. Con l'eccezione del 2009 (218,92 giorni), il valore del 2011 è – anche considerevolmente – più basso di quello degli anni precedenti: 457,07 giorni nel 2008, 392,07 nel 2007, 729,55 nel 2006 ed addirittura 1113 giorni nel 2005.

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 305,73 giorni tra la pubblicazione e la trattazione del ricorso, con un decremento del 18,44% rispetto ai 373,50 giorni del 2010. Nel 2009 il valore era stato più basso (260,77 giorni); rispetto agli anni ancora precedenti, il dato del 2010 è comunque più contenuto (314,38 giorni nel 2008, 528,10 giorni nel 2007, 668,29 nel 2006 e 458,75 nel 2005).

Ad integrare i riferimenti sopra enucleati, è d'uopo rilevare che sui tempi di decisione ha inciso in modo tutto sommato lieve la scelta del rito. In effetti, dalla trattazione in camera di consiglio al deposito della decisione sono trascorsi mediamente 33,02 giorni (valore analogo agli anni precedenti: 32,86 giorni nel 2010, 37,59 nel 2009, 36,65 nel 2008, 32,40 nel 2007, 37,06 nel 2006; nel 2005, il dato era stato più elevato, con 54,26 giorni); di poco più alto è stato il dato medio per la decisione a seguito di trattazione in udienza pubblica: 36,66 giorni (si è così proseguita la tendenza verso una lieve riduzione: nel 2010 la media era stata di 39,70 giorni, di 41,10 giorni nel 2009, di 43,30 nel 2008, di 42,07 nel 2007, di 41,03 nel 2006 e di 67,04 nel 2005).

I dati inerenti ai tempi di decisione da parte della Corte trovano una sostanziale conferma nella assenza, tra i giudizi attualmente pendenti, di atti di promovimento anteriori al 2009 (e, forse soprattutto, nella estrema limitatezza di quelli anteriori al 2011).

Nel complesso, delle 374 pendenze al 31 dicembre 2010, soltanto 1 risale al 2009 e 12 al 2010, mentre tutte le altre sono datate 2011. In termini percentuali, le pendenze più vecchie di un anno si attestano ad una quota pari al 3,48% del totale (a fine 2010, la percentuale era del 4,17; l'anno precedente, invece, la quota era assai più elevata: il 12,56%).

Il dato aggregato è tanto inequivocabile da non prestarsi ad interpretazioni divergenti a seconda del tipo di giudizio su cui si appunti l'attenzione.

Con riguardo al giudizio in via incidentale, le 194 pendenze sono quasi integralmente

relative al 2011: le eccezioni sono costituite da 1 giudizio del 2009 e da 1 del 2010. Le pendenze sono dunque da imputarsi al 2011 per il 98,97% del totale.

Non dissimili sono i dati relativi al giudizio in via principale. Le 159 pendenze (di cui 7 parziali) riguardano 10 ricorsi del 2010, 4 dei quali parzialmente decisi. Le pendenze risalenti al 2011 incidono, dunque, per il 93,71% del totale.

Altrettanto positivi sono i dati relativi al conflitto intersoggettivo, giacché 7 degli 8 giudizi pendenti sono datati 2011 (87,5% del totale). Resta, dunque, da decidere 1 giudizio del 2010.

I dati inerenti ai conflitti tra poteri dello Stato, relativamente tanto alla fase dell'ammissibilità quanto a quella di merito, sono i più univoci, dal momento che le pendenze attuali risalgono tutte al 2010.

1.6. Rinvio

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

2. Il collegio giudicante

Nell'anno 2011, il collegio ha visto quattro avvicendamenti.

Il Pres. Ugo De Siervo, il Prof. Paolo Maddalena ed il Dott. Alfio Finocchiaro sono giunti alla scadenza naturale del loro mandato, rispettivamente il 29 aprile, il 30 luglio ed il 5 dicembre. La Prof.ssa Maria Rita Saulle è prematuramente scomparsa il 7 luglio.

In sostituzione del Pres. De Siervo, il Parlamento in seduta comune ha eletto l'avv. Sergio Mattarella, che ha giurato l'11 ottobre. In sostituzione del Prof. Maddalena, la Corte dei conti ha eletto il Dott. Aldo Carosi, che ha giurato il 13 settembre, unitamente alla Prof.ssa Marta Cartabia, nominata dal Presidente della Repubblica in sostituzione della Prof.ssa Saulle. Infine, il Dott. Mario Rosario Morelli, eletto dalla Corte di cassazione in sostituzione del Dott. Finocchiaro, ha giurato il 12 dicembre.

La Presidenza della Corte, esercitata sino alla cessazione del suo mandato dal Prof. De Siervo, è passata all'Avv. Alfonso Quaranta, eletto il 6 giugno. Lo stesso giorno, è stato designato come Vice Presidente il Dott. Finocchiaro, che ha affiancato nella carica il Prof. Maddalena, già designato al momento dell'assunzione della Presidenza da parte del Prof. De Siervo. Alla cessazione del mandato del Dott. Finocchiaro, il 6 dicembre, Vice Presidente è stato nominato il Prof. Franco Gallo.

L'alternarsi di due presidenti, con un periodo in cui il giudice con maggiore anzianità ha svolto le funzioni presidenziali, si è riverberato anche sulla presidenza del collegio. Il Prof. De Siervo ha sottoscritto come presidente 151 decisioni (72 rese a seguito di udienza pubblica e 79 a seguito di camera di consiglio); il Prof. Maddalena ne ha sottoscritte in tale veste 51 (24 successive ad udienza pubblica e 27 a camera di consiglio), mentre l'Avv. Quaranta 140 (62 a seguito di udienza pubblica e 78 a seguito di camera di consiglio).

Con precipuo riguardo all'attività giurisdizionale, può rilevarsi che, secondo una prassi ampiamente consolidata, vi è stata una pressoché costante congruenza tra giudici relatori e giudici redattori delle decisioni. Si è infatti avuto un solo caso in cui a tale congruenza si è derogato (nel 2010 erano stati due, nel 2009 tre, nel 2008 quattro, nel 2007 non se ne erano avuti, mentre tre erano stati i casi annualmente riscontrati nel 2006, nel 2005 e nel 2004): la sentenza n. **88**, che ha deciso un giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Parte I

Profili processuali

Capitolo I

Il giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

1. Premessa

Nel 2011 la Corte ha adottato, in sede di giudizio incidentale, **189** decisioni, di cui **63** in forma di sentenza e **126** in forma di ordinanza.

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

La platea delle autorità giudiziarie che hanno sollevato le questioni decise nell'anno trascorso è ampia e variegata.

Le ordinanze di rimessione sono pervenute in larga misura dai Giudici di pace (**178**), seguiti dai Tribunali ordinari (**67**), dai Tribunali amministrativi regionali (**61**), dalle Corti di appello (**16**) e dalla Corte di cassazione (**15**). Più contenuto è stato il numero delle ordinanze adottate dalle sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti (**9**), dai Giudici per le indagini preliminari (**9**), dalle Commissioni tributarie provinciali (**7**), dalle Commissioni tributarie regionali (**6**), dai Giudici per l'udienza preliminare (**5**), dal Giudice dell'esecuzione (**4**), dal Tribunale per i minorenni (**4**), dalla Corte d'appello, sezione per i minorenni (**3**) e dal Consiglio di Stato (**3**).

Tra le altre autorità rimettenti si segnalano il Magistrato di sorveglianza (**2**), il Tribunale regionale di giustizia amministrativa del Trentino-Alto Adige, sede di Trento (**2**), la Corte dei conti, sezione giurisdizionale centrale d'appello (**1**), la Corte dei conti, sezioni riunite in sede giurisdizionale (**1**), la Corte dei conti, sezione regionale di controllo (**1**), il Presidente del tribunale (**1**), il Collegio arbitrale (**1**), il Consiglio nazionale forense (**1**), il Tribunale superiore delle acque pubbliche (**1**), l'Arbitro Bancario Finanziario (**1**) e l'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione (**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 merito 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 l'interessante ordinanza n. **218** che ha dichiarato inammissibile, per difetto di legittimazione del rimettente, un quesito formulato dall'Arbitro Bancario Finanziario, Collegio di Napoli. La Consulta non ha, infatti, considerato persuasivi i rilievi elaborati dal Collegio «per asseverare la propria qualità di "autorità giurisdizionale"», la quale discenderebbe dalla duplice circostanza che dalla «disciplina relativa alla struttura e alla funzione di tale organismo (...), trasparirebbe un ruolo "autenticamente decisorio" delle controversie insorte tra clienti ed intermediari bancari, con la rigorosa applicazione delle norme di diritto» e che «la decisione adottata all'esito della prevista

procedura presenterebbe profili di efficacia, sotto vari aspetti, vincolante (...), con la conseguenza di rendere il ruolo dell'Arbitro Bancario Finanziario "in qualche modo contiguo" a quello degli arbitri, oggi espressamente abilitati a promuovere questioni di legittimità costituzionale in forza dell'art. 819-*bis*» cod. proc. civ. Invero, secondo la Corte, «l'Arbitro Bancario Finanziario, pur istituito sulla base di una disposizione di carattere legislativo, quale l'art. 128-*bis* del Testo unico bancario (il quale, peraltro, [...] si è limitato a stabilire soltanto la previsione di un organismo destinato a favorire la risoluzione stragiudiziale delle controversie tra clienti ed intermediari bancari, in modo che siano assicurate la "imparzialità" dell'organo e la "rappresentatività dei soggetti interessati"), ha poi trovato la propria disciplina esclusivamente (...) in disposizioni di carattere amministrativo», adottate dal CICR e dalla Banca d'Italia. Pertanto, «già alla stregua del carattere delle disposizioni in base alle quali l'organismo (...) è stato effettivamente istituito ed è chiamato a procedere e decidere, si profilano, sul piano strutturale e funzionale, connotazioni che valgono ad escludere la riconducibilità di tale organo a quelli giurisdizionali, ancorati, per loro stessa natura, al fondamento costituzionale e alla riserva di legge». Parimenti significativo è il dato che «gli stessi criteri e requisiti di nomina dei componenti, il loro stato giuridico e il complesso delle regole deontologiche, non siano paragonabili ai presidi corrispondentemente previsti nei confronti di organismi chiamati a svolgere funzioni giurisdizionali». Inoltre, «gli indici di riconoscibilità considerati tipici delle funzioni giurisdizionali appaiono del tutto assenti in riferimento alle specifiche attribuzioni che l'organismo (...) è chiamato a svolgere» e l'intervento dell'Arbitro «è, da un lato, precluso nell'ipotesi in cui la controversia sia stata già sottoposta alla autorità giudiziaria o rimessa a decisione arbitrale (...) e, dall'altro, risulta ugualmente vanificato qualora nel corso del procedimento la controversia stessa sia devoluta ai giudici o agli arbitri». Del resto, la stessa Banca d'Italia, con un proprio comunicato del 26 ottobre 2010, ha puntualizzato che per gli intermediari, così come per i clienti, quale che sia l'esito della procedura, resta ferma la facoltà di ricorrere all'autorità giudiziaria ovvero ad ogni altro mezzo previsto dall'ordinamento per la tutela dei propri diritti e interessi poiché le decisioni dell'ABF non incidono sulle situazioni giuridiche delle parti. Infine, i Giudici hanno evidenziato che «i caratteri della giurisdizione si rivelano (...) inesistenti anche con riguardo al profilo relativo alla decisione, posto che la stessa non assume, in realtà, alcun valore cogente per nessuna delle parti "in causa", svolgendo essa solo una funzione destinata ad incidere sulla immagine e sulla reputazione dell'intermediario, in particolare se non ottemperante, secondo connotazioni che possono riecheggiare gli interventi di organi amministrativi in autotutela; per altro verso, la circostanza secondo cui il "risponso" dell'Arbitro (...) debba essere adottato "secondo diritto" non può ritenersi in sé argomento probante, giacché è tipico di qualsiasi funzione giustiziale procedere e adottare le proprie determinazioni *secundum ius*, al pari di qualsiasi organismo della pubblica amministrazione». La sentenza n. **278** ha confermato la costante giurisprudenza costituzionale relativa alla legittimazione dell'Ufficio centrale per il *referendum* presso la Corte di cassazione a sollevare questione incidentale di costituzionalità, «attesa la natura giuridica di tale organo e la funzione giurisdizionale da esso svolta».

Il giudice, per poter proporre una questione di legittimità costituzionale, non deve essere privo di poteri decisorii.

La sentenza n. **30** ha così riconosciuto alle Sezioni riunite della Corte dei conti «la legittimazione a sollevare la questione di legittimità costituzionale della norma che ha attribuito al Presidente della Corte dei conti il potere di devolvere la questione di massima a tale particolare articolazione del giudice contabile»: infatti, «sussiste la legittimazione delle Sezioni riunite (...) a sollevare questioni di legittimità costituzionale collegate "al momento della verifica, da parte di queste ultime, dei presupposti della propria competenza"».

In relazione alla legittimazione del giudice della cautela che abbia già emesso il provvedimento richiestogli, l'ordinanza n. **176** ha rammentato la costante giurisprudenza nel senso dell'inaammissibilità delle «questioni sollevate in sede di giudizio cautelare dopo

l'accoglimento della relativa istanza da parte del giudice, e ciò per l'avvenuto esaurimento di ogni sua potestà in quella sede, con conseguente irrilevanza della questione ai fini di quel procedimento». Nel caso di specie, il rimettente, «disponendo a chiusura della fase cautelare la reintegra al lavoro del socio di cooperativa, ha esaurito la *potestas iudicandi*, sicché la sorte dell'ordinanza di reintegra, dopo la definizione del procedimento d'urgenza, non può dipendere dall'esito del giudizio di legittimità costituzionale; donde l'ininfluenza della sospensione *ex art. 23* della legge 11 marzo 1953, n. 87 (...) sul processo cautelare e l'irrilevanza della questione ai fini della decisione sullo stesso». Le ordinanze nn. **211** e **307** hanno sottolineato, invece, che il rimettente «non ha esaurito la propria *potestas iudicandi*», in quanto «ha concesso la misura cautelare sul presupposto della non manifesta infondatezza della questione sollevata», *ad tempus*, ossia «sino all'esito della decisione della stessa».

L'ordinanza n. **111** ha confermato il consolidato insegnamento secondo cui «il giudice di rinvio è legittimato a sollevare dubbi di costituzionalità in base all'opzione interpretativa risultante dal principio di diritto enunciato dalla Corte di cassazione, e ciò in quanto egli deve fare applicazione della norma nel significato attribuitole con la decisione di annullamento»: infatti, «soltanto sollevando il dubbio di costituzionalità il giudice del rinvio può superare il vincolo interpretativo, in ciò risiedendo la rilevanza della relativa questione».

Inoltre, come prescritto dall'art. 23 della legge n. 87 del 1953, la questione di legittimità costituzionale può essere sollevata «nel corso di un giudizio».

La sentenza n. **37** ha dichiarato inammissibile una questione proposta dalla Sezione di controllo per la Regione Lombardia della Corte dei conti. La Consulta ha dapprima chiarito che la legge n. 266 del 2005 ha affidato alla Corte dei conti un nuovo controllo, «finalizzato ad assicurare, in vista della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, la sana gestione finanziaria degli enti locali, nonché il rispetto, da parte di questi ultimi, del patto di stabilità interno e del vincolo» costituzionale in materia di indebitamento, sicché detto controllo assume «i caratteri propri del controllo sulla gestione in senso stretto e concorre, insieme a quest'ultimo, alla formazione di una visione unitaria della finanza pubblica». Si è poi rammentata la giurisprudenza costituzionale che «ha ammesso la legittimazione della Corte dei conti a sollevare questioni di legittimità costituzionale, nell'esercizio della sua funzione di controllo, in due ambiti specifici»: «Il primo ambito è quello del giudizio di parificazione del bilancio dello Stato», considerato che «tale giudizio si svolge nelle forme della giurisdizione contenziosa» e la legittimazione è limitata «alla proposizione di questioni aventi come parametro costituzionale di riferimento l'art. 81 Cost.»; «Il secondo ambito è quello del controllo preventivo di legittimità (...), in ordine al quale la Corte ha rilevato che la funzione ivi svolta dalla Corte dei conti è analoga alla funzione giurisdizionale. Si tratta, infatti, di un tipo di controllo esterno, neutrale e volto a garantire la legalità degli atti ad esso sottoposti. La legittimazione dell'organo come giudice *a quo* è stata altresì giustificata anche in ragione dell'esigenza di ammettere al sindacato costituzionale leggi che più difficilmente verrebbero ad esso sottoposte per altra via». Coerentemente, i Giudici hanno concluso che il «controllo in esame non può essere considerato “attività giurisdizionale”, trattandosi di un controllo diretto non a dirimere una controversia, ma ad assicurare, in via collaborativa, la sana gestione degli enti locali, nonché il rispetto da parte di questi ultimi del patto di stabilità interno e del vincolo» costituzionale in materia di indebitamento.

Identico esito di inammissibilità per difetto di legittimazione del rimettente è toccato alla questione decisa con la sentenza n. **47** la quale ha, innanzitutto, ribadito quanto segue: «le questioni incidentali di costituzionalità possono essere sollevate dal giudice esclusivamente nel corso di un procedimento avente carattere giurisdizionale, del quale egli sia investito e, non essendo sufficiente il solo requisito soggettivo (intervento di un giudice), occorre, altresì, che l'attività applicativa della legge da parte del giudice sia caratterizzata da entrambi i requisiti dell'obiettività e della definitività, nel senso dell'idoneità (del provvedimento reso) a divenire irrimediabile attraverso l'assunzione di un'efficacia analoga a quella del giudicato». Nel caso di

specie, «il procedimento originato dal “reclamo” proposto al Tribunale a seguito della trascrizione con riserva per conservare gli effetti della formalità (...) ha (...) natura amministrativa e si svolge, secondo la giurisprudenza di legittimità, a contraddittorio non pieno, nel quale le parti interessate vengono semplicemente sentite, diretto a far sì che, nel caso in cui sorgano gravi e fondati dubbi sulla trascrivibilità o iscrivibilità di un determinato atto, l’interessato possa ottenere, in via provvisoria, l’attuazione della pubblicità immobiliare, ed il cui oggetto è il solo accertamento della gravità e fondatezza dei dubbi in questione, essendo la definitiva pronuncia sulla sussistenza del diritto e sull’effettuazione della pubblicità rimessa ad un eventuale giudizio contenzioso». Pertanto, si è al cospetto di «un procedimento che non comporta esplicazione di attività giurisdizionale, in quanto ha ad oggetto il regolamento, secondo legge, dell’interesse pubblico alla pubblicità immobiliare attraverso un controllo sull’operato del Conservatore; il provvedimento che lo conclude non è suscettibile di passare in giudicato, potendo le parti interessate adire la normale via contenziosa per ottenere una pronuncia sull’esistenza del loro diritto».

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

La Corte non ha mancato di ribadire l’indefettibilità del rapporto di pregiudizialità che deve sussistere tra il quesito di costituzionalità e la definizione del giudizio *a quo*.

Secondo la sentenza n. **41** «Nel giudizio di costituzionalità, (...) ai fini dell’apprezzamento della rilevanza, ciò che conta è la valutazione che il remittente deve fare in ordine alla possibilità che il procedimento pendente possa o meno essere definito indipendentemente dalla soluzione della questione sollevata, potendo la Corte interferire su tale valutazione solo se essa, a prima vista, appare assolutamente priva di fondamento».

L’ordinanza n. **306** ha sottolineato che «il rimettente è tenuto a motivare specificamente in ordine alla necessità di applicare la disposizione censurata ai fini della definizione della controversia, sussistente quando la norma riguardi il *thema decidendum* su cui egli è chiamato a pronunciare (...) e di essa debba essere fatta applicazione, quale passaggio obbligato ai fini della risoluzione della questione oggetto del giudizio principale».

I Giudici, nel sottolineare «l’autonomia del giudizio di costituzionalità rispetto ai giudizi *a quibus*», hanno, inoltre, precisato che la rilevanza della questione deve «essere valutata alla luce delle circostanze di fatto sussistenti al momento delle ordinanze di remissione, senza che assumano alcun rilievo fatti sopravvenuti» (sentenza n. **42**).

Spesso l’esame di merito delle questioni è stato precluso dal difetto di rilevanza, riscontrato in numerose ipotesi connotate dall’estraneità delle norme denunciate all’area decisionale del remittente, dalla tardiva proposizione del quesito e dall’inefficacia di un’eventuale pronuncia di accoglimento sulle sorti del giudizio principale.

Possono menzionarsi, innanzitutto, i casi in cui la Corte ha constatato che il giudice *a quo* non doveva fare applicazione della disposizione denunciata (sentenze nn. **23, 30, 48, 181**; ordinanze nn. **56, 64, 84, 130, 143, 144, 195**), in quanto estranea alla sua area decisionale.

La sentenza n. **23** ha evidenziato che «Le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 2, della legge censurata non assumono rilevanza nei giudizi *a quibus*, nei quali tale disposizione non può trovare applicazione, in quanto riferita esclusivamente ai ministri e non al Presidente del Consiglio dei ministri, cioè alla carica di cui è titolare l’imputato nei giudizi principali». Nella sentenza n. **48** l’irrelevanza della questione è derivata dall’implausibilità e dall’«erroneità della lettura del rimettente», che «risulta, altresì, palese se (...) si considera l’interpretazione restrittiva che deve necessariamente darsi ad una norma di divieto». Secondo l’ordinanza n. **56**, «a prescindere dalla circostanza (...) che il provvedimento di espulsione (...)

è stato già eseguito, di talché anche l'eventuale accoglimento della questione (...) sarebbe privo di effetti, il Tribunale (...) non deve fare applicazione della disposizione censurata ai fini della definizione del procedimento *a quo*». L'ordinanza n. **64** ha sottolineato sia la «carenza del presupposto di applicabilità della previsione» censurata sia la circostanza che «il rimettente non ha dedotto che, nella fattispecie concreta (...), ricorra il presupposto di applicabilità delle norme internazionali pattizie evocate». Secondo la sentenza n. **181** «la Corte rimettente non deve fare applicazione della norma» impugnata, «in ordine alla quale (...) non si rinviene nell'ordinanza una specifica motivazione diretta a spiegare le ragioni della sua evocazione».

Difettano, altresì, di rilevanza le questioni promosse tardivamente, cioè dopo che le disposizioni denunciate sono già state applicate (ordinanze nn. **143** e **289**), circostanza che rende ininfluenza un'eventuale declaratoria di incostituzionalità.

Il requisito della rilevanza è, inoltre, insussistente qualora un'ipotetica pronuncia di accoglimento non sortisca effetto sul giudizio principale, indipendentemente dal momento di proposizione della questione (sentenze nn. **80**, **236**, **278**; ordinanze nn. **56**, **66**, **140**, **159**, **176**, **337**).

L'ordinanza n. **66** ha affermato che l'accoglimento della questione, «non potrebbe comunque soddisfare la pretesa» del ricorrente. Secondo l'ordinanza n. **176**, «rispetto alla domanda cautelare proposta *ante causam*», la questione «è inammissibile per manifesta irrilevanza, in quanto lo stesso giudice *a quo* evidenzia di avere definito il procedimento cautelare con l'accoglimento dell'istanza» proposta *ex art.* 700 c.p.c.. Una delle questioni esaminate dalla sentenza n. **236** è «in parte irrilevante, in quanto (...) anche nel caso di declaratoria di illegittimità della norma censurata, l'applicazione della *lex mitior* non comporterebbe una pronuncia di estinzione del reato, non essendo ancora maturato (...) il più breve termine di prescrizione introdotto dalla legge». La sentenza n. **278** ha ritenuto che il «mancato accoglimento» del preliminare profilo di illegittimità costituzionale «ora scrutinato rende inammissibile, sulla base della stessa descrizione della vicenda processuale fatta dal rimettente, (...) la questione sollevata con il secondo profilo, attesa la impossibilità che la relativa pronuncia abbia, conseguentemente, rilievo nel giudizio *a quo*». L'ordinanza n. **337** ha sostenuto che «l'eventuale accoglimento della questione non potrebbe condurre ad una pronuncia di condanna al risarcimento del danno del presunto responsabile civile nel giudizio *a quo*, perché (...) «una sentenza di questa Corte non può avere l'effetto di rendere anti-giuridico un comportamento che tale non era nel momento in cui è stato posto in essere»»: infatti, «la condotta di un soggetto può essere assunta a fonte di responsabilità civile per il risarcimento dei danni soltanto se, quando fu compiuta, sussisteva un preciso obbligo giuridico sancito da una norma conoscibile dall'agente».

Infine, per costante giurisprudenza costituzionale, «ove il diritto comunitario sia immediatamente applicabile, in modo da indurre alla non applicazione di una norma interna, viene meno la rilevanza della questione» (ordinanza n. **258**). L'ordinanza n. **306** ha incidentalmente osservato che la «denuncia del contrasto delle disposizioni censurate con norme del diritto dell'Unione europea» è stata «effettuata dal rimettente senza indicare le ragioni che osterebbero alla non applicazione del diritto interno da parte del giudice ordinario, con omissione che (...) comporta un difetto di motivazione della rilevanza». Per ulteriori considerazioni relative al rapporto tra diritto interno e diritto dell'Unione europea si rinvia *infra*, Parte II, cap. IV, par. 3.

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. **23**, **186**, **242**, **303**) ovvero della sussistenza di effetti concreti sul processo principale derivanti dalla cessazione di efficacia della norma impugnata (sentenze nn. **41**, **42**, **242**, **293**; ordinanza n. **140**).

La sentenza n. **23** ha osservato quanto segue: «Il giudice non avrebbe potuto (...) ignorare la

disciplina censurata, che regola la fattispecie sottoposta al suo esame. Alla luce del comune regime processuale, il giudice avrebbe potuto rinviare l'udienza, riconoscendo l'assoluta impossibilità a comparire dovuta allo specifico impegno istituzionale addotto, ma in tal caso il rinvio sarebbe stato comunque subordinato all'esito di un accertamento giudiziale, che i rimettenti ritengono di non poter compiere a causa della intervenuta disciplina speciale, che proprio per tale ragione essi hanno censurato. (...) il giudice non è chiamato ad applicare la disciplina censurata solo nel caso in cui venga addotto dall'imputato un impedimento continuativo, mediante l'attestato della Presidenza del Consiglio dei ministri, (...) ma anche quando sia dedotto un impegno specifico e puntuale, che il giudice deve valutare sulla base dell'art. 1, commi 1 e 3, della medesima legge. Queste ultime, quindi, sono disposizioni in relazione alle quali la questione (...) deve ritenersi comunque rilevante. Inoltre, l'attestato della Presidenza del Consiglio dei ministri, presentato nei giudizi *a quibus*, comprende in realtà anche il giorno dell'udienza cui si riferisce la richiesta di rinvio. Esso, pertanto, non rileva nei giudizi principali solo ai fini della programmazione delle udienze future, ma anche ai fini del rinvio della specifica udienza nel corso della quale è stato presentato. (...) I giudici rimettenti dubitano della legittimità costituzionale della disciplina censurata in quanto consente all'imputato di dedurre un impedimento continuativo per un "rilevante periodo di tempo". Tale formula si adatta sia al tempo massimo di sei mesi previsto dalla norma in astratto, sia al tempo inferiore, ma comunque significativo, previsto dall'attestato che in concreto è stato prodotto nei giudizi principali, in evidente applicazione, nel caso di specie, della norma censurata». Nella sentenza n. 41 l'eccepito difetto di rilevanza, derivante dal fatto che le circostanze dedotte dalla difesa erariale «precluderebbero al remittente di accogliere il ricorso, quand'anche la questione di costituzionalità fosse ritenuta fondata», è stato disatteso perché «la questione preliminare (...) attiene ad aspetti meramente processuali del giudizio principale, la cui soluzione è rimessa al giudice *a quo*, salvo il limite estremo della manifesta implausibilità della motivazione offerta da quest'ultimo sui punti controversi». La sentenza n. 42 ha giudicato inammissibile un'eccezione involgente «questioni di fatto e di diritto delle quali si sarebbe dovuto discutere nei giudizi *a quibus* e che comunque non sono riferite dalle ordinanze di remissione». L'ordinanza n. 140 ha osservato che la rilevanza della questione non «sarebbe esclusa (...) dalla possibilità (...) di rimettere in termini le parti ricorrenti nei giudizi principali riuniti, ove esse dimostrino di essere incorse in decadenza per causa a loro non imputabile e riferibile alla pronuncia di illegittimità costituzionale; detta rilevanza sussisterebbe, perché: a) l'istituto della remissione in termini è previsto da norme diverse da quella denunciata (...); b) il giudice *a quo* – rimettendo in termini le parti che lo richiedano – non farebbe applicazione, pertanto, della disposizione dichiarata incostituzionale, ma del suddetto istituto, accertando se nella specie ricorrano i presupposti previsti dalla legge vigente *ratione temporis* per la remissione in termini; c) in ogni caso, la dichiarazione di illegittimità costituzionale influenzerebbe la motivazione del giudice dei giudizi principali riuniti, il quale non potrebbe più fondare la sua decisione sulla norma dichiarata illegittima». La sentenza n. 242 ha rammentato 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; circostanza, questa, che non ricorre nel caso di specie». La medesima pronuncia ha, altresì, sottolineato «come dalla ordinanza di remissione emerga con chiarezza il *thema decidendum* che deve affrontare il remittente e come, rispetto ad esso, sia preliminare la decisione in ordine alla questione di costituzionalità sollevata, dipendendo proprio dall'applicazione della norma censurata la soluzione del giudizio di cui è investito». Secondo la sentenza n. 303 «la Corte di cassazione ha ragionevolmente ritenuto che la norma debba applicarsi a tutti i giudizi, anche se pendenti in grado di legittimità come quello sottoposto al suo esame» ed «ha motivatamente formulato una prognosi di cassazione della sentenza impugnata», sicché, «per consentire al giudice di merito (...) l'esatta commisurazione dell'indennità (...), è preliminare il vaglio di legittimità costituzionale della norma».

Degna di nota è la sentenza n. **294** che ha richiamato il consolidato orientamento secondo cui le questioni incidentali «sono ammissibili “quando la norma impugnata è applicabile nel processo d’origine e, quindi, la decisione della Corte è idonea a determinare effetti nel processo stesso; mentre è totalmente ininfluyente sull’ammissibilità della questione il “senso” degli ipotetici effetti che potrebbero derivare per le parti in causa da una pronuncia sulla costituzionalità della legge” (...). Compete, dunque, al (...) rimettente valutare le conseguenze applicative che potrebbero derivare da una eventuale pronuncia di accoglimento e, in particolare, stabilire quale norma debba essere applicata nel giudizio principale».

Merita una menzione anche il vaglio della rilevanza compiuto nella sentenza n. 30: «partendo dal rilievo che, nella specie, le questioni di massima in relazione alle quali il Presidente della Corte ha esercitato il potere di deferimento alle Sezioni riunite sono tutte emerse in vari giudizi di appello pendenti presso la terza sezione giurisdizionale centrale della Corte, non vi è dubbio che la questione (...) sollevata con riferimento alla corrispondente previsione normativa sia rilevante nel giudizio *a quo* e quindi sia ammissibile. Ad opposta conclusione deve, invece, pervenirsi per la seconda ipotesi (...) relativa all’esercizio da parte del Presidente della Corte del medesimo potere di deferimento delle questioni di massima che emergono in giudizi pendenti davanti alle sezioni regionali. Ciò per l’ovvia ragione che, nel caso ora in esame, non si verte in una ipotesi di tal genere».

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* la disposizione abrogata o modificata, in virtù della successione delle leggi nel tempo.

La sentenza n. **46** ha evidenziato che la norma impugnata, «nonostante sia stata abrogata», «risulta, secondo la motivazione non implausibile del giudice rimettente, applicabile *ratione temporis* nel giudizio *a quo*». La sentenza n. **124** ha osservato che l’abrogazione del censurato meccanismo di *spoils system* «non influisce sulla rilevanza della questione (...), atteso che essa è intervenuta successivamente all’adozione del provvedimento impugnato nel giudizio *a quo*, la cui legittimità deve essere dunque valutata dal rimettente in base al quadro normativo vigente al momento della sua adozione». Nell’ordinanza n. **125** si è sottolineato «come la sopravvenuta modificazione della norma censurata (...) non influisca sul *thema decidendum*» poiché lo *ius superveniens* «appare privo di effetti rispetto alla questione sollevata dal remittente». La sentenza n. **181** ha chiarito che, nelle «controversie *a quibus*, come si evince dalle date dei decreti di esproprio e (...) dalla data di stipula dell’atto di cessione volontaria», le dichiarazioni «di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza (...) erano intervenute in epoca molto risalente, sicché trova applicazione la normativa censurata, non già l’art. 40, commi 1 e 2, del d.P.R. n. 327 del 2001, evocato dalla Corte» *a quo*, norma della quale essa «non deve fare applicazione».

In relazione al momento nel quale la questione è stata sollevata, i Giudici hanno affermato che il pregiudizio derivante dall’applicazione della disposizione censurata deve essere attuale ed hanno considerato manifestamente inammissibili questioni la cui rilevanza sia ipotetica, astratta o prematura (ordinanze nn. **84** e **176**).

L’ordinanza n. **176** ha, in particolare, ritenuto «prematura» la proposizione d’ufficio della questione «intervenuta in una fase antecedente a quella del valido radicamento del contraddittorio»: infatti, «prima del perfezionamento dei requisiti processuali prescritti», «l’organo giurisdizionale è sprovvisto di potestà decisoria sul merito e sulle questioni di costituzionalità ad esso relative, ancorché questa delibazione sia limitata alla non manifesta infondatezza delle eccezioni e solo strumentale alla predetta seconda fase del giudizio».

Nel valutare la rilevanza della questione sottoposta, 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.

L'ordinanza n. 144 ha considerato irrilevante una questione sollevata da un giudice che, «non potendo (...) conoscere della fattispecie criminosa prevista dalla norma censurata», è «palesamente incompetente per materia».

La sentenza n. 41 ha respinto un'eccezione di inammissibilità per asserito difetto di giurisdizione del rimettente TAR, osservando che il contrasto giurisprudenziale tra sezioni unite della Corte di cassazione e Consiglio di Stato, anche in adunanza plenaria, circa la giurisdizione competente «a conoscere delle controversie relative all'impugnativa delle graduatorie permanenti del personale docente», «preclude una pronuncia di inammissibilità» poiché il difetto di giurisdizione, per essere rilevabile dalla Corte, «deve emergere in modo macroscopico e manifesto, cioè *ictu oculi*» (in termini analoghi si veda altresì la sentenza n. 49).

Viceversa, l'ordinanza n. 291, accogliendo un'eccezione formulata dalla difesa regionale, ha statuito la manifesta inammissibilità per irrilevanza di una questione poiché «il difetto di giurisdizione del rimettente emerge *ictu oculi* in modo macroscopico».

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. In proposito, la sentenza n. 274 ha statuito che «la comunicazione, trasmessa dalla Corte di cassazione, (...) relativa all'intervenuta prescrizione del reato per il quale l'autorità straniera procedeva, non può esplicare effetti sul giudizio di legittimità costituzionale, 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”».

Il difetto del carattere incidentale della questione, allorché l'oggetto del giudizio principale coincida con quello del giudizio di costituzionalità, determina una pronuncia processuale di inammissibilità (ordinanza n. 56). La sentenza n. 242, nel disattendere l'eccepito «difetto di incidentalità», ha sottolineato che il controllo della Corte, «ai fini dell'ammissibilità della questione di legittimità (...), va limitato all'adeguatezza delle motivazioni in ordine ai presupposti in base ai quali il giudizio *a quo* possa dirsi concretamente ed effettivamente instaurato, con un proprio oggetto, vale a dire un *petitum*, separato e distinto dalla questione di legittimità costituzionale, sul quale il giudice remittente sia chiamato a decidere»; nel caso di specie, «tale *petitum* distinto e separato è costituito (...) dall'impugnativa del bando».

4. L'ordinanza di rimessione

Il contenuto dell'ordinanza di rimessione ha costantemente richiamato l'attenzione della Consulta nell'anno trascorso.

Alla luce di quanto prescritto dall'art. 23 della legge n. 87 del 1953 e da una giurisprudenza costituzionale ormai consolidata, 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'ipotesizzato dubbio di costituzionalità.

La sentenza n. 199 ha ribadito «l'esigenza che l'ordinanza di rimessione (...) dia conto, nella sua motivazione, delle ragioni per le quali la questione proposta riveste i caratteri, oltre che della non manifesta infondatezza, della rilevanza nel giudizio *a quo*, offrendo perciò una

adeguata descrizione della concreta fattispecie nonché dei motivi per i quali la soluzione del dubbio di legittimità costituzionale risulti pregiudiziale rispetto alla definizione del giudizio».

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.

I Giudici hanno spesso censurato la carenza – assoluta o, in ogni caso, insuperabile – di descrizione della fattispecie oggetto del giudizio principale o di indicazione di un elemento essenziale di essa (sentenze nn. **206, 236, 338**; ordinanze nn. **3, 6, 13, 32, 50, 63, 64, 72, 75, 84, 86, 102, 125, 149, 154, 158, 161, 193, 203, 223, 252, 260, 267, 306, 307**) che comporta l'impossibilità di vagliare l'effettiva applicabilità della norma censurata al caso dedotto (ordinanza n. **101**) o, comunque, di verificare la rilevanza della questione (sentenze nn. **117 e 274**; ordinanze nn. **95, 100, 103, 111, 131, 135, 144, 157, 162, 200, 210, 250, 336**), con conseguente carenza di motivazione sulla rilevanza (ordinanza n. **65**).

Secondo l'ordinanza n. **3** il giudice *a quo* si è limitato «a riprodurre, nell'epigrafe delle ordinanze di rimessione, i capi di imputazione, i quali si risolvono (...) in una mera e generica parafrasi della norma incriminatrice (...) senza che (...) venga riferito alcunché sulle vicende che hanno dato origine al giudizio principale e sulla loro effettiva riconducibilità al paradigma punitivo censurato». Nell'ordinanza n. **65** si è sottolineato che il giudice *a quo* ha omesso «qualsiasi descrizione della fattispecie devoluta al suo giudizio, trascurando di indicare le ragioni per le quali la questione (...) sarebbe rilevante» e che «l'atto di rimessione risulta privo degli indispensabili requisiti per consentire (...) di procedere al preliminare scrutinio relativo al nesso di pregiudizialità tra la questione sollevata e la decisione che il giudice rimettente è chiamato ad adottare». L'ordinanza n. **100** ha osservato che la «descrizione del fatto» è «del tutto insufficiente (...), così da precludere alla Corte di valutare la rilevanza delle questioni». A giudizio dell'ordinanza n. **103** la carente descrizione della fattispecie determina la «insanabile astrattezza» della questione, in quanto non consente «di valutarne la rilevanza ai fini della definizione del giudizio *a quo*». Nel caso deciso con l'ordinanza n. **111** il rimettente – il quale ha segnalato di avere tentato nell'ordinanza cassata dalla Suprema Corte «una lettura costituzionalmente orientata della norma censurata», tuttavia preclusa dalle «indicazioni interpretative fornite» dalla sentenza di annullamento – non ha offerto «le necessarie specificazioni in riferimento sia all'interpretazione costituzionalmente orientata, che pure afferma di aver tentato (...), sia alle ragioni per le quali la predetta ordinanza è stata annullata dalla Corte di cassazione»; sicché non essendo stato precisato il «contenuto del contrasto interpretativo che costituirebbe il presupposto dell'incidente di costituzionalità», ovvero «la portata dell'interpretazione vincolante», la Corte «non è posta in condizione di valutare se, effettivamente, da tale interpretazione discendano le conseguenze denunciate dal rimettente in termini di incompatibilità della norma censurata con i parametri evocati, ovvero se, invece, il vincolo interpretativo riguardi profili diversi dell'applicazione della stessa norma, non ricollegabili alla sollevata questione». La sentenza n. **117** ha riscontrato nella «rappresentazione, da parte del giudice *a quo*, del caso di specie», la mancanza di «taluni dati indispensabili per la verifica della rilevanza e della non manifesta infondatezza della questione», con conseguente «difetto di informazione e di corrispondente motivazione». L'ordinanza n. **162** ha affermato che «le argomentazioni espone risultano meramente astratte ed ipotetiche», tenuto conto dell'omesso «riferimento alla fattispecie concreta da cui la questione ha preso le mosse». L'ordinanza n. **260** ha rammentato che i «dati, necessari per consentire (...) la verifica della rilevanza della questione proposta in relazione alla fattispecie concreta, non possono essere desunti dall'esame degli atti processuali, non consentito in questa sede in ossequio al principio di autosufficienza dell'ordinanza di rimessione». Secondo l'ordinanza n. **267**, «in mancanza di riferimenti specifici alla fattispecie concreta (...), è inibita (...) la necessaria verifica circa

l'influenza della questione di legittimità sulla decisione richiesta al rimettente». La sentenza n. **338** ha ribadito che «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».

Peraltro, la ritenuta sufficienza delle circostanze di fatto esplicitate nell'ordinanza di rimessione ha talvolta comportato la reiezione di eccezioni di inammissibilità delle questioni per omessa o insufficiente descrizione della fattispecie (sentenza n. **23**; ordinanze nn. **202** e **314**).

La sentenza n. **23** ha osservato che «l'ordinanza di rimessione» n. 180/2010 «contiene tutte le informazioni di cui si lamenta la mancanza» e che «le altre due ordinanze di rimessione (...) indicano quale sia la condizione soggettiva che legittima l'applicazione della disciplina censurata (cioè la carica di Presidente del Consiglio dei ministri rivestita dall'imputato) e chiariscono che la richiesta di rinvio si riferisce ad una "udienza" disposta nel corso di un processo penale». Inoltre, secondo i Giudici, «l'indicazione del tipo, luogo e data di commissione dei reati contestati non costituisce un elemento necessario per la valutazione della rilevanza della questione sollevata, atteso che la disciplina censurata dispone la propria applicabilità a tutti i processi penali, anche in corso, senza distinguere in base alle caratteristiche del reato commesso». L'ordinanza n. **202** ha rilevato che, «dalla ordinanza di rimessione, attraverso una ricostruzione sistematica dei dati offerti pur in modo frammentario e non organico, appare sufficientemente chiara la vicenda processuale che ha dato luogo al giudizio di legittimità costituzionale».

Un vizio frequentemente riscontrato è stata l'omessa, difettosa, carente, incompiuta, inadeguata o insufficiente motivazione sulla rilevanza (sentenze nn. **236** e **277**; ordinanze nn. **3**, **6**, **9**, **13**, **32**, **50**, **56**, **63**, **64**, **72**, **73**, **74**, **100**, **101**, **131**, **135**, **137**, **143**, **144**, **149**, **154**, **161**, **171**, **177**, **180**, **193**, **202**, **203**, **220**, **252**, **267**, **284**, **288**, **298**, **306**, **318**, **341**).

Secondo l'ordinanza n. **3** la motivazione si esaurisce nella «generica affermazione che, "in caso di declaratoria di illegittimità della norma denunciata, l'imputato finirebbe per non avere conseguenza alcuna sotto il profilo penale"». L'ordinanza n. **9** ha addebitato al rimettente di non avere spiegato per quale motivo la questione «sarebbe rilevante nel giudizio principale», posto che in esso «non si fa questione dell'applicazione o dell'interpretazione» della disposizione interpretata dalla norma impugnata. L'ordinanza n. **56** ha sottolineato che «il rimettente non espone le ragioni per le quali ritiene di dover fare applicazione della norma censurata». Nell'ordinanza n. **63** si è rimarcato che, in un contesto «di carente descrizione della fattispecie, appare apodittica l'affermazione di rilevanza della questione "ai fini della decisione dell'appello in oggetto", senza specificazione o motivazione ulteriori». Secondo le ordinanze nn. **64** e **149** i rimettenti hanno affermato la rilevanza «in termini puramente assiomatici». L'ordinanza n. **73** ha evidenziato che i motivi di ricorso sostenuti dalla ricorrente nel processo *a quo* sono «logicamente e giuridicamente prioritari rispetto alle questioni di legittimità (...) parimenti prospettate» dalla parte, sicché la rimettente «avrebbe dovuto preliminarmente affermare – motivando anche solo sommariamente sul punto – l'infondatezza dei suddetti motivi di ricorso, perché questi, se accolti, avrebbero determinato l'annullamento degli avvisi di accertamento impugnati e la conseguente irrilevanza delle questioni». A giudizio dell'ordinanza n. **74** il rimettente non ha addotto «alcuna argomentazione» in punto di rilevanza, avendo proposto la questione «senza motivare il proprio convincimento sulla applicabilità» della normativa impugnata e «senza pronunciarsi – in presenza delle contrapposte eccezioni sollevate dalle parti – sulla propria competenza». Nell'ordinanza n. **101** si è osservato che il rimettente «non fornisce alcuna spiegazione sulle ragioni della applicabilità, per la definizione della controversia, della norma censurata, che è sopravvenuta rispetto alla instaurazione del giudizio *a quo*, la cui domanda è stata proposta con ricorso depositato (...) prima dell'entrata in vigore della norma medesima». L'ordinanza n. **143** ha imputato ai rimettenti di non avere spiegato «in che modo la pronuncia di illegittimità costituzionale richiesta inciderebbe sulle decisioni ad essi sottoposte». L'ordinanza n. **177** – avendo rammentato che «il magistrato, prima di procedere

alla cognizione della causa, ha certamente il potere-dovere di verificare la regolare costituzione dell'organo giudicante, anche in rapporto alla legittimità costituzionale delle norme che la disciplinano» e che ciò è «consentito unicamente al fine di accertare l'inesistenza di vizi relativi alla propria costituzione, tali da determinare nullità insanabile e rilevabile d'ufficio» – ha ritenuto quanto segue: «il rimettente – dopo aver sottolineato che, all'udienza indicata, il procedimento *de quo* era stato chiamato “per essere rinviato ad altra data” – sostiene apoditticamente, in punto di rilevanza della questione, che “solo rimuovendo la norma della cui legittimità costituzionale si dubita sarà possibile trattare il processo”». L'ordinanza n. **180**, sul presupposto che l'asserita lesione degli evocati parametri «vien fatta derivare, non già dalla applicazione della norma censurata (...), quanto piuttosto» da altre «disposizioni (neppure individuate)», ha addebitato al rimettente di non avere spiegato «in alcun modo la pregiudizialità del richiesto vaglio di costituzionalità per la definizione del *thema decidendum* del giudizio» *a quo*. Secondo l'ordinanza n. **202** «il riferito quadro normativo induce a rilevare la incompiutezza della motivazione sulla rilevanza (...), operata nella ordinanza di rimessione senza alcun richiamo al (...) plesso di disposizioni che accompagna la norma censurata». L'ordinanza n. **220** ha osservato che nell'atto di promovimento «non si indicano in alcun modo le ragioni per le quali l'eventuale accoglimento della questione (...) possa incidere sulla fattispecie concreta». La sentenza n. **277** ha palesato che, «nei termini in cui viene argomentata», la conclusione del rimettente «in ordine alla estensione del dubbio di costituzionalità anche alle leggi regionali risulta viziata sotto il duplice profilo della formulazione perplessa dell'assunto (svolto oltretutto in termini contraddittori rispetto alla riconosciuta sussistenza della riserva di legge statale) relativo alla possibile configurabilità di una competenza normativa regionale primaria in materia (...); e della carente motivazione in ordine alla concreta necessità di applicare anche la normativa regionale per la definizione del giudizio *a quo*». Nell'ordinanza n. **288** si è ritenuto che le «lacune nella descrizione della fattispecie (...) rendono non motivata l'affermazione del rimettente circa l'evidenza del “carattere decisivo e di assoluta rilevanza”» della questione. L'ordinanza n. **298** ha imputato al rimettente di non aver detto nulla «in ordine alla applicabilità della disposizione denunciata per la soluzione del caso concreto dedotto in giudizio». Ad avviso dell'ordinanza n. **318** il giudice *a quo* non ha indicato «le ragioni per le quali deve fare applicazione della disposizione denunciata», né ha precisato «perché ritiene di dover disattendere (...) il diritto vivente». L'ordinanza n. **341** ha osservato che, «sebbene l'art. 1 del d.lgs. n. 213 del 2010 sia anteriore rispetto all'ordinanza di rimessione e possa influire sul percorso argomentativo svolto per motivare la non manifesta infondatezza e la rilevanza delle questioni, il giudice *a quo* ha ommesso di valutarne gli effetti».

La difettosa motivazione sulla rilevanza può derivare, altresì, dall'omessa considerazione di precedenti pronunce della Corte ovvero di orientamenti della giurisprudenza di legittimità concernenti la disposizione sospettata di incostituzionalità, nonché dall'erroneità del presupposto interpretativo fatto proprio dal giudice *a quo*. Secondo l'ordinanza n. **63** il rimettente, avendo tralasciato di considerare che l'art. 140 cod. proc. civ. è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo *in parte qua* dalla sentenza n. 3 del 2010, «non si pone il problema della tempestività o meno della impugnazione della cartella». L'ordinanza n. **173** ha affermato che la motivazione della rilevanza «risulta fondata su una interpretazione della norma censurata diversa da quella fornita dalla prevalente giurisprudenza ordinaria e amministrativa». L'ordinanza n. **203** ha addebitato al rimettente di non avere considerato l'interpretazione «costituzionalmente orientata prospettata da alcune pronunce della Corte di cassazione» in ordine alla «disposizione denunciata – nel testo applicabile *ratione temporis* alla controversia».

Non sono mancati, tuttavia, casi in cui sono state respinte eccezioni di inammissibilità per difettosa motivazione sulla rilevanza (sentenze nn. **1, 49, 71, 93, 115, 164, 183, 247, 280, 303**; ordinanze nn. **138, 240, 307**). Secondo la sentenza n. **1** «L'accesso alla delibazione di merito dell'incidente di costituzionalità è (...) consentito in ragione della chiara affermazione da parte

dello stesso rimettente circa l'applicabilità della disciplina censurata alla fattispecie oggetto di cognizione». Nella sentenza n. **49** si è sottolineato che il rimettente, «sia pure per implicito, si è conformato all'orientamento del tutto consolidato nella giurisprudenza amministrativa (...), di talché non è, in linea di principio, implausibile che il giudice amministrativo affermi la sua giurisdizione». La sentenza n. **93** ha osservato che il rimettente ha «non implausibilmente ritenuto rilevante la questione» poiché attiene «ad una fase logicamente e giuridicamente successiva l'accertamento dell'effettiva sussistenza della responsabilità». Secondo l'ordinanza n. **138** «è comunque incontrovertito che il reclamo proposto ha inteso coinvolgere (...) la concreta applicabilità, ai fini della relativa decisione, del quadro normativo coinvolto nella questione». La sentenza n. **183** ha sottolineato come il rimettente abbia «precisato che l'imputato ha ammesso gli addebiti e che proprio per questa ragione, e per la collaborazione data nel corso delle indagini, il pubblico ministero ha chiesto l'applicazione delle circostanze attenuanti generiche, e ciò è sufficiente per ritenere la questione rilevante». Nell'ordinanza n. **240** si è sostenuto che il rimettente ha dedotto «in modo argomentato che, alla luce delle peculiarità del fatto oggetto del giudizio *a quo*, gli imputati potrebbero fruire – in caso di accoglimento della questione – dell'attenuante (...) indicata: attenuante che comporterebbe, d'altro canto, una riduzione della pena di gran lunga superiore a quella che potrebbe eventualmente derivare dalle attenuanti comuni (...), la cui applicabilità – secondo la difesa dello Stato – il giudice *a quo* avrebbe ommesso di valutare». La sentenza n. **247** ha ritenuto che il «silenzio serbato (...) dall'ordinanza di rimessione» sul «tema dell'incidenza del perfezionamento del “condono tombale” sul potere accertativo dell'amministrazione finanziaria (...) non integra (...) l'eccepita insufficiente motivazione della rilevanza, perché è giustificato dalla notorietà ed evidenza della ragione adducibile a sostegno dell'assoluta irrilevanza del condono (...) sui poteri di accertamento (...) con riferimento alla sussistenza dei crediti vantati dal contribuente»: tale «ragione risiede nell'incontestata vigenza del principio (...) secondo cui il condono impedisce di accertare i debiti tributari coperti dall'agevolazione, ma non esclude il potere dell'amministrazione finanziaria – esercitato concretamente nella specie – di accertare la sussistenza dei crediti vantati dal contribuente. (...) Da ciò consegue che: a) non sussiste alcuna pregiudizialità tra la controversia sulla legittimità del diniego di condono ed i giudizi *a quibus*; b) non era necessaria una specifica motivazione al riguardo da parte del rimettente, avendo egli correttamente applicato nella specie un principio – da considerare diritto vivente – la cui sussistenza e pertinenza al caso concreto dovevano darsi per scontate; c) il rimettente non aveva alcuna ragione per sospendere i giudizi principali fino alla definizione della controversia sulla validità del condono; e ciò anche a prescindere dal fatto che, in ogni caso, detta sospensione non sarebbe stata consentita dagli artt. 2, comma 3, e 39» del d.lgs. n. 546 del 1992, «i quali limitano le ipotesi di sospensione ai casi di querela di falso e di questioni di stato e capacità delle persone (diversa dalla capacità di stare in giudizio) ed impongono al giudice, in tutti gli altri casi, di risolvere in via incidentale ogni questione pregiudiziale. (...) proprio l'evidente adesione del rimettente al suddetto notorio e consolidato principio giurisprudenziale gli ha fatto ritenere superflua l'indicazione nell'ordinanza di rimessione di una espressa motivazione al riguardo». Nella sentenza n. **280** si è dato atto alla rimettente di avere affermato che «a) deve applicare la disposizione denunciata; b) dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale (...) deriverebbero sia l'illegittimità della deliberazione comunale con la quale (...) è stato determinato il contributo dovuto dal gestore dell'impianto (...) sia, conseguentemente, l'accoglimento del ricorso per cassazione proposto dal medesimo gestore, il quale vuole ottenere l'accertamento della non debenza del contributo». A giudizio della sentenza n. **303** il rimettente «ha chiaramente spiegato di dovere applicare (...) le nuove disposizioni di cui sospetta la non conformità alla Costituzione» e ciò «è sufficiente a dimostrare la rilevanza delle questioni». L'ordinanza n. **307** ha precisato che «la mancata, specifica valutazione di precedenti e di argomenti già svolti da questa Corte potrebbe comportare la manifesta infondatezza, non la manifesta inammissibilità della questione».

Ad un esito analogo 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. Il rimettente non può, quindi, limitarsi ad indicare i parametri senza argomentare in alcun modo, o comunque adeguatamente, in ordine alla loro asserita violazione (sentenza n. 17; ordinanze nn. 13, 31, 32, 74, 133, 162, 172, 180, 203, 265, 335).

L'ordinanza n. 4 ha puntualizzato che l'art. 117, primo comma, Cost. «non può ritenersi evocato dal Tribunale ferrarese mediante la generica *relatio* ai citati provvedimenti del Tribunale di Venezia e della Corte di appello di Trento». La sentenza n. 17 ha rilevato che «il giudice *a quo* ha omesso di indicare i motivi per i quali la disposizione censurata violerebbe l'art. 2 Cost., essendosi limitato ad indicare il detto parametro, senza svolgere alcuna argomentazione al riguardo». In relazione ad una questione «riferita all'art. 117, primo comma, Cost., per violazione del principio del giudice precostituito per legge e di quello di ragionevole durata del processo sanciti, oltre che direttamente dalla Carta Costituzionale, anche dall'art. 6 della Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, nonché dall'art. 47 della Carta Europea dei diritti fondamentali», l'ordinanza n. 31 ha ritenuto che la prospettazione di tale censura «appare basata apoditticamente sulla mera affermazione che tali principi risultino “sostanzialmente corrispondenti” a quelli “espressi dalla Costituzione”»; e che, così argomentando, il «rimettente – che, quanto al richiamo alla Carta di Nizza, neppure si pone il problema pregiudiziale dell'applicabilità della normativa comunitaria alla controversia in esame – non dà, altresì, contezza alcuna né dell'esistenza di specifiche interpretazioni nel senso auspicato da parte della Corte di Strasburgo dell'evocato principio della CEDU, né di una valenza della norma della Carta recepita nel Trattato di Lisbona che consentano di configurare (almeno in tesi) la eventuale operatività di un *plus* di tutela convenzionale o comunitaria rispetto a quella interna». L'ordinanza n. 32 ha evidenziato che «il richiamo ai principi affermati in materia di immigrazione dal diritto internazionale e dalle convenzioni internazionali operato dal rimettente è del tutto generico mentre le uniche norme internazionali specificamente citate sono del tutto inconferenti». L'ordinanza n. 162 ha rilevato che «il rimettente non espone alcuna motivazione autosufficiente a sostegno dei dubbi di legittimità costituzionale, limitandosi a rinviare alle deduzioni del pubblico ministero, peraltro non riportate neppure per sintesi nel provvedimento, il cui apparato argomentativo si esaurisce in un mero elenco dei parametri costituzionali invocati e nell'assiomatica asserzione che la norma censurata sarebbe in contrasto con essi». L'ordinanza n. 172 ha affermato che «il giudice *a quo* si limita ad evocare i (...) parametri ed a riportarne, parafrasandolo, il contenuto, senza indicare le ragioni della denunciata illegittimità costituzionale». Secondo l'ordinanza n. 180, ove non si è mancato di sottolineare «il rilevante lasso di tempo» intercorso tra la proposizione e l'invio della questione, i dubbi di costituzionalità «vengono riferiti ai singoli parametri in modo del tutto generico ed apodittico»: infatti, il rimettente ha denunciato «il contrasto della norma censurata con gli artt. 2 e 4 Cost., limitandosi ad assumere che “in materia di diritti dello straniero il nostro ordinamento si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute (...)”, indicando, a titolo di esempio, gli artt. 7 e 23 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e, in generale, la Convenzione europea» dei diritti dell'uomo; in tal modo, il giudice *a quo*, da un lato, non ha individuato «i principi consuetudinari di diritto internazionale generalmente riconosciuti che, a suo dire, sarebbero stati tradotti nei richiamati articoli della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e che tramite l'obbligo di conformazione contenuto nel primo comma dell'art. 10 Cost. sarebbero incorporati nell'ordinamento italiano» e, dall'altro, ha richiamato «genericamente la CEDU nel suo contenuto complessivo, senza considerare che (...) la giurisprudenza» costituzionale «è costante nel ritenere che le relative norme della Convenzione possano integrare, quali “norme interposte”, il parametro costituzionale (nella specie neppure evocato) dell'art. 117, primo comma, Cost.». L'ordinanza n. 258 ha ritenuto la non «pertinenza dei parametri evocati». L'ordinanza n. 335 ha sanzionato «la scarsa comprensibilità, l'indeterminatezza e la contraddittorietà della motivazione sulla non manifesta infondatezza».

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. **23**, **34**, **136**, **234**, **328**; ordinanze nn. **10** e **172**). Secondo l'ordinanza n. **10** «il rimettente motiva adeguatamente, ancorché succintamente, il supposto *vulnus* agli artt. 36 e 38 Cost.». La sentenza n. **23** ha sottolineato che «gli argomenti in base ai quali il rimettente afferma esservi lesione degli artt. 3 e 138 Cost., tra cui (...) il carattere generale e automatico delle presunzioni di legittimo impedimento introdotte dalla disciplina censurata, sorreggono anche la prospettata irragionevolezza di quest'ultima». La sentenza n. **34** ha ritenuto che «le denunciate carenze di motivazione dell'ordinanza di rimessione non impediscono di cogliere il nodo della questione». A giudizio dell'ordinanza n. **172** «il rimettente espone in modo adeguato le ragioni della dedotta ingiustificata disparità di trattamento, affermando che la disciplina denunciata contrasta con l'omogeneità delle situazioni poste a raffronto». La sentenza n. **234** – nel respingere parzialmente un'eccezione di inammissibilità in quanto la questione «risulterebbe motivata solo *per relationem*, mediante rinvio integrale alle argomentazioni contenute in altra sentenza» della Corte – ha osservato che il giudice *a quo*, «dopo aver richiamato» le suddette argomentazioni, «nel prosieguo dell'ordinanza, individua in modo autonomo il *vulnus* costituzionale denunciato»: una simile motivazione, «ancorché sintetica, deve ritenersi idonea a circoscrivere in modo adeguato ed autosufficiente l'oggetto dello scrutinio». La sentenza n. **328** ha ritenuto, da un lato, che il «rimettente ha fatto correttamente riferimento alle norme statutarie» della Regione Sardegna e, dall'altro, che il TAR, «benché richiami la sentenza n. 411 del 2008 (...) e le argomentazioni ivi svolte, ha riprodotto ampi brani della motivazione della predetta, procedendo, poi, ad individuare chiaramente ed adeguatamente – anche se sinteticamente – alla stregua di quella decisione, le ragioni che lo inducono a dubitare della costituzionalità delle norme regionali oggetto del presente giudizio».

Le carenze motivazionali possono investire sia la rilevanza che la non manifesta infondatezza della questione (ordinanze nn. **65**, **75**, **158**, **223**).

L'ordinanza n. **65** ha evidenziato che l'atto di promovimento «consta del solo dispositivo», essendo totalmente privo «di qualsiasi descrizione dei fatti di causa e di motivazione tanto sulla rilevanza che sulla non manifesta infondatezza della questione, enunciata solo attraverso il richiamo degli articoli di legge che si assumono in contrasto con i numerosi parametri indicati».

Per contro, l'ordinanza n. **73** ha respinto un'eccezione di inammissibilità per «mancanza di autosufficienza» dell'atto di promovimento, basata sull'assunto che il rimettente «non avrebbe indicato le ragioni del proprio autonomo convincimento circa la rilevanza e la non manifesta infondatezza delle questioni»: i Giudici hanno osservato, quanto alla rilevanza, che «il rimettente adotta una motivazione che – pur insufficiente (...) – è autonoma, perché afferma espressamente che i giudizi principali riuniti non possono essere definiti senza applicare la norma denunciata»; e, quanto alla non manifesta infondatezza, che «il giudice *a quo* indica le ragioni a sostegno delle sollevate questioni, dichiarando di fare integralmente proprie le argomentazioni prospettate al riguardo dalla società ricorrente e da lui dettagliatamente riportate nell'ordinanza di rimessione». L'ordinanza n. **224** ha rigettato un'analoga eccezione, rimarcando che il rimettente pone «puntualmente in evidenza come la questione sia rilevante» ed enuncia «in modo altrettanto chiaro l'unica ragione che, a suo avviso, renderebbe la norma censurata contrastante, *in parte qua*, col parametro costituzionale evocato».

Particolare è il caso deciso con la sentenza n. **199** che ha riscontrato l'incongruità del complessivo impianto motivazionale dell'atto di promovimento e l'irrisolta contraddittorietà del relativo sviluppo argomentativo: «Limitandosi (...) a prospettare una rievocazione, per così dire “recettizia”, della questione da lui stesso sollevata in un precedente giudizio – e che aveva dato luogo alla sentenza (...) n. 128 del 2008 –, il giudice rimettente non ha riferito delle circostanze specificamente relative al giudizio *a quo*, omettendo di evidenziare nel dettaglio i termini di continuità, processuale e sostanziale, tra le vicende allora ed ora relative allo scrutinio e perfino le identità dei soggetti attualmente coinvolti, che è dato ricavare solo attraverso i successivi atti

di intervento; nonché, soprattutto, ha omesso di indicare le ragioni in forza delle quali un profilo evidentemente reputato trascurabile nel momento in cui venne sollevata la precedente questione (...) sia, invece, ora divenuto decisivo»; inoltre, il giudice *a quo* ha «completamente omesso di motivare le ragioni per le quali (...) il *petitum* concretamente perseguito (...) rivestirebbe rilevanza agli effetti del decidere» e di «svolgere qualsiasi specifico rilievo anche a proposito della vigenza del quadro normativo coinvolto nella questione proposta, nonché del raccordo con il parametro evocato, direttamente interferenti con la rilevanza del quesito di legittimità costituzionale; sicché, non potendo al riguardo considerarsi sufficiente il semplice richiamo a quanto in proposito osservato nella richiamata sentenza n. 128 del 2008, l'ordinanza di rimessione si rivela, anche per questa parte, in difetto della necessaria motivazione».

Degna di nota è altresì la sentenza n. **186** laddove ha respinto un'eccezione di inammissibilità della questione per asserita «incoerenza della relativa motivazione rispetto alla fattispecie concreta». La Corte, nell'evidenziare come l'eccezione «sovrapponga i due piani della rilevanza e della non manifesta infondatezza», ha precisato quanto segue: «La possibilità che la norma censurata imponga la confisca di valori assai elevati a fronte di fatti che hanno determinato un profitto “non particolarmente ingente” è adottata dal giudice *a quo* a dimostrazione dell'attitudine della norma stessa a produrre risultati contrastanti con i parametri (...) evocati: il che non comporta, tuttavia, che, ai fini dell'ammissibilità della questione, la situazione considerata debba risultare riscontrabile anche nella fattispecie concreta».

Condizione indispensabile, per consentire alla Corte una decisione nel merito, è la precisa individuazione dei termini della questione. Costituiscono, infatti, motivi di inammissibilità l'insufficiente motivazione delle censure e la loro formulazione in modo generico ed apodittico (ordinanze nn. **126** e **298**); l'intrinseca e non sanabile contraddittorietà delle argomentazioni contenute nell'ordinanza di rimessione (sentenze nn. **244** e **261**; ordinanza n. **180**); la formulazione della questione in modo perplessa e contraddittorio (ordinanza n. **258**) ovvero in termini di alternativa irrisolta e, dunque, ancipite (sentenza n. **328**); la motivazione della questione in termini contraddittori (sentenza n. **261**); l'inesatta identificazione della fattispecie normativa censurata (ordinanza n. **307**).

La sentenza n. **206** ha sanzionato il «carattere indeterminato e oscuro» della formulazione della questione, derivante dalla circostanza che il rimettente prospetta due censure «senza interrogarsi sulle *rationes* dell'una e dell'altra, che appaiono diverse per presupposti». Anche l'ordinanza n. **210** ha riscontrato la proposizione di «un quesito oscuro». L'ordinanza n. **214** ha rilevato che la questione era «formulata in modo perplessa ed oscuro». Nella sentenza n. **257** si è sottolineato il «carattere generico» della questione «sollevata con riferimento all'art. 38, secondo comma, Cost.», essendosi il rimettente limitato a «richiamare questo precetto», senza chiarire «le ragioni per le quali esso sarebbe violato dalla norma censurata»; e, in relazione alla questione «sollevata con riferimento all'art. 53 Cost.», si è evidenziato che «il rimettente si limita ad una mera enunciazione del parametro senza spiegare le ragioni della sua pertinenza alla fattispecie». L'ordinanza n. **298** ha osservato che «il rimettente (...) deduce genericamente la violazione dei richiamati principi del Trattato, senza minimamente spiegare in dettaglio gli specifici motivi per cui la disposizione *de qua* si porrebbe in contrasto» con essi. L'ordinanza n. **307** ha affermato che alle rilevate «carenze in punto di descrizione della fattispecie e di esatta identificazione della fattispecie normativa censurata (...) questa Corte non può porre rimedio né mediante un'identificazione meramente congetturale (operata cioè sulla scorta dei soli elementi di fatto genericamente indicati dal rimettente) dell'ipotesi di reato per la quale vi è stata condanna, né mediante l'esame degli atti processuali, non consentita (...) in ossequio al principio di autosufficienza dell'ordinanza di rimessione». Secondo la sentenza n. **328** la «sintesi dell'ordinanza di rimessione rende (...) palese che il giudice *a quo* solleva due questioni di legittimità costituzionale alternative, frutto di due percorsi interpretativi opposti, senza minimamente optare per alcuno dei due»: da ciò consegue, «in virtù di un principio costante nella giurisprudenza» costituzionale, «la manifesta inammissibilità delle questioni,

poiché sono state formulate in termini di alternativa irrisolta e, dunque, ancipite, senza operare una scelta fra le due, rendendo anche perplessa la motivazione sulla rilevanza delle stesse».

Peraltro, un'eccezione di inammissibilità per essere la questione «stata sollevata in modo generico e contraddittorio» è stata respinta dalla sentenza n. **242**, ove si è osservato che, dalla «lettura delle ordinanze di remissione», si evince che l'impugnata disposizione «sarebbe in contrasto con l'art. 3 Cost. ». La sentenza n. **280** – nel rigettare un'eccezione di inammissibilità per il preteso «carattere alternativo e ancipite» della formulazione della questione – ha rilevato che il rimettente «non prospetta una pluralità di interpretazioni della disposizione denunciata, evitando poi di scegliere ed indicare quella che ritiene di dover utilizzare nel giudizio principale, ma pone le due suddette qualificazioni del contributo in rapporto di subordinazione logica, nel senso che il contributo viene qualificato come tributo e solo in via subordinata come prestazione patrimoniale imposta di natura non tributaria. Tale subordinazione logica risulta chiaramente dall'intero tenore dell'ordinanza di rimessione, nella quale si precisa che il contributo, in primo luogo, rientra nell'ambito dell'”imposizione generale” (...); in secondo luogo, “qualora pure non sia un tributo”, dovrebbe essere considerato “in ogni caso una prestazione patrimoniale imposta a norma dell'art. 23 Cost.”». Anche la sentenza n. **303** ha disatteso un'eccezione di inammissibilità della «questione della violazione dell'art. 3 Cost. (...), perché presentata in modo alternativo o ancipite, vale a dire alla stregua di un'interpretazione ondivaga dell'ambito di applicazione della novella», rilevando l'assenza di contraddizioni di principio tra le «sperequazioni ipotizzate dallo stesso giudice *a quo*».

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*.

Secondo l'ordinanza n. **99** il giudice *a quo* «non si fa carico di allegare alcuna reale argomentazione a sostegno dei parametri evocati (...), rinviando (...) ai dubbi “prospettati dall'attenta difesa della ricorrente “»; pertanto, si è al cospetto «di rinvio motivazionale non soltanto *per relationem* (...) ma, viepiù, privo dei contenuti relazionali ai quali ci si rivolge». La sentenza n. **234** – dopo avere ribadito che, «nell'ordinanza di rimessione, il giudice deve rendere esplicite le ragioni che lo portano a dubitare della costituzionalità della norma con una motivazione autosufficiente, non potendosi limitare ad un generico richiamo alla giurisprudenza, o ad altri atti estranei all'ordinanza stessa» – ha rilevato che l'ordinanza di rimessione «risulta motivata unicamente attraverso il rinvio recettizio alle motivazioni» contenute nella sentenza n. 218 del 1995 e che, al di fuori di tale «inammissibile rinvio, non è rinvenibile alcuna motivazione specificamente riferibile all'art. 38 Cost.». Analogamente, la sentenza n. **236** ha dapprima ricordato la costante giurisprudenza secondo cui «la carente motivazione sulla non manifesta infondatezza della questione non può essere colmata dal rinvio al contenuto di altre ordinanze di rimessione, dello stesso o di diverso giudice, dovendo il rimettente rendere esplicite le ragioni per le quali ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione sollevata, mediante una motivazione autonoma e autosufficiente»; ed ha poi imputato al rimettente di non avere motivato «sulle ragioni dell'asserita violazione del parametro evocato, limitandosi a richiamare, in termini puramente generici e apodittici, l'ordinanza con cui la Corte di cassazione ha sollevato un'analogo questione di legittimità costituzionale, senza indicare le ragioni per le quali ritiene di dover condividere le argomentazioni poste a fondamento della decisione richiamata».

Per contro, la sentenza n. **42**, nel rigettare un'eccezione di inammissibilità per asserita motivazione *per relationem* della questione a causa del «richiamo effettuato dall'ordinanza di remissione all'ordinanza (...) con cui il Consiglio di Stato (...) ha introdotto analogo giudizio di legittimità costituzionale», ha osservato che «il remittente richiama l'autorità di un precedente giurisprudenziale per rafforzare l'*incipit* della sua motivazione, ma poi sviluppa adeguatamente

e autonomamente una diversa questione, evocando parametri ulteriori e, soprattutto, formulando un *petitum* divergente da quello richiesto dal Consiglio di Stato».

Anche la determinazione dell'oggetto del giudizio costituzionale deve essere effettuata con precisione dal giudice e risultare compiutamente dall'ordinanza di rimessione. Pertanto, è da censurare l'erronea o inesatta identificazione della norma denunciata, che rende impossibile lo scrutinio della Corte (sentenza n. **249**; ordinanze nn. **32**, **120**, **180**). Le ordinanze nn. **120** e **180** hanno addebitato al rimettente di avere sottoposto «a scrutinio una norma inconferente rispetto all'oggetto delle sue censure», con ciò incorrendo in un'evidente «*aberratio ictus*».

La sentenza n. **23** ha ritenuto inammissibili questioni aventi ad oggetto norme che «non risultano in alcun modo investite dalle censure svolte nelle motivazioni delle ordinanze di rimessione». Secondo l'ordinanza n. **64** la censura del rimettente è manifestamente inammissibile «per inconferenza della norma denunciata», poiché la prospettata lesione non deriva dall'unica «norma sottoposta a scrutinio (...) ma semmai (...) da norme distinte, non coinvolte nella denuncia di incostituzionalità, che recano la disciplina fatta oggetto di censura» (in termini analoghi si veda, altresì, l'ordinanza n. **84**). L'ordinanza n. **126** ha osservato che il rimettente, «da un lato, individua in modo impreciso l'oggetto delle censure sollevate, e, dall'altro, non fornisce una sufficiente motivazione a sostegno di esse»; in particolare, egli «ricostruisce in modo incompleto e inesatto il contenuto della disposizione censurata, (...) in tal modo non permettendo (...) di cogliere esattamente i termini della questione sollevata e la sua rilevanza nel giudizio principale.

La sentenza n. **93** ha, invece, rigettato un'eccezione di inammissibilità per omessa impugnazione della disposizione asseritamente interpretata dalla norma censurata: «secondo la non implausibile motivazione del giudice *a quo*, è possibile una differente interpretazione, costituzionalmente orientata, del testo originario del citato art. 7 e sarebbe, quindi, proprio l'art. 44, comma 1, del d.l. n. 248 del 2007 la disposizione censurabile, poiché è questa che avrebbe attribuito alla prima un contenuto precettivo lesivo dei parametri costituzionali evocati». La sentenza n. **303** ha respinto un'eccezione di inammissibilità di censure asseritamente «prive di oggetto», rilevando che «il giudice *a quo* si sofferma lungamente sul comma 7 (...) per accreditarne l'applicabilità – secondo un'interpretazione a suo dire costituzionalmente orientata – a tutti i giudizi, compreso il proprio. Ma (...), in tal modo, anche detto comma finisce per essere ineluttabilmente attratto nell'oggetto delle censure».

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* oscuro (sentenza n. **186**; ordinanza n. **250**), ambiguo (ordinanze nn. **260** e **335**), incerto (sentenze nn. **16** e **117**), indeterminato (sentenza n. **186**; ordinanze nn. **21**, **252**, **335**) o ancipite (ordinanza n. **265**).

La sentenza n. **16** ha rilevato che il *petitum* è formulato in modo da lasciare alla Corte la scelta tra più «soluzioni ipotizzabili, tutte ritenute idonee a rimuovere il denunciato vizio di legittimità costituzionale». Secondo l'ordinanza n. **21** la «indeterminatezza del *petitum*» emerge «*ictu oculi* dalla stessa formulazione della parte conclusiva della ordinanza di rimessione, là dove il rimettente espressamente afferma che la pronuncia da lui auspicata dovrebbe rimuovere “la obbligatorietà della assistenza tecnica, con intervento manipolativo (...) ovvero mediante interpretativa di accoglimento”». La sentenza n. **117** ha osservato che, «A prescindere da ogni rilievo circa la pertinenza delle norme individuate come *sedes* dell'intervento additivo richiesto (...), il *petitum* si rivela obiettivamente incerto e incompleto. Non sono specificate né la natura né la durata del termine che si vorrebbe vedere introdotto, né, soprattutto, è precisato in che punto della sequenza procedimentale esso si dovrebbe collocare. È, peraltro, di tutta evidenza che l'obiettivo indicato, quando pure fosse necessario perseguirlo, potrebbe essere conseguito non con una sola, ma con più opzioni alternative, mediante scelte discrezionali appartenenti solo al legislatore». La sentenza n. **186**, nel riscontrare la mancata formulazione «di un *petitum*

dotato dei necessari requisiti di chiarezza e univocità», ha affermato che «l'intervento richiesto dal giudice *a quo* resta (...) oscuro sia quanto all'oggetto che quanto al contenuto», perché, da un lato, «non si comprende (...) se la declaratoria di illegittimità costituzionale debba concernere (...) tutte le entità cui si riferisce la norma denunciata, ovvero solo il prodotto e i beni strumentali, ovvero ancora esclusivamente tali ultimi beni», e, dall'altro, «non emerge (...) in modo univoco se venga richiesta (...) una pronuncia ablativa, che rimuova puramente e semplicemente la speciale ipotesi di confisca (...); o se si auspichi, invece, una pronuncia a carattere additivo-manipolativo, che attribuisca (...) il potere di “graduare” la misura ablativa». Nell'ordinanza n. **250** si è sottolineato che «il *petitum* formulato è oscuro, o comunque segnato dalla prospettazione di soluzioni alternative». L'ordinanza n. **260** ha rilevato che l'atto di promovimento «presenta un *petitum* oscuro o, comunque, ambiguo, perché non spiega se ritiene che si debba pervenire ad una sentenza caducatoria della norma censurata, oppure se intenda ottenere una pronuncia che dichiari l'illegittimità costituzionale della norma stessa» *in parte qua*. Secondo l'ordinanza n. **265** il rimettente ha «chiesto, ad un tempo, un intervento “additivo” ed uno “ablatorio” sul testo della norma censurata, senza che sia dato comprendere se le due richieste siano in un rapporto di alternatività irrisolta o di subordinazione». L'ordinanza n. **307** ha incidentalmente evidenziato la «ambiguità del *petitum*, connotato da profili di scarsa chiarezza ed indeterminatezza in ordine al contenuto dell'addizione richiesta». L'ordinanza n. **335** ha imputato al rimettente la sollecitazione di un intervento manipolativo, «ritagliato pedissequamente sulle peculiarità della situazione di fatto del giudizio *a quo*», che risulta scarsamente intellegibile ed alquanto oscuro e non presenta i necessari requisiti di tipicità e chiarezza», non essendo individuata «con precisione e chiarezza l'esatta portata della richiesta declaratoria di parziale illegittimità costituzionale».

Per quanto specificamente riguarda il tipo di intervento richiesto alla Corte, la (manifesta) inammissibilità della questione è dovuta alla sollecitazione di un intervento additivo non costituzionalmente obbligato in una materia riservata alla discrezionalità del legislatore (sentenza n. **274**; ordinanze nn. **4** e **336**); ovvero all'implicita richiesta di sindacato su scelte affidate alle valutazioni politiche del legislatore (ordinanza n. **64**).

Con riferimento alla censura avente ad oggetto la comminatoria dell'ammenda per il reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato, l'ordinanza n. **64** ha puntualizzato che simili valutazioni attengono «all'opportunità della scelta legislativa su un piano di politica criminale e giudiziaria: piano di per sé estraneo al sindacato di costituzionalità». Nell'ordinanza n. **177** si è alluso ad «eventuali profili relativi al carattere manipolativo di sistema della pronuncia richiesta dal rimettente». La sentenza n. **274**, dopo avere rilevato che «alla prospettazione del giudice *a quo* potrebbero seguire più soluzioni, parimenti praticabili perché tutte non obbligate costituzionalmente», ha richiamato la costante giurisprudenza secondo cui «alla questione che invochi un risultato di diritto transitorio “spurio” (...) o comunque una pronuncia manipolativa non costituzionalmente obbligata, in materia riservata alla discrezionalità del legislatore, non può che conseguire la inammissibilità». L'ordinanza n. **336** ha rammentato che, rientrando «la scelta e la quantificazione delle sanzioni, siano esse penali o amministrative, (...) nella discrezionalità del legislatore», è inibito alla Corte «provvedere alla loro rimodulazione con interventi additivi dal contenuto fortemente creativo».

Merita menzione, altresì, l'ordinanza n. **202** che – in relazione ad una ragione di manifesta infondatezza (peraltro superata da una riscontrata causa di manifesta inammissibilità) «rinvenibile nel tentativo (...) di ottenere (...) una pronuncia che estenda una disposizione avente chiaramente carattere derogatorio rispetto al principio della *par condicio creditorum* ad ipotesi diverse da quella per la quale essa è stata dettata» – ha ribadito il principio secondo cui «non è possibile una pronuncia additiva tesa ad estendere una disposizione derogatoria ed eccezionale (...) senza che sussista piena identità di funzione tra le discipline poste a raffronto».

Talvolta la Consulta ha respinto eccezioni di inammissibilità per pretesi vizi insiti nella formulazione del *petitum* (sentenze nn. **42**, **116**, **234**, **277**; ordinanze nn. **140**, **172**, **223**, **240**).

L'ordinanza n. 172 ha ritenuto che, «in realtà, il giudice *a quo* chiede (...) non una “modifica normativa”, ma l'estensione delle agevolazioni in tema di ICI previste per gli immobili posseduti dagli IACP agli immobili posseduti dai Comuni e destinati anch'essi a edilizia residenziale pubblica; estensione che (...) sarebbe imposta dalla stessa *ratio* dell'agevolazione prevista a favore degli IACP». Secondo l'ordinanza n. 223 «dal tenore del dispositivo e della motivazione dell'ordinanza di rimessione» emerge «in modo sufficientemente chiaro che il giudice *a quo* chiede (...) una pronuncia che escluda l'applicabilità della norma incriminatrice censurata». Nella sentenza n. 234 si è osservato che il richiesto intervento additivo «costituisce l'unica possibile soluzione alla denunciata disparità di trattamento». L'ordinanza n. 240 ha escluso che la questione si risolva «in una mera critica a scelte di politica criminale», «trattandosi, al contrario, della deduzione di una violazione dei principi di eguaglianza e di ragionevolezza e della finalità rieducativa della pena basata su un ben preciso *tertium comparationis*». La sentenza n. 277 ha affermato che il rimettente – lungi dal pretendere, «in una materia coperta da riserva di legge», una pronuncia additiva «non obbligata e comunque non scevra da implicazioni discrezionali, come dimostrato dai numerosi disegni di legge presentati in questa legislatura in entrambi i rami del Parlamento» – si è limitato a «richiedere l'adozione di una pronuncia additiva capace di eliminare il *vulnus* derivante dalla evidenziata lacuna normativa».

In relazione all'esatta individuazione dell'oggetto del quesito ed alle conseguenze rivenienti dall'adozione di una sentenza additiva si segnalano le interessanti affermazioni della sentenza n. 113: «Posta di fronte a un *vulnus* costituzionale, non sanabile in via interpretativa – tanto più se attinente a diritti fondamentali – la Corte è tenuta comunque a porvi rimedio: e ciò, indipendentemente dal fatto che la lesione dipenda da quello che la norma prevede o, al contrario, da quanto la norma (o, meglio, la norma maggiormente pertinente alla fattispecie in discussione) omette di prevedere. Né (...), può essere ritenuta preclusiva della declaratoria di illegittimità costituzionale delle leggi la carenza di disciplina – reale o apparente – che da essa può derivarne, in ordine a determinati rapporti. Spetterà, infatti, da un lato, ai giudici comuni trarre dalla decisione i necessari corollari sul piano applicativo, avvalendosi degli strumenti ermeneutici a loro disposizione; e, dall'altro, al legislatore provvedere eventualmente a disciplinare, nel modo più sollecito e opportuno, gli aspetti che apparissero bisognosi di apposita regolamentazione».

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. L'ordinanza n. 31 ha sottolineato che «dal contenuto delle doglianze, dalla natura dei parametri evocati e dalle argomentazioni svolte a sostegno della non manifesta infondatezza dei dubbi di costituzionalità (...) è agevole desumere che il rimettente richiede una pronuncia che venga ad estendere la portata della clausola di salvezza» contenuta nell'impugnata disposizione. L'ordinanza n. 140 ha rilevato che «non osta all'ammissibilità della sollevata questione il fatto che il rimettente, nel denunciare l'art. 12, comma 2, del d.lgs. n. 218 del 1997 (...), sia incorso in un evidente errore materiale, intendendo denunciare, in realtà, l'art. 6, comma 3, del medesimo decreto legislativo, il quale è applicabile (...) alle imposte sui redditi richieste con gli avvisi di accertamento impugnati nei giudizi principali riuniti (IRPEF) ed ha un contenuto normativo identico a quello della disposizione denunciata (...); infatti, tale errore del rimettente non impedisce di individuare (...) la disposizione effettivamente oggetto della questione, tenuto conto del tenore complessivo dell'ordinanza». L'ordinanza n. 162 ha osservato che, «benché il rimettente non abbia indicato nel dispositivo dell'ordinanza i precetti oggetto di censura, ad eccezione dell'art. 10-*bis* d.lgs. n. 286 del 1998, dall'intero contesto del provvedimento si desume con chiarezza come le doglianze riguardino anche le altre norme citate, sicché, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, esse vanno ritenute oggetto del sindacato di legittimità costituzionale». La sentenza n. 175, nel giudicare una censura

proposta «in riferimento all'art. 117 Cost.», ha ritenuto che la predetta disposizione costituzionale debba essere intesa, «alla luce della lettura congiunta della motivazione e del dispositivo delle ordinanze, come art. 117, primo comma, Cost.». Nella sentenza n. **181** i Giudici hanno così preliminarmente identificato l'oggetto delle questioni: «come emerge in modo chiaro dalle motivazioni delle ordinanze, le disposizioni impugnate sono quelle dettate dall'art. 16, commi quinto e sesto, il cui tenore è anche trascritto nelle ordinanze medesime, sicché nessun dubbio può nutrirsi circa l'oggetto delle questioni, in forza del noto criterio secondo cui il dispositivo va interpretato in riferimento alla motivazione»; inoltre, la circostanza che le ordinanze di rimessione «non coinvolgono nello scrutinio (...) l'art. 15 legge n. 865 del 1971» non impedisce che lo scrutinio medesimo sia «esteso anche al citato art. 15, primo comma, secondo periodo», poiché le ordinanze «trattano unitariamente i suoli agricoli e quelli non edificabili» ed unico è «per i detti suoli il criterio di determinazione dell'indennità di espropriazione». L'ordinanza n. **214** ha evidenziato che il «rimettente, pur menzionando, quale oggetto della sollevata questione, l'intero art. 6 del d.lgs. n. 504 del 1992, (...) indirizza le proprie censure esclusivamente nei confronti del comma 4 di detto articolo; comma, che costituisce, pertanto, l'unico oggetto della questione». L'ordinanza n. **253** ha chiarito che le questioni «hanno ad oggetto le previsioni contenute nei commi 1 e 2 dell'art. 19 del d.lgs. n. 133 del 2005 (...) la cui violazione risulta contestata nel procedimento principale», giacché «in tal senso depone l'intero argomento del rimettente». La sentenza n. **329** ha specificato che la questione, «ancorché formalmente rivolta, nella prospettazione» del rimettente, «al “coordinato disposto” delle due disposizioni indicate, va propriamente riferita alla norma di cui all'art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000, in quanto essa, per l'identificazione della specifica provvidenza economica in esame, implichi il rinvio all'art. 1 della legge n. 289 del 1990».

Sono colpite da inammissibilità anche le questioni fondate su un'erronea, parziale o incompleta ricostruzione del quadro normativo di riferimento (ordinanze nn. **50** e **258**), con conseguente mancata ponderazione dello stesso (ordinanza n. **276**).

Di particolare interesse risultano i seguenti passi dell'ordinanza n. **276**: «il rimettente ha ommesso qualsiasi riferimento alle pur rilevanti modifiche normative, intervenute nella materia prima del 13 gennaio 2011, data in cui ha deliberato l'atto di promovimento; (...) per giurisprudenza costante (...), la questione sollevata in riferimento ad un quadro normativo non più attuale deve essere dichiarata manifestamente inammissibile, per difetto di motivazione sulla rilevanza, quando le modifiche normative siano intervenute, come è nella specie, dopo l'instaurazione del giudizio principale e anteriormente all'ordinanza di rimessione; (...) nel dedurre l'illegittimità costituzionale della norma censurata in ragione della sua non conformità alla legislazione comunitaria e nazionale, il giudice *a quo* aveva l'onere di tenere conto delle sopravvenienze normative, sia ai fini della individuazione corretta del parametro interposto, sia ai fini della valutazione della incidenza delle sopravvenienze sulla norma censurata».

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 allo stesso giudice la possibilità di sollevare la medesima questione di legittimità costituzionale in via incidentale, allorché sia intervenuta una pronuncia della Corte meramente processuale ed il giudice *a quo* abbia rimosso gli elementi ostativi ad una decisione di merito.

Diverso è il caso in cui il rimettente – dopo avere sollevato una questione di costituzionalità decisa nel merito dalla Consulta – riproponga nel medesimo giudizio lo stesso quesito, ciò «che si risolverebbe nella impugnazione della precedente decisione della Corte, inammissibile alla stregua dell'ultimo comma dell'art. 137 Cost.» (sentenza n. **113**). Peraltro, nella pronuncia

appena citata i Giudici hanno escluso che ricorra «la preclusione alla riproposizione della questione nel medesimo grado di giudizio, volta ad evitare un *bis in idem*», così ritenendo la sostanziale diversità della questione in esame, «pur nell'analogia delle finalità perseguite», «rispetto a quella in precedenza sollevata (...) nel medesimo giudizio e dichiarata non fondata (...) con sentenza n. 129 del 2008»: «Detta diversità si apprezza in rapporto a tutti e tre gli elementi che compongono la questione: l'oggetto è più ampio (essendo sottoposto a scrutinio l'art. 630 cod. proc. pen. nella sua interezza, e non la sola disposizione di cui al comma 1, lettera a), nuovo è il parametro evocato e differenti sono anche le argomentazioni svolte a sostegno della denuncia di incostituzionalità».

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.

L'ordinanza n. **55** ha dichiarato manifestamente inammissibili, per sopravvenuta carenza di oggetto determinata dalla declaratoria di incostituzionalità della norma censurata, talune questioni in relazione alle quali le ordinanze nn. 66 del 2010 e 277 del 2009 avevano disposto la restituzione degli atti al fine di una nuova valutazione della rilevanza e della non manifesta infondatezza, a seguito di «alcune modifiche testuali della disposizione censurata» e di «alcune varianti nel quadro normativo di riferimento». La sentenza n. **321** ha accolto talune questioni in riferimento alle quali l'ordinanza n. 308 del 2010 aveva stabilito «la restituzione degli atti per un nuovo esame della rilevanza e della non manifesta infondatezza (...), alla luce della sopravvenuta modifica del quadro normativo». Nell'occasione si è osservato che «il rimettente motiva non implausibilmente sulla perdurante rilevanza delle questioni», poiché il giudizio principale ha per oggetto l'annullamento di un atto, «la cui legittimità non può che essere accertata in riferimento alla normativa all'epoca vigente», sicché «risultano ininfluenti le modifiche» successivamente apportate dalla legge della Regione Puglia n. 4 del 2010.

6. L'oggetto delle questioni di legittimità costituzionale

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

Nel 2011 **163** decisioni hanno riguardato fonti legislative statali; **24** decisioni hanno avuto per oggetto leggi regionali (sentenze nn. **42, 48, 184, 188, 228, 243, 244, 261, 271, 277, 280, 294, 309, 321, 328**; ordinanze nn. **12, 18, 19, 173, 218, 237, 258, 291, 298**); **2** decisioni hanno interessato una legge provinciale (sentenza n. **242**; ordinanza n. **178**).

Eventuali questioni aventi ad oggetto atti privi di forza di legge sono votate ad una pronuncia processuale di (manifesta) inammissibilità, come ha ribadito l'ordinanza n. **137** in relazione all'art. 9 del d.P.R. n. 254 del 2006, «sul quale si incentrano essenzialmente le censure».

Con riferimento ai regolamenti, la costante giurisprudenza della Corte ne esclude la sindacabilità nel giudizio di costituzionalità riservato alle leggi ed agli atti aventi forza di legge. Tuttavia, la sussistenza di uno stretto legame tra una norma legislativa e una fonte secondaria su di essa fondata consente l'estensione a quest'ultima del sindacato di legittimità costituzionale. L'ordinanza n. **10** ha sostenuto che «la previsione (...) contenuta nell'impugnato art. 1 del d.m. 30 marzo 1998 è strettamente collegata alla disciplina dettata dalla norma primaria, congiuntamente censurata, (...), sì da autorizzare senz'altro il sindacato della Corte sul provvedimento». La sentenza n. **34** ha osservato che il testo del decreto ministeriale n. 137 del 1987 costituisce «specificazione di una normativa di rango primario ed in particolare della disposizione censurata sicché, unitamente a quest'ultima, può costituire oggetto del giudizio incidentale di costituzionalità».

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. **80**; ordinanze nn. **5, 18, 19, 55, 85, 119, 134, 159, 215, 225, 269, 312**). Infatti, «in ragione dell'efficacia *ex tunc* con la quale la norma censurata è stata rimossa dall'ordinamento, i giudici rimettenti non potrebbero essere utilmente chiamati ad una nuova valutazione di rilevanza delle questioni» (ordinanza n. **55**). Non sono mancati, tuttavia, casi in cui la Consulta, pur a fronte di una sopravvenuta dichiarazione di incostituzionalità delle norme impugnate, ha disposto la restituzione degli atti ai rimettenti per un nuovo esame circa la rilevanza e la non manifesta infondatezza delle questioni (ordinanze nn. **146 e 179**).

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. **12, 178, 179, 201, 215, 216, 237, 239, 268, 295, 296, 311, 326**).

L'ordinanza n. **178** ha confermato la consolidata giurisprudenza secondo cui «spetta al rimettente, nelle questioni sollevate in via incidentale, la valutazione degli effetti che l'abrogazione della norma oggetto di censura produce sulla definizione del giudizio *a quo*, in particolare avuto riguardo al profilo della perdurante applicabilità della predetta norma ai procedimenti in corso, in assenza di espressa disposizione di legge che disponga in tal senso».

Talvolta la Corte ha comunque ritenuto le sopravvenienze normative non influenti sulla definizione del giudizio di costituzionalità. La sentenza n. **49** ha rilevato che il d.l. n. 220 del 2003 «è stato oggetto di talune modificazioni, ancorché non riguardanti le disposizioni censurate, a seguito della entrata in vigore» del d.lgs. n. 104 del 2010; tuttavia, le modificazioni «non mutano la disciplina normativa in questione, posto che il codice del processo amministrativo contiene disposizioni che, di fatto, riproducono quelle modificate o abrogate, così lasciando in sostanza inalterato il complessivo quadro normativo». Nelle ordinanze nn. **54 e 167** si è evidenziato che il d.lgs. n. 104 del 2010, «abrogando la norma censurata (...) – con effetti non incidenti sul giudizio *a quo* – ne ha riprodotto il contenuto». Secondo la sentenza n. **71**, «malgrado la sopravvenuta abrogazione dell'art. 31, comma 4, del d.lgs. n. 196 del 1995 (...), persiste la rilevanza della questione proposta, stante l'evidente applicabilità *ratione temporis* della norma censurata alla fattispecie dedotta nel giudizio principale». Nella sentenza n. **244** si è ritenuto «di potere ugualmente procedere all'esame del prospettato dubbio di costituzionalità», nonostante la difesa regionale abbia «dedotto, onde sollecitare la restituzione degli atti al rimettente affinché valuti la perdurante non manifesta infondatezza e rilevanza della questione (...), l'avvenuto mutamento, successivo alla adozione della ordinanza con la quale è stata sollevata la questione (...), del quadro normativo di riferimento». La sentenza n. **277** ha sottolineato che la «espressa posticipazione alla prossima legislatura della operatività della nuova previsione di incompatibilità del parlamentare successivamente eletto sindaco rende lo *ius superveniens* privo di incidenza, *ratione temporis*, sulla sollevata questione».

Infine, in linea con una giurisprudenza ormai consolidata, la Corte ha ribadito l'estraneità al controllo di costituzionalità dei meri inconvenienti di fatto scaturenti dall'applicazione della norma censurata (sentenza n. **303**; ordinanza n. **102**).

7. Il parametro del giudizio

Per quanto riguarda le disposizioni invocate dai rimettenti come parametri o come fonti interposte, 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 le convenzioni internazionali.

Nel rinviare alla più dettagliata esposizione svolta *infra*, Parte II, cap. IV, par. 2, si segnala

sin da ora che il tema dei rapporti tra norme della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) e ordinamento interno è stato dettagliatamente sviluppato nelle sentenze nn. **1, 80, 113, 181, 236, 257, 303**.

Sono di seguito evidenziate talune pronunce rese su questioni riguardanti il presunto contrasto tra norme interne e disposizioni di diritto internazionale o comunitario. Nei casi decisi con le ordinanze nn. **13, 32, 64, 84, 135, 144, 149** l'art. 117, primo comma, Cost. è stato evocato in relazione agli artt. 5, 6 e 16 del Protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità transnazionale organizzata del 15 novembre 2000. L'ordinanza n. **31** ha definito una questione in cui il suddetto parametro è stato invocato per violazione di principi sanciti anche dall'art. 6 della CEDU e dall'art. 47 della Carta europea dei diritti fondamentali. Nell'ordinanza n. **32** la disposizione costituzionale è stata evocata in riferimento, tra l'altro, alla dichiarazione universale dei diritti dell'uomo ed alla convenzione OIL n. 143 del 1975. L'ordinanza n. **55** ha giudicato questioni sollevate, per asserita violazione del principio di non discriminazione, anche in riferimento agli artt. 3 e 10, primo comma, Cost., rispettivamente evocati, il primo, in relazione a un «“sistema multilivello”» di garanzia (...), del quale fanno parte l'art. 14» della CEDU, «l'art. 1 del relativo XII protocollo addizionale (...), gli artt. 20 e 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea»; ed il secondo, con riguardo ad «un principio divenuto patrimonio riconosciuto ed irrinunciabile della comunità internazionale», desumibile «dall'art. 2, comma 1, e dall'art. 14, comma 1, del Patto internazionale sui diritti civili e politici (...), nonché dall'art. 2, comma 1 e dall'art. 7 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo». Le questioni decise con l'ordinanza n. **59** sono state proposte anche in riferimento agli artt. 10, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., rispettivamente evocati in relazione all'art. 9 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del bambino del 20 novembre 1989 ed all'art. 8 della CEDU. L'ordinanza n. **138** ha definito una questione sollevata in riferimento anche agli artt. 52 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – il quale, benché, a detta del rimettente, sia «valorizzabile ex art. 117 Cost.», risulta «incongruamente ricompreso» tra i parametri dedotti – e 11 della CEDU. Talune delle questioni giudicate dall'ordinanza n. **144** sono state prospettate in relazione agli artt. 3 e 7 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989. L'ordinanza n. **180** ha definito questioni formalmente sollevate in riferimento agli artt. 2 e 4 Cost., e tuttavia argomentate dal rimettente anche in relazione all'art. 10 Cost. e ad altre fonti internazionali indicate a titolo di esempio, quali gli artt. 7 e 23 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e, in generale, la CEDU. L'ordinanza n. **200** ha deciso questioni proposte, altresì, in riferimento all'art. 10 Cost. sull'assunto del preteso «contrasto con i principi affermati in materia di immigrazione nel diritto internazionale generalmente riconosciuto e con il “diritto di libera circolazione e di soggiorno dei cittadini comunitari”, sancito dall'art. 18 del Trattato istitutivo della Comunità europea». Le ordinanze nn. **222** e **326** hanno trattato questioni nelle quali l'art. 117, primo comma, Cost. è stato evocato con riguardo all'art. 2, lett. h), della direttiva n. 2003/9/CE, all'art. 1, comma 1, della risoluzione CE del 26 giugno 1997, nonché al principio di «sviluppo e consolidamento dello Stato di diritto». Nel caso deciso con la sentenza n. **245** il parametro in esame è stato invocato in relazione all'art. 12 della CEDU che tutela la libertà di contrarre matrimonio, parimenti garantita dall'art. 16 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e dall'art. 9 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. L'ordinanza n. **306** si è occupata di una questione sollevata in riferimento agli artt. 2, 11, 24, primo comma, e 117, primo comma, Cost. ed in relazione agli artt. 2 del Trattato sull'Unione europea, 21, 23, 47 e 52 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, alla Convenzione di New York del 1979 sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna, al Protocollo opzionale del 1999 a detta Convenzione, alla Dichiarazione ONU del 1993 sull'eliminazione della violenza contro le donne, ed alla Raccomandazione del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa del 2002 sulla protezione delle donne dalla violenza. L'ordinanza n. **314** ha definito questioni in cui l'art. 117, primo comma, Cost. è stato evocato in relazione all'art. 15, primo comma, del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici ed all'art. 7 della CEDU, «interpretato alla luce della sentenza della Grande Camera

della Corte europea dei diritti dell'uomo del 17 settembre 2009».

L'art. 117, primo comma, Cost., è stato altresì evocato nei giudizi conclusi con le sentenze nn. **41, 42, 118, 249, 274, 293, 304, 329, 338** e con le ordinanze nn. **65, 85, 134, 144, 146, 159, 178, 237, 252, 276, 295, 298, 311**.

Merita una menzione anche la sentenza n. **175** che – nel rilevare «l'inconferenza del richiamo all'art. 117, primo comma, Cost.» in relazione ad una questione sollevata sull'assunto che «i principi del giusto procedimento e della motivazione delle scelte amministrative “non sono di esclusiva pertinenza della legislazione interna ma costituiscono parte del patrimonio costituzionale comune dei Paesi europei”» – ha giudicato «erronea» la «qualificazione dell'art. 253 del Trattato istitutivo delle Comunità europee del 25 marzo 1957 (oggi art. 296 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea) come norma interposta».

Nel giudizio incidentale di costituzionalità è stata spesso prospettata la violazione del riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni stabilito dall'art. 117 Cost. (sentenze nn. **37, 48, 115, 244, 248, 261, 309, 321, 328**; ordinanze nn. **12, 19, 173, 178, 218, 237, 258, 298**).

Meno frequente è risultata, invece, la denunciata violazione di altre disposizioni del Titolo V della Parte II della Costituzione (sentenze nn. **37, 115, 188, 244, 278**; ordinanza n. **18**).

Infine, si segnala la sentenza n. **93** in cui è stato efficacemente definito l'ambito del controllo di costituzionalità sui decreti-legge.

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, la Consulta, in ossequio al principio di conservazione degli atti giuridici, ha confermato che «le leggi non si dichiarano costituzionalmente illegittime perché è possibile darne interpretazioni incostituzionali, ma perché è impossibile darne interpretazioni costituzionali» (sentenza n. **49**). Anche l'omesso esame di una diversa soluzione ermeneutica, conforme ad un indirizzo presente nella giurisprudenza di merito, comporta la (manifesta) inammissibilità della questione (ordinanza n. **15**).

Sulla base degli enunciati principi, lo scrutinio del merito delle questioni è spesso 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 dei dubbi di legittimità costituzionale ipotizzati e tale da determinare il possibile superamento di detti dubbi, o da renderli comunque non rilevanti nei casi di specie (ordinanze nn. **15, 101, 103, 137, 139, 212, 222, 287**). Secondo l'ordinanza n. **15** il rimettente «ha omesso di esplorare altre possibilità interpretative e, dopo aver effettuato la propria opzione ermeneutica, ha ipotizzato diverse letture della norma (...), le quali però trascurano del tutto la sussistenza di un non irragionevole, diverso, dato giurisprudenziale, per affermare la unicità della interpretazione sottoposta al giudizio di questa Corte». L'ordinanza n. **101** ha evidenziato che il rimettente si è sottratto «al dovere di sperimentare la praticabilità di diverse interpretazioni idonee a sottrarre la norma censurata dai sollevati dubbi di costituzionalità, omettendo altresì di motivare adeguatamente in ordine» alla «ritenuta impossibilità di dare della norma medesima una lettura idonea a superare tali dubbi, pur in presenza di altra opzione ermeneutica su cui viene fondata l'applicabilità della disposizione stessa nel senso da lui auspicato». L'ordinanza n. **212** ha imputato alla

Commissione *a quo* di non essersi «fatta carico d'individuare, alla luce delle statuizioni della giurisprudenza costituzionale e di legittimità (...), un'interpretazione della norma censurata idonea a superare i dubbi di costituzionalità, in ossequio al principio secondo cui una disposizione di legge può essere dichiarata costituzionalmente illegittima solo quando non sia possibile attribuirle un significato che la renda conforme a Costituzione», con la conseguente manifesta inammissibilità della questione per «la mancata utilizzazione dei poteri interpretativi, che la legge riconosce al giudice rimettente» e per «la mancata esplorazione di diverse soluzioni ermeneutiche, al fine di far fronte al dubbio di costituzionalità». Nell'ordinanza n. **222** i Giudici hanno osservato che «il remittente non ha preso in considerazione altro orientamento della stessa giurisprudenza amministrativa, a prescindere dal costituire o meno lo stesso diritto vivente, così omettendo di esplorare la possibilità di pervenire, in via interpretativa, alla soluzione che egli ritiene conforme a Costituzione» e che «la sussistenza di un non irragionevole, diverso, dato giurisprudenziale» è stata trascurata «per affermare, di fatto, la unicità della interpretazione sottoposta» a scrutinio.

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. La sentenza n. **83** ha osservato che la rimettente – richiamando «un orientamento della giurisprudenza di legittimità, ritenuto consolidato» – ha, «in modo implicito, ma chiaro, (...) ritenuto non praticabile una interpretazione conforme a Costituzione e, quindi, è giunta alla conclusione che fosse necessario sollevare la presente questione». La sentenza n. **188** ha evidenziato come il giudice *a quo* abbia precisato che «l'antinomia tra lo statuto e la legge della Regione Puglia n. 2 del 2005 non può essere risolta in via meramente ermeneutica, in quanto i rapporti tra le relative previsioni non soggiacciono al criterio cronologico». La sentenza n. **247** ha riconosciuto che «il rimettente muove da una interpretazione non implausibile delle disposizioni denunciate» e che «l'interpretazione data dal rimettente alle disposizioni denunciate e sulla quale egli fonda le sollevate questioni è sostanzialmente corretta»: pertanto, la Corte deve «muovere da tale interpretazione per effettuare il richiesto scrutinio di costituzionalità». Secondo la sentenza n. **280** la Corte rimettente ha «dato conto dell'impossibilità, a suo avviso, di pervenire ad una interpretazione conforme a Costituzione» e ciò «è sufficiente per escludere la dedotta inammissibilità, restando riservata al merito del giudizio di costituzionalità la valutazione della correttezza degli esiti ermeneutici cui è giunto il giudice *a quo*». La sentenza n. **281** ha giudicato «non implausibile» la «ricostruzione del quadro normativo effettuata dai rimettenti» ed ha escluso «la possibilità di interpretare la disposizione denunciata in modo da superare i prospettati dubbi di legittimità costituzionale». L'ordinanza n. **307** ha ritenuto che «il TAR ha implicitamente, ma chiaramente indicato gli argomenti che impedirebbero di offrire un'interpretazione» del testo di legge denunciato «in grado di renderlo immune dalle censure proposte».

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 della Consulta di censurare l'erroneo presupposto interpretativo da cui il promovimento della questione ha tratto origine. In proposito, si vedano nel senso della manifesta infondatezza le ordinanze nn. **167**, **266**, **270** e nel senso della (manifesta) inammissibilità le sentenze nn. **244** e **249**, nonché l'ordinanza n. **173**.

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 della Consulta di assecondare richieste volte ad ottenere un avallo all'opzione ermeneutica prescelta dal remittente, ciò che evidenzia «un uso assolutamente distorto» dell'incidente di costituzionalità (ordinanza n. **139**).

Degne di nota sono le affermazioni contenute nell'ordinanza da ultimo citata: «la questione presenta un insuperabile profilo di inammissibilità, derivante dalla mancata sperimentazione da parte del rimettente di una (pur doverosa) interpretazione della norma impugnata che la ponga al riparo dai prospettati dubbi di legittimità costituzionale (...); infatti, per un verso, è lo stesso giudice *a quo* (...) a ritenere che il testo della disposizione impugnata non precluda, in sé, l'accesso ai posti pubblici da parte di cittadini extracomunitari; altresì, è sempre il medesimo rimettente a dare espressamente atto di come tale conclusione derivi da una lettura della disposizione “coerente con la recente giurisprudenza” effettuata dal Tribunale di cui egli fa parte, così riconoscendo, *ex ore suo*, non soltanto la praticabilità in via teorica di una interpretazione della norma *secundum constitutionem*, ma, addirittura, la già intervenuta concreta applicazione della norma medesima in precedenti identiche occasioni in adesione a siffatta opzione ermeneutica da parte di tale organo giurisdizionale; tuttavia, dopo avere esposto tutto ciò, il rimettente si limita a riportare la contraria tesi sostenuta (...) dalla amministrazione resistente ed a denunciare che “tale interpretazione restrittiva” della norma censurata (“condivisa anche” dalla Corte di cassazione [...]) “appare in evidente contrasto” con gli evocati parametri costituzionali; il mero richiamo ad una interpretazione diversa da quella espressamente fatta propria dal rimettente si configura quale acritico riferimento ad una *opinio* della parte, riguardo alla quale il giudice *a quo* avrebbe dovuto esprimere il proprio motivato convincimento adesivo, non foss'altro che per sconfessare la validità del ragionamento seguito dal medesimo Tribunale (...) nelle precedenti occasioni in cui si è già espresso in senso favorevole all'accesso dei cittadini extracomunitari in posti di lavoro anche in seno alle pubbliche amministrazioni; d'altro canto, a tale scopo, non può certo bastare la semplice e neutra citazione di una (a quanto consta, allo stato isolata) pronuncia della Corte di cassazione, non potendosi certo quella decisione evocare come diritto vivente e, semmai, dovendo il giudice mostrare almeno una chiara e motivata adesione al principio di diritto ivi affermato; risulta, dunque, altresì evidente come, attraverso il richiesto vaglio di costituzionalità, il giudizio incidentale venga nella specie utilizzato in modo assolutamente distorto (...), in quanto diretto del tutto impropriamente ad ottenere dalla Corte un avallo della interpretazione già ritenuta dal rimettente come preferibile e costituzionalmente adeguata, nonché già applicata anche dal medesimo Tribunale (e dal medesimo giudice)».

Per contro, un'eccezione di inammissibilità per impropria richiesta del rimettente di avallo «alla interpretazione da lui in passato seguita e, ora, sconfessata dal giudice del gravame» è stata respinta dalla sentenza n. 49 secondo cui il TAR, «pur avendo riferito i profili della propria precedente posizione, si dà carico del fatto che essa è stata motivatamente disattesa» sia dal Consiglio di giustizia amministrativa della Regione siciliana, sia dal Consiglio di Stato, «il quale, pur ritenendola l'unica possibile, si pone peraltro in termini problematici rispetto alla compatibilità costituzionale della propria interpretazione». Pertanto, «di fronte alla opposta tesi, argomentatamente sostenuta dal giudice del gravame, che è, riguardo al caso, anche giudice di ultima istanza di merito (...), non restava al rimettente, proprio in quanto aderiva all'interpretazione del Consiglio di Stato, che sollevare il presente dubbio di costituzionalità, in tal senso portando a compimento l'*iter* esegetico lumeggiato dallo stesso Consiglio di Stato».

Diversa è la prospettiva per la Corte e per il giudice qualora si sia formato un “diritto vivente”, definibile come l'interpretazione del diritto scritto consolidatasi nella prassi applicativa. L'esistenza di un diritto vivente preclude alla Corte di sperimentare una propria interpretazione e la porta a dichiararsi pro o contro lo stesso, mentre per il giudice si pone l'alternativa tra seguire un'interpretazione “adeguatrice” (quando la ritiene possibile) oppure sollevare questione di costituzionalità della norma “vivente”.

La sentenza n. 49 ha riconosciuto al giudice *a quo* di avere affermato che della disposizione censurata «potrebbe darsi (anzi, in passato è stata data) altra interpretazione, ma che una recente pronuncia del Consiglio di Stato» – «dal rimettente ritenuta “diritto vivente”» – «che ha fatto seguito ad altra analoga del Consiglio di giustizia amministrativa della Regione siciliana (...),

gli impone di tralasciare la precedente interpretazione e di adeguarsi a quella fatta propria dal giudice del gravame che, a suo giudizio, presenta aspetti di contrasto con gli artt. 24, 103 e 113 Cost.». Nell'ordinanza n. **172** si è sottolineato che «la rimettente Corte di cassazione, nel richiamare il “diritto vivente” costituito dalle proprie pronunce in materia, ha inteso farne proprie le argomentazioni, evidenziando – implicitamente, ma chiaramente – l'impossibilità di pervenire ad una diversa interpretazione della disposizione denunciata». La sentenza n. **233** ha constatato che al principio fissato dalle Sezioni unite della rimettente Corte di cassazione «si è conformata la successiva giurisprudenza di legittimità: il che consente di parlare di una lettura, allo stato, consolidata della norma sottoposta a scrutinio». La sentenza n. **338** – posto che il rimettente «muove da un'esegesi (...) da lui ritenuta la sola possibile» poiché, a suo avviso, «la lettera» della norma e «gli ordinari criteri ermeneutici» non consentirebbero «un'interpretazione costituzionalmente orientata» – ha rilevato che, «in presenza di un orientamento non univoco» della giurisprudenza di legittimità, «le Sezioni Unite civili della Corte di cassazione, hanno ritenuto, nell'esercizio della propria funzione nomofilattica, di cui questa Corte deve tenere conto, di superare» il contrasto con un'interpretazione che costituisce «“diritto vivente”, del quale si deve accertare la compatibilità con i parametri costituzionali evocati».

9. Il contraddittorio di fronte alla Corte

Nel 2011 si è pienamente confermata la propensione del Presidente del Consiglio dei ministri alla “difesa” delle disposizioni impugnate, avendo l'Avvocatura dello Stato partecipato a **129** giudizi.

Nei **24** giudizi che hanno interessato leggi regionali, la difesa regionale è intervenuta in **6** occasioni e si è costituita – in quanto la Regione era parte dei giudizi *a quibus* – in **8** giudizi.

Meno frequente, ma numericamente cospicua, è stata la costituzione di fronte alla Corte di alcune parti dei giudizi *a quibus*. Esse, infatti, si sono costituite in **64** giudizi.

I soggetti terzi rispetto al giudizio *a quo* sono intervenuti in **6** giudizi.

Per costante giurisprudenza della Corte, i termini di costituzione e di intervento sono perentori. A tale riguardo, l'ordinanza n. **202** ha «dichiarato inammissibile (...) l'atto di costituzione dei creditori dipendenti del Comune di Pozzuoli, perché tardivo».

Alla suddetta perentorietà si ricollega l'inammissibilità di un'eventuale istanza di rimessione in termini: una simile richiesta è stata, infatti, respinta dalla sentenza n. **46**, la quale, con riferimento alla tardiva costituzione in giudizio della società Poste Italiane S.p.A., ha ribadito che «l'istituto della sospensione feriale dei termini non è applicabile al processo costituzionale, in considerazione delle peculiari esigenze di rapidità e certezza» cui esso deve rispondere.

Ai fini della legittimazione a partecipare al processo costituzionale, i Giudici hanno confermato il proprio costante orientamento secondo cui, oltre che il Presidente del Consiglio dei ministri o, nel caso si discuta di legge regionale, il Presidente della Giunta regionale, «possono partecipare al giudizio di legittimità costituzionale le sole parti del giudizio principale ed i terzi portatori di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto nel giudizio e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma oggetto di censura» e «L'inammissibilità dell'intervento di soggetti diversi rispetto a quelli sopra elencati non viene meno in forza della pendenza di un procedimento analogo a quello principale, quand'anche sospeso in via di fatto nell'attesa della pronuncia di questa Corte, posto che la contraria soluzione risulterebbe elusiva del carattere incidentale del giudizio di legittimità costituzionale, implicando l'accesso delle parti prima che, nell'ambito della relativa controversia, sia stata verificata la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione» (sentenza n. **49**, che ha ritenuto inammissibile l'intervento dell'Associazione sportiva Agorà, parte di un diverso «giudizio amministrativo – rinviato a data da destinarsi in attesa della

definizione del presente incidente di legittimità costituzionale – il cui esito è subordinato alla odierna decisione»). In termini analoghi si sono, altresì, espresse la sentenza n. **118**, l'ordinanza letta all'udienza del 10 maggio 2011 allegata alla sentenza n. **199**, la sentenza n. **293** e l'ordinanza letta all'udienza del 4 ottobre 2011 allegata alla sentenza n. **304**. La sentenza n. **118** – nel precisare che la qualità di parte nel giudizio *a quo* deve essere posseduta «al momento del deposito o della lettura in dibattimento dell'ordinanza di rimessione» – ha giudicato inammissibile l'intervento dell'Associazione Nazionale Produttori Armi e Munizioni, osservando che la posizione giuridica dell'ANPAM «non risulta suscettibile di essere pregiudicata in modo immediato e irrimediabile dall'esito del giudizio incidentale, dal momento che la categoria – di cui l'interveniente assume essere ente esponenziale – potrebbe ricevere nocimento solo in via indiretta». La sentenza n. **199** ha considerato inammissibile l'«atto di intervento “in proprio”, depositato dal prof. avv. Michele Costantino in qualità di creditore di una delle parti del giudizio *a quo*», poiché «l'intervento di soggetti diversi dalle parti del 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», sicché restano «estranei a tale rigoroso perimetro gli interessi di mero fatto quali quelli prospettati a fondamento dell'atto di intervento in questione». Nell'ordinanza allegata alla detta pronuncia si è rilevato che lo stesso atto di intervento «sottolinea come la legittimazione a partecipare al giudizio di costituzionalità deriverebbe (...) esclusivamente dal fatto che “l'interveniente è creditore (...) di una delle parti del giudizio nell'ambito del quale è stata sollevata la questione” (...), con la precisazione che l'interesse di cui l'interveniente sarebbe titolare, “pur se formalmente esterno rispetto al giudizio”» *a quo*, «inerisce immediatamente ai rapporti sostanziali” tra le parti». I Giudici hanno così ritenuto asseverata, in capo all'interveniente, «sia la mancanza della qualità di parte processuale» nel giudizio *a quo*, «sia anche l'esistenza di un suo interesse di mero fatto alla risoluzione del quesito (...), dovendosi escludere la titolarità di una posizione soggettiva qualificata direttamente coinvolta tanto nel rapporto giuridico controverso nel procedimento *a quo*, quanto nello specifico oggetto del presente giudizio di legittimità costituzionale». La sentenza n. **293** – nel ribadire che «l'ammissibilità dell'intervento ad opera di un terzo, titolare di un interesse soltanto analogo a quello dedotto nel giudizio principale, contrasterebbe con il carattere incidentale del giudizio di legittimità costituzionale» – ha giudicato inammissibili taluni interventi spiegati da soggetti che «non risultano essere parti nei giudizi *a quibus*». La sentenza n. **304** – confermando l'allegata ordinanza dibattimentale secondo cui «non è rilevante, ai fini dell'ammissibilità dell'intervento, la circostanza» che «il giudizio, di cui è parte il soggetto che aspiri a intervenire, sia stato sospeso in attesa dell'esito di quello incidentale (...) scaturito da altro indipendente giudizio, “essendo evidente che la contraria soluzione si risolverebbe nella sostanziale soppressione del carattere incidentale del giudizio di legittimità costituzionale e nell'irrituale esonero del giudice *a quo* dal potere-dovere di motivare adeguatamente la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione”» – ha dichiarato inammissibile l'intervento della Regione Lombardia che aveva depositato un «atto di costituzione in giudizio e memoria»: infatti, «sulla base delle prospettazioni del predetto “atto (...)”, la Regione Lombardia è parte non del giudizio *a quo* ma di altro giudizio con oggetto asseritamente simile, pendente presso il medesimo giudice che ha rimesso la questione all'esame, il quale, senza nuovamente sollevare la questione di legittimità costituzionale delle norme già denunciate, si sarebbe limitato a disporre la sospensione del secondo giudizio in attesa della pronuncia di questa Corte»; inoltre, «ove si accedesse alla richiesta dell'atto di cui in premessa, l'eventuale intervento, proprio in quanto totalmente svincolato dal giudizio incidentale ritualmente instaurato e regolarmente pendente, risulterebbe esentato dal rispetto di qualsiasi termine, con violazione della disciplina del contraddittorio».

Infine, circa il ruolo che le parti costituite e gli intervenienti rivestono nell'ambito del giudizio di costituzionalità, la Consulta ha confermato il tradizionale insegnamento che ritiene l'oggetto del giudizio incidentale «limitato alle sole norme e parametri indicati, pur se implicitamente, nell'ordinanza di rimessione, non potendo essere presi in considerazione, oltre i

limiti in questa fissati, ulteriori questioni o profili di costituzionalità dedotti dalle parti, tanto se siano stati eccepiti ma non fatti propri dal giudice *a quo*, quanto se siano diretti ad ampliare o modificare successivamente il contenuto delle stesse ordinanze; sicché altri parametri ed altri profili di costituzionalità diversi da quelli evocati dal giudice rimettente non possono formare oggetto della decisione» (ordinanza n. **139**; negli stessi termini si vedano anche le sentenze nn. **42, 184, 271, 283**, nonché l'ordinanza n. **298**). L'ordinanza n. **240** ha coerentemente sostenuto che le parti non possono modificare i «termini della questione, quali risultanti dalle censure e dalle richieste formulate nell'ordinanza di rimessione, le quali (...) segnano i limiti del giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale».

In base a tali principi, sono state dichiarate inammissibili le deduzioni delle parti private dirette ad estendere il *thema decidendum* attraverso l'evocazione di ulteriori parametri o profili (sentenze nn. **271** e **283**; ordinanze nn. **139** e **298**). La sentenza n. **42** ha giudicato inammissibili le ulteriori questioni proposte dalle parti costituite. L'ordinanza n. **139** non ha preso in considerazione la «violazione (denunciata dalla parte privata costituitasi nel presente giudizio) [...] degli artt. 2, 3 e 10 Cost., nonché della Convenzione della organizzazione internazionale del lavoro 24 giugno 1975, n. 143 (...) e dell'art. 15 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea». Secondo la sentenza n. **242** «non può essere presa in considerazione la questione» relativa all'art. 33, comma 1, della legge della Regione Veneto n. 3 del 2000, «dato che ad esso non fa riferimento il giudice remittente – il quale considera tale disposizione non rilevante ai fini del giudizio *a quo* – ma solo la parte privata».

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 **55**. Peraltro, non tutti i casi di riunione hanno fatto seguito ad una trattazione congiunta delle cause: infatti, le sentenze nn. **164, 175, 181, 184, 236, 248, 293, 338** hanno deciso congiuntamente questioni in parte trattate in udienza pubblica ed in parte in camera di consiglio.

Varie decisioni hanno definito un numero particolarmente elevato di giudizi, come quelle attinenti al reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato (ordinanze nn. **3, 6, 13, 32, 64, 75, 86, 95, 100, 144, 161, 200**), alla disciplina della motivazione dei giudizi di non ammissione dei candidati agli esami di abilitazione all'esercizio della professione forense (sentenza n. **175**), alla normativa elettorale della Regione Puglia (sentenza n. **188**), al riconoscimento ai consiglieri di Stato dell'anzianità acquisita nella qualifica di consigliere di TAR (sentenza n. **273**), all'indennità integrativa speciale relativa all'indennizzo a favore dei danneggiati a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazioni (sentenza n. **293**) ed alla conversione del titolo di soggiorno da “minore età” a “lavoro” (ordinanza n. **326**).

Tra le motivazioni che hanno condotto alla riunione, figurano l'identità delle questioni (sentenze nn. **42, 164, 175, 236, 281, 303, 338**; ordinanze nn. **3, 6, 13, 32, 64, 72, 86, 95, 100, 131, 141, 144, 149, 154, 161, 172, 179, 200, 216, 222, 223, 312, 326**); l'analogia dei quesiti (sentenza n. **236**; ordinanze nn. **3, 13, 32, 64, 72, 100, 131, 141, 144, 149, 161, 200, 215, 223, 295, 314**); la semplice omogeneità della materia (sentenza n. **242**).

La riunione ha fatto seguito, altresì, all'identità della norma, della disposizione di legge o della disciplina legislativa impugnata (sentenza n. **248**; ordinanze nn. **65, 75, 84, 86, 119, 134, 143, 154, 158, 162, 181, 318**). L'identità dell'oggetto si è talvolta accompagnata all'identità o alla parziale coincidenza o all'analogia dei parametri (sentenze nn. **181** e **246**), delle censure (sentenza n. **273**) o delle argomentazioni (sentenza n. **293**).

I giudizi definiti dalle sentenze nn. **23** e **188** sono stati riuniti per la loro «connessione

oggettiva». L'ordinanza n. **55** ha riscontrato l'analogia dell'oggetto delle questioni. L'ordinanza n. **56** ha ravvisato la «parziale identità di oggetto» dei quesiti. I giudizi conclusi con l'ordinanza n. **65** «hanno come oggetto parzialmente comune una medesima disposizione». L'ordinanza n. **143** ha ritenuto «opportuna» la riunione per «l'identità di alcune delle disposizioni impugnate e la sostanziale corrispondenza delle doglianze proposte e dei parametri invocati». Nell'ordinanza n. **162** si è sottolineato che «le due ordinanze di rimessione (...) sono tra loro connesse, in quanto censurano in via esclusiva (...) o principale (...) la medesima norma». La sentenza n. **184** ha rilevato che le impugnate disposizioni sono state censurate «in riferimento agli stessi parametri costituzionali, per profili e con argomentazioni sostanzialmente coincidenti». La sentenza n. **274** ha riunito i giudizi in virtù «dell'identità delle questioni sollevate, della parziale identità dell'oggetto e degli argomenti utilizzati». La sentenza n. **328** ha evidenziato la «sostanziale identità dell'oggetto e dei termini delle questioni sollevate, nonché degli argomenti utilizzati».

11. Le decisioni della Corte

Nel 2011 sono state rese **63** sentenze e **126** 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 2011 sono state pronunciate soltanto **2** ordinanze lette in udienza (nei giudizi definiti con le sentenze nn. **199** e **304**) 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 **23**, per un totale di **23** dispositivi di inammissibilità (sentenze nn. **16, 23, 30, 37, 47, 48, 80, 117, 181, 186, 199, 206, 236, 244, 247, 249, 257, 261, 274, 277, 278, 328**; ordinanza n. **66**).

Tra le cause di inammissibilità delle questioni si segnalano il difetto di legittimazione del rittorcente (sentenze nn. **37** e **47**), il difetto di rilevanza (sentenze nn. **30, 48, 181, 278**; ordinanza n. **66**), la carente motivazione sulla rilevanza (sentenza n. **277**), l'inidoneità del parametro evocato (sentenza n. **247**), la genericità (sentenza n. **257**), la formulazione in termini di alternativa irrisolta (sentenza n. **328**), la contraddittorietà delle argomentazioni e della motivazione (sentenza n. **261**), la formulazione di un *petitum* incerto (sentenza n. **16**) ovvero oscuro ed indeterminato (sentenza n. **186**), la richiesta di una pronuncia manipolativa non costituzionalmente obbligata in materia riservata alla discrezionalità del legislatore (sentenza n. **274**) e la sopravvenuta mancanza di oggetto determinata dalla declaratoria di incostituzionalità *in parte qua* delle censurate disposizioni (sentenza n. **80**).

La sentenza n. **23** ha giudicato inammissibili talune questioni aventi ad oggetto una disposizione che «non può trovare applicazione» nei giudizi *a quibus*, nonché norme che «non risultano in alcun modo investite dalle censure». La sentenza n. **117** ha evidenziato diversi difetti di informazione e di corrispondente motivazione circa la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione, nonché la formulazione di un *petitum* incerto, incompleto ed involgente scelte discrezionali rimesse al legislatore. La sentenza n. **199** ha riscontrato l'incongruità del complessivo impianto motivazionale dell'atto di promovimento, l'irrisolta contraddittorietà del relativo sviluppo argomentativo ed il difetto di motivazione in ordine alla

rilevanza del *petitum*, alla vigenza del quadro normativo coinvolto nella questione ed al parametro evocato. La sentenza n. **206** ha rilevato la carente descrizione della fattispecie, nonché «aspetti di indeterminatezza e di oscurità» nella «formulazione delle diverse censure» e nel «rapporto tra le stesse». La sentenza n. **236** ha ravvisato la carente descrizione della fattispecie, il difetto di motivazione sulla rilevanza, la motivazione *per relationem* in punto di non manifesta infondatezza e il difetto di rilevanza di talune delle questioni proposte. Nella sentenza n. **244** sono state sanzionate l'«erroneità interpretativa sul contenuto delle disposizioni censurate» e la «contraddittorietà delle argomentazioni sviluppate dal rimettente». La sentenza n. **249** ha sottolineato l'«erroneità del presupposto interpretativo dal quale prende le mosse la questione» e l'«errore nella individuazione della norma impugnata».

B] Le pronunce di manifesta inammissibilità sono state **98** (di cui **3** sentenze e **95** ordinanze), per un totale di **106** dispositivi di manifesta inammissibilità (sentenze nn. **17, 274, 338**; ordinanze nn. **3, 4, 5, 6, 9, 13, 15, 18, 19, 21, 31, 32, 50, 55, 56, 59, 63, 64 – 3 dispositivi –, 65, 72, 73, 74, 75, 84 – 2 dispositivi –, 85, 86, 95, 99, 100, 101, 102, 103, 111, 119, 120, 125, 126, 130, 131, 133, 134, 135, 137, 139, 143 – 3 dispositivi –, 144 – 2 dispositivi –, 149, 154, 157, 158, 159, 161, 162, 171, 172, 173, 176, 177, 180, 193, 195, 200, 202, 203, 210, 212, 214, 215, 218, 220, 222, 223, 225, 250, 252, 258, 260, 265, 267, 269, 276, 284, 287, 288, 289, 291, 298 – 2 dispositivi –, 306, 307, 312, 318, 335, 336, 337, 341 – 2 dispositivi –).**

Talune decisioni hanno replicato il giudizio già precedentemente reso nello stesso senso (ovvero nel senso dell'inammissibilità) dalla Corte su questioni identiche o analoghe (ordinanze nn. **3, 4, 6, 15, 32, 64, 86, 144, 149, 154, 171, 195, 200, 284, 312**). L'ordinanza n. **15** ha sottolineato che «il remittente ha denunciato profili di illegittimità costituzionale analoghi a quelli già denunciati con precedenti ordinanze di rimessione, attraverso un medesimo *iter* argomentativo» e «i parametri in riferimento ai quali la questione è stata ora sollevata sono gli stessi già scrutinati e le ragioni della manifesta inammissibilità della questione sono riferibili anche ad essi». Secondo l'ordinanza n. **86** «le ordinanze di rimessione risultano di contenuto sostanzialmente identico a quello di altre, emesse dallo stesso giudice rimettente, con le quali sono state sollevate questioni dichiarate (...) manifestamente inammissibili per irrilevanza».

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

a) L'ordinanza n. **218** ha evidenziato il difetto di legittimazione dell'autorità rimettente. Sulla necessità che la questione venga sollevata da un “giudice” nel corso di un “giudizio”, si veda *supra*, par. 2.

b) Numerose decisioni hanno riscontrato il difetto del nesso di pregiudizialità tra il giudizio *a quo* e il giudizio di costituzionalità (ordinanze nn. **56, 59, 64, 84, 130, 143, 144, 176, 195, 289, 291, 337**). Per maggiori dettagli sul requisito della rilevanza, si rinvia *supra*, par. 3.

c) La categoria più cospicua è quella delle dichiarazioni di manifesta inammissibilità derivanti da vizi dell'ordinanza di rimessione (sentenze nn. **17, 274, 338**; ordinanze nn. **3, 6, 9, 13, 21, 31, 32, 50, 56, 63, 64, 65, 72, 73, 74, 75, 84, 86, 95, 99, 100, 101, 102, 103, 111, 120, 125, 126, 131, 133, 135, 137, 143, 144, 149, 154, 157, 158, 161, 162, 171, 172, 177, 180, 193, 200, 202, 203, 210, 214, 220, 223, 250, 252, 258, 260, 265, 267, 276, 284, 288, 298, 306, 307, 318, 335, 336, 341**). Per un riepilogo dei vizi che possono inficiare l'ordinanza di rimessione, si rinvia all'esposizione svolta *supra*, par. 4.

d) Quanto ai rapporti tra la questione di legittimità costituzionale ed i poteri interpretativi del giudice *a quo*, la Corte ha spesso censurato il mancato o inadeguato esperimento del doveroso tentativo di dare alle disposizioni denunciate un'interpretazione conforme alla Costituzione (ordinanze nn. **15, 101, 103, 137, 139, 212, 222, 287**). L'ordinanza n. **139** ha, invece, sanzionato la richiesta del giudice *a quo* tendente ad ottenere un avallo alla prescelta opzione ermeneutica. L'ordinanza n. **173** ha affermato che il rimettente «ha fondato il proprio ragionamento in ordine alla rilevanza su un erroneo presupposto interpretativo». Riferimenti più dettagliati sono contenuti *supra*, par. 8.

e) In ordine alla particolare tipologia di pronuncia richiesta dal rimettente, si è ribadito che alla Corte sono preclusi interventi additivi non costituzionalmente obbligati (ordinanza n. **4**) in materie rientranti nella discrezionalità del legislatore (ordinanza n. **336**). Per approfondimenti sullo specifico punto, si rinvia *supra*, par. 4.

f) 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 le ordinanze nn. **5, 18, 19, 55, 85, 119, 134, 159, 215, 225, 269, 312**. In tali ipotesi, come già osservato *supra*, par. 6, in forza dell'efficacia *ex tunc* della precedente pronuncia di illegittimità, è inibita al giudice *a quo* una nuova valutazione della perdurante rilevanza della questione.

g) La natura regolamentare della norma censurata ha concorso a determinare la manifesta inammissibilità dichiarata con l'ordinanza n. **137**.

h) Le ordinanze nn. **50 e 258** hanno censurato l'erronea 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 **14** (ordinanze nn. **12, 146, 178, 179, 201, 215, 216, 237, 239, 268, 295, 296, 311, 326**).

La restituzione decisa con l'ordinanza n. **146** è dipesa dalla sopravvenienza della sentenza n. 265 del 2010 che, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale *in parte qua* del censurato art. 275, comma 3, cod. proc. pen., «anziché rimuovere *sic et simpliciter*» – «così come richiesto (...) dall'odierno rimettente» – la presunzione assoluta «di adeguatezza della sola custodia in carcere» in rapporto a taluni delitti, l'ha trasformata «in relativa». Pertanto, la Corte ha imposto al giudice *a quo*, «alla luce della sopravvenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale e del conseguente mutamento del quadro normativo, (...) una nuova valutazione circa la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione». Analogamente, l'ordinanza n. **239** ha richiesto al rimettente una nuova valutazione della rilevanza della questione alla luce del *dictum* della coeva sentenza n. 231, dichiarativa dell'illegittimità costituzionale *in parte qua* della suddetta disposizione del codice di rito penale (diversa da quella specificamente impugnata), che – nel determinare il venir meno della riferita presunzione assoluta – ha restituito «al giudice la possibilità di valutare elementi specifici, in relazione al caso concreto, dai quali risulti che le esigenze cautelari possono essere soddisfatte con altre misure».

La restituzione disposta con le ordinanze nn. **12, 178, 201, 237, 296, 326** è conseguita alla presa d'atto di interventi legislativi sopravvenuti che hanno abrogato o modificato la specifica disciplina impugnata o, più in generale, il quadro normativo tenuto presente dal giudice *a quo*. L'ordinanza n. **12** ha osservato che la legge della Regione Abruzzo n. 17 del 2010, nel modificare «la disciplina regionale impugnata», ha abrogato «proprio quella» parte di essa costituente oggetto del giudizio di costituzionalità. L'ordinanza n. **178** ha evidenziato che l'«abrogazione della norma direttamente censurata» è intervenuta «successivamente alla deliberazione dell'ordinanza di remissione». Le ordinanze nn. **201 e 268**, avendo rilevato che, «successivamente all'ordinanza di remissione, la norma censurata è stata abrogata», hanno ordinato la restituzione degli atti ai rimettenti per una nuova valutazione della rilevanza e della non manifesta infondatezza della questione, a prescindere «dai molteplici profili di

inammissibilità». Nell'ordinanza n. **237** si è sottolineato che, successivamente all'ordinanza di rimessione, è intervenuto il d.l. n. 70 del 2011, il quale «reca una norma di interpretazione autentica, i cui contenuti riflettono (...) la soluzione ermeneutica già prospettata, in sede di chiarimenti, dal Ministero per la semplificazione normativa». L'ordinanza n. **296** ha affermato che, «in epoca successiva all'ordinanza di rimessione, è stata emanata una disposizione che reitera l'effetto abrogativo del d. lgs. n. 43 del 1948, già realizzato con la norma censurata nel presente giudizio di costituzionalità», con la conseguenza che compete al giudice *a quo* valutare «la rilevanza delle questioni alla luce del mutato quadro normativo». Nell'ordinanza n. **326** si è osservato che, «successivamente alle ordinanze di rimessione e alla pronuncia di inammissibilità» già adottata dalla Corte, «la norma oggetto di censura è stata modificata» e, pertanto, «compete al rimettente verificare se la motivazione in ordine alla rilevanza della questione, prospettata nell'ordinanza di rimessione, resti o meno valida alla luce del *novum* normativo».

Particolare è il caso dell'ordinanza n. **179** in considerazione dei molteplici e variegati «mutamenti del quadro normativo» e giurisprudenziale – intervenuti «in epoca successiva alla deliberazione delle ordinanze di rimessione», «formulate tra il gennaio del 2003 ed il maggio del 2004» e «tutte pervenute presso la cancelleria della Corte costituzionale il 5 ottobre 2010» – che «impongono la restituzione degli atti al giudice rimettente per una nuova valutazione circa la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione». Innanzitutto, la sentenza n. 223 del 2004 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale *in parte qua* di una delle censurate disposizioni; in seguito, il legislatore ha riconfigurato la condotta penalmente rilevante all'esame del rimettente; infine, nel 2011 la Corte di giustizia dell'Unione europea si è pronunciata relativamente agli effetti prodottisi nell'ordinamento nazionale dopo l'inutile scadenza del termine per l'attuazione della direttiva n. 2008/115/CE. Analogamente, l'ordinanza n. **215** ha restituito gli atti ai rimettenti poiché la disciplina sottoposta a scrutinio «risulta incisa da fatti normativi sopravvenuti alle ordinanze di rimessione», quali la summenzionata pronuncia della Corte di giustizia e l'emanazione del d.l. n. 89 del 2011 che ha sostituito la censurata disposizione. Pertanto, a fronte delle «rilevanti variazioni del quadro normativo», «spetta al giudice rimettente, anche in base alla vigente disciplina della successione di norme penali nel tempo, valutare la perdurante rilevanza e la non manifesta infondatezza delle questioni». Il medesimo *jus superveniens* ha determinato, altresì, la restituzione degli atti disposta con le ordinanze nn. **216, 295, 311**.

11.3. Le decisioni di rigetto

A] Le decisioni di rigetto che recano un dispositivo di manifesta infondatezza sono state **29** (ordinanze nn. **4, 10, 31, 32, 54, 64, 84, 130, 138, 140, 141, 144, 145, 167, 172, 211, 219, 221, 224, 240, 253, 254, 266, 270, 286, 289, 290, 301, 314**), per un totale di **29** dispositivi di manifesta infondatezza.

Spesso tali 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. **10, 31, 130, 138, 140, 144, 172, 211, 219, 221, 224, 254, 286, 290**).

L'erroneità del presupposto interpretativo da cui muoveva il giudice *a quo* è stata rilevata dalle ordinanze nn. **167, 266, 270**.

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. **253, 254, 289, 290**), dell'inidoneità dell'evocato *tertium comparationis* a dimostrare il denunciato *vulnus* costituzionale (ordinanza n. **240**), ovvero della non manifesta irragionevolezza della scelta legislativa (ordinanza n. **253**).

Frequentemente 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 della Corte di

infondatezza di identiche o analoghe questioni (ordinanze nn. **4, 32, 54, 64, 84, 141, 144, 145, 301, 314**).

L'inconferenza del parametro evocato è stata riscontrata nell'ordinanza n. **84**.

Infine, la manifesta infondatezza è stata pronunciata anche in relazione a questioni poggianti su un'erronea ricostruzione del quadro normativo di riferimento (ordinanza n. **253**).

B] Le decisioni di rigetto che recano un dispositivo di non fondatezza sono state **21** (sentenze nn. **1, 17, 23, 30, 34, 49, 71, 80, 93, 118, 136, 175, 236, 247, 248** – 2 dispositivi –, **257, 273, 278, 283, 303, 304**) per un totale di **22** dispositivi di non fondatezza. Le sentenze nn. **49, 83, 248** presentano il dispositivo tipico delle decisioni interpretative, 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. Al riguardo, rileva il consolidato orientamento secondo cui «le leggi non si dichiarano costituzionalmente illegittime perché è possibile darne interpretazioni incostituzionali, ma perché è impossibile darne interpretazioni costituzionali» (sentenza n. **49**).

La sentenza n. **23** – dopo avere rammentato che «una disposizione legislativa può essere dichiarata illegittima solo quando non sia possibile attribuire ad essa un significato compatibile con la Costituzione» – ha giudicato infondate, in riferimento agli artt. 3 e 138 Cost., le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge n. 51 del 2010, «in quanto tale disposizione venga interpretata in conformità con l'art. 420-ter, comma 1, cod. proc. pen.». Secondo la logica delle sentenze interpretative di rigetto, la Corte ha ritenuto la compatibilità costituzionale della censurata disposizione in funzione della possibilità di «ricondurla nel solco della disciplina comune», cioè «interpretandola in conformità con l'istituto processuale generale di cui è espressione» il suddetto art. 420-ter.

Nelle sentenze nn. **1, 17, 283** la declaratoria di non fondatezza è derivata dalla constatazione della non irragionevolezza della scelta operata dal legislatore, mentre le sentenze nn. **30, 34, 71, 80, 93, 118, 175, 236, 247, 248, 257, 273, 278, 303, 304** hanno rilevato l'inidoneità della disciplina censurata a violare i parametri indicati dal rimettente. In particolare, la sentenza n. **175** ha sottolineato che talune censure risultano proposte «in termini generici ed astratti, che non consentono di coglierne la riferibilità alla fattispecie».

Nelle sentenze nn. **118, 136, 247** la Corte ha riscontrato la sostanziale erroneità del presupposto interpretativo fatto proprio dai rimettenti.

L'erronea invocazione come *tertia comparationis* di situazioni o fattispecie eterogenee rispetto a quelle regolate dalle norme denunciate ha determinato o concorso a determinare le declaratorie di non fondatezza di cui alle sentenze nn. **34** e **247**.

Infine, le sentenze nn. **30, 175, 247** hanno palesato l'inconferenza dei parametri evocati.

11.4. Le decisioni di accoglimento

35 sentenze contengono una o più declaratorie di illegittimità costituzionale.

A] In **15** occasioni si è registrata una dichiarazione di illegittimità costituzionale di interesse disposizioni legislative (sentenze nn. **23, 41, 42, 181, 184, 188, 228, 242** – 2 dispositivi –, **243, 271, 280, 293, 309, 328, 338**). Peraltro, la sentenza n. **184** ha impiegato nel dispositivo la formula «nella parte in cui prevede».

B] Le decisioni che contengono un dispositivo di natura additiva sono state **11** (sentenze nn. **23, 113, 116, 164, 231, 233, 234, 277, 294, 322, 331**) per un totale di **11** dispositivi. Esse «aggiungono» alla disposizione legislativa significati normativi, dichiarandola incostituzionale «nella parte in cui non prevede» un determinato contenuto (sentenze nn. **23, 113, 233, 234, 277, 294, 322**), «nella parte in cui non consente» l'esercizio di una facoltà (sentenza n. **116**), ovvero

«nella parte in cui non fa salva» un'ipotesi particolare (sentenze nn. **164, 231, 331**).

C] Le decisioni che contengono dispositivi di tipo ablatorio (o di accoglimento parziale) sono state **11**, per un totale di **12** dispositivi (sentenze nn. **46, 115, 124, 183, 244, 245, 246, 294, 309 – 2 dispositivi –, 321, 329**). Esse erodono parzialmente la portata normativa della disposizione impugnata, che viene dichiarata incostituzionale «nella parte in cui dispone» (sentenze nn. **46, 124, 246**), «nella parte in cui stabilisce» (sentenza n. **183**), «nella parte in cui prevede» (sentenza n. **294**), «nella parte in cui esclude» (sentenza n. **309**) un certo contenuto, «nella parte in cui comprende» una certa locuzione (sentenza n. **115**), «nella parte in cui disapplica» una determinata normativa (sentenza n. **309**), «nella parte in cui subordina» ad un certo requisito il godimento di un diritto (sentenza n. **329**), ovvero «limitatamente alle parole» specificamente indicate nella pronuncia (sentenze nn. **244 e 245**). La sentenza n. **321** ha dichiarato l'illegittimità di più disposizioni «nella parte in cui riservano» ad un certo personale la direzione di taluni servizi.

D] Le decisioni che contengono dispositivi di tipo sostitutivo sono state **2**, per un totale di **2** dispositivi (sentenze nn. **184 e 281**). 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 (...) anziché prevedere» (sentenza n. **184**) ovvero «nella parte in cui prevede» una determinata regolamentazione «anziché» un'altra (sentenza n. **281**).

E] I dispositivi di illegittimità costituzionale consequenziale, adottati ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953, sono stati **2** (sentenze nn. **181 e 338**).

12. La correzione degli errori materiali

Si registrano **2** pronunce di correzione di errori materiali che riguardano precedenti giudizi incidentali. L'ordinanza n. **39** ha proceduto alla correzione di errori materiali occorsi nella redazione dell'epigrafe, del “Ritenuto in fatto”, del “Considerato in diritto” e del dispositivo della sentenza n. 365 del 2010. L'ordinanza n. **324** ha disposto la correzione dell'errore materiale contenuto nel “Ritenuto in fatto” della sentenza n. 234 del 2011.

Capitolo II

Il giudizio di legittimità costituzionale in via principale

1. Premessa

Nel corso dell'anno 2011 la Corte ha reso 91 decisioni in sede di giudizio principale, 71 delle quali hanno assunto la forma della sentenza e 20 quella dell'ordinanza. Ad esse va aggiunta un'ordinanza di correzione di errore materiale (ordinanza n. **262**).

2. Il ricorso

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

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

Per quanto riguarda la notifica, nella sentenza n. **310**, la Corte ha esaminato e respinto un'eccezione di inesistenza di essa, sollevata dalla Regione resistente e fondata sull'assunto che nei giudizi di costituzionalità non troverebbe applicazione l'art. 55 della legge 18 giugno 2009, n. 69, disposizione che consente all'Avvocatura dello Stato di eseguire la notificazione di atti civili, amministrativi e stragiudiziali ai sensi della legge 21 gennaio 1994, n. 53. Tale disciplina legittima gli avvocati ad eseguire direttamente la notificazione, senza l'intermediazione dell'agente notificatore, anche mediante l'utilizzo del servizio postale. Ad avviso della Regione, l'art. 55 della legge n. 69 del 2009 avrebbe «carattere derogatorio e quindi di stretta interpretazione», e pertanto non sarebbe applicabile ai giudizi davanti alla Corte costituzionale, per le stesse ragioni che escludono i giudizi di costituzionalità dall'ambito di applicazione della normativa sulla sospensione feriale dei termini. La Corte è di diverso avviso, giacché, innanzitutto, l'art. 55 della legge n. 69 del 2009 è una norma a carattere generale che eccettua dal suo ambito di applicazione solo gli atti giudiziari penali. Inoltre, gli atti relativi ai giudizi di costituzionalità sono compresi nella formula dell'art. 55 in virtù del richiamo operato dall'art. 22 della legge 11 marzo 1953, n. 87 alle «norme del regolamento per la procedura innanzi al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale», che, «in quanto applicabili», si osservano nel procedimento davanti alla Corte costituzionale. Infine, il riferimento, come elemento di comparazione, alle norme sulla sospensione feriale dei termini, che non trovano applicazione nei giudizi di costituzionalità, non è pertinente, poiché la mera somiglianza dei dati letterali posti a raffronto non consente di pervenire alle medesime conclusioni. In particolare, quanto alla sospensione feriale dei termini, la Corte ha ritenuto che tale istituto non sia applicabile al processo costituzionale, «in considerazione delle peculiari esigenze di rapidità e certezza cui il medesimo processo deve rispondere». Secondo la Consulta, la medesima finalità è perseguita dalla norma che estende la possibilità della notifica a mezzo del servizio postale anche all'Avvocatura dello Stato; l'art. 55 della legge n. 69 del 2009 risponde, infatti, ad un'esigenza di rapidità e di semplificazione delle modalità di notifica, che è particolarmente avvertita nei giudizi di costituzionalità. Pertanto, il rinvio operato dall'art. 22 della legge n. 87 del 1953, da un lato, e la *ratio* della norma di cui all'art. 55 della legge n. 69 del 2009, dall'altro, depongono a favore dell'applicabilità dell'art. 55 anche ai giudizi di costituzionalità.

Quanto alla disciplina dei termini per ricorrere, nella sentenza n. **106** è stata respinta l'eccezione di improcedibilità sollevata dalla regione resistente, secondo cui sarebbe stato

violato il termine perentorio stabilito per il deposito dall'art. 31, quarto comma, legge 11 marzo 1953, n. 87, poiché il ricorso, presentato agli ufficiali giudiziari di Roma per la notifica l'8 maggio 2010, risultava depositato presso la cancelleria della Corte costituzionale il 20 maggio 2010. Secondo la resistente, infatti, la decorrenza del termine di 10 giorni dalla notificazione andrebbe calcolata a far tempo dalla data in cui l'atto è consegnato agli ufficiali giudiziari: ciò perché sarebbe contraddittorio che, nei confronti di uno stesso soggetto (cioè la parte che richiede la notifica), quest'ultima «venga a perfezionarsi in due distinti momenti, a seconda dei fini per cui essa è presa in considerazione: quando provvede alla consegna all'Ufficiale giudiziario, se si tratta di evitare una decadenza o una prescrizione: quando ha luogo il recapito dell'atto al destinatario, se si tratta di far decorrere il termine per il deposito dell'atto medesimo nel processo». Nel rigettare detta eccezione di improcedibilità, la Corte ha ricordato come il principio generale relativo alla scissione dei momenti in cui la notifica si perfeziona per il notificante e per il destinatario, con conseguente anticipazione di tale perfezionamento a favore del primo al momento della consegna dell'atto all'ufficiale giudiziario (o all'agente postale), sia correlato all'esigenza di tutelare il diritto di difesa del notificante, essendo altresì irragionevole che un effetto di decadenza possa discendere dal ritardo nel compimento di un'attività riferibile a soggetti diversi dal medesimo notificante (l'ufficiale giudiziario o l'agente postale) e perciò destinata a restare estranea alla sua sfera di disponibilità. Al contrario, la *ratio* del suddetto effetto anticipato (che, proprio perché tale, ha anche carattere provvisorio, essendo destinato a consolidarsi soltanto nel momento in cui il destinatario ha legale conoscenza dell'atto) rimane estranea ai casi in cui il perfezionamento della notificazione vale a stabilire il *dies a quo* inerente alla decorrenza di un termine successivo del processo, qual è nella specie quello per il deposito del ricorso notificato. In tal caso, infatti, non solo non viene in rilievo alcuna esigenza di tutelare il diritto di difesa del notificante, ma non è nemmeno identificabile un momento analogo a quello della consegna dell'atto all'ufficiale giudiziario o all'agente postale, l'attività da compiere non dipende da altri soggetti e il notificante ha interesse a verificare, allorché procede al deposito, che la notifica dell'atto sia stata raggiunta nei confronti del destinatario. La Corte ha dunque concluso che l'art. 31, quarto comma, della legge n. 87 del 1953 (e successive modificazioni) deve essere interpretato nel senso che il *dies a quo* del termine ivi contemplato inizia a decorrere nel momento in cui la notificazione si è perfezionata nei confronti del notificante e del destinatario. Poiché, nel caso di specie, il plico contenente il ricorso pervenne al destinatario il 13 maggio 2010, e il ricorso medesimo, con i relativi allegati, fu depositato nella cancelleria della Corte il 20 maggio 2010, l'adempimento risulta tempestivo.

Con le sentenze numeri **205**, **207**, **208** e **232** la Corte ha, infine, respinto una serie di eccezioni sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri per asserita tardività delle impugnazioni, proposte solo dopo l'entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge, nei confronti di disposizioni non modificate da quest'ultima: viene, infatti, confermato l'orientamento che riconosce la tempestività della impugnazione dei decreti-legge successivamente alla loro conversione in legge, la quale rende permanente e definitiva la normativa solo provvisoriamente da questi dettata.

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

Particolare importanza viene attribuita alla delibera con la quale lo Stato, le Regioni o le Province autonome si determinano alla impugnazione.

Nella sentenza n. **227** la Corte ha ricordato la propria consolidata giurisprudenza secondo cui la questione di legittimità costituzionale è inammissibile, quando sia omesso qualsiasi accenno alla stessa delibera di impugnazione e nell'allegata relazione del Ministro per i rapporti con le Regioni, dovendo in questo caso «escludersi la volontà dello Stato ricorrente di promuoverle». Nel caso di specie, l'inammissibilità derivava dal fatto che dalla delibera del Consiglio dei ministri di autorizzazione all'impugnazione risultava evidente come i motivi di impugnazione relativi ad alcuni articoli fossero diretti a denunciare esclusivamente il contrasto di tali disposizioni con leggi statali, senza alcun accenno a violazioni di norme comunitarie

ovvero di parametri costituzionali riferibili a queste ultime.

Per consolidata giurisprudenza, inoltre, la Corte ritiene necessaria una corrispondenza tra la deliberazione con cui l'ente statale, regionale o provinciale si determina all'impugnazione ed il contenuto del ricorso, attesa la natura politica dell'atto di impugnazione. Tale principio trova conferma anche nella giurisprudenza dell'anno 2011, come risulta dalla sentenza n. **205**, in cui la Corte ha ricordato come siano considerate inammissibili le questioni sollevate su disposizioni non espressamente indicate nella delibera della Giunta.

Per quanto riguarda il parametro di giudizio, con la sentenza n. **7** è stata dichiarata l'inammissibilità di una questione sollevata con riferimento all'asserita lesione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordinamento civile e livelli essenziali delle prestazioni «dal momento che nella deliberazione del Consiglio dei ministri non è fatto alcun cenno ai predetti parametri». La Corte ha ricordato, infatti, che, considerato il carattere dispositivo dei giudizi di legittimità costituzionale in via principale, la mancata indicazione della doglianza nella determinazione dell'organo chiamato ad esprimere la volontà dell'ente preclude l'esame nel merito della questione.

2.3. I contenuti del ricorso

La Corte ha mostrato grande attenzione al contenuto del ricorso anche nel corso dell'anno 2011, sotto il profilo della sua idoneità ad instaurare correttamente questioni di legittimità costituzionale sufficientemente precisate e motivate.

Sono state pertanto censurate le carenze riscontrate (a) nella individuazione delle norme oggetto delle questioni e delle norme di raffronto, (b) nella individuazione delle norme parametro e (c) nella motivazione delle censure.

a) In ordine all'oggetto del giudizio, la Corte ha proceduto ad una delimitazione del *thema decidendum* ad esempio nella sentenza n. **300**, nella quale ha rilevato come il Presidente del Consiglio dei ministri, pur chiedendo genericamente la declaratoria di illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge prov. Bolzano n. 13 del 2010, mostrasse, in realtà, di voler impugnare – in aggiunta all'art. 1 – il solo comma 2 dell'art. 2, giacché soltanto di tale comma veniva riprodotto il testo nel corpo del ricorso e unicamente ad esso afferivano le censure svolte (per un caso analogo si veda anche la sentenza n. **310**).

In alcuni casi, la mancanza di svolgimento di specifiche argomentazioni con riferimento ad alcuni commi della disposizione impugnata determina l'inammissibilità della questione che tali commi concerneva, come avvenuto nella sentenza n. **43**.

Nella sentenza n. **67** la Corte ha preliminarmente respinto – ritenendo trattarsi, alla luce dell'intero tenore dell'atto introduttivo, di un mero errore materiale – un'eccezione di inammissibilità sollevata dalla regione resistente, che aveva rilevato come lo Stato avesse chiesto la dichiarazione di illegittimità di una norma che nulla aveva a che vedere con quella oggetto dell'impugnazione, quale risultava sia dall'epigrafe del ricorso, sia dalla narrativa dello stesso.

Nella sentenza n. **106**, la Corte ha respinto l'argomento della regione resistente secondo cui l'unica norma censurata sarebbe stata quella dettata dall'art. 2 della legge regionale veneta, giacché tutte le disposizioni di tale legge si ricollegavano direttamente all'istituzione delle due nuove direzioni aziendali delle professioni sanitarie non mediche, cosicché le censure mosse all'art. 2 finivano «per estendersi, in via consequenziale, all'intera legge regionale».

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

Quanto alla erroneità dell'indicazione delle norme di raffronto, la Corte censura i richiami a norme costituzionali inconferenti con la materia trattata nel giudizio (*ex plurimis*, sentenze numeri **35, 114 e 185**).

Parimenti censurato, con una dichiarazione di manifesta inammissibilità, è il mancato richiamo di norme menzionate solo nell'epigrafe del ricorso, senza lo svolgimento di ulteriori argomentazioni (sentenza n. **68**).

Da una dichiarazione di inammissibilità è colpita anche la questione di legittimità costituzionale proposta dalla Provincia autonoma di Bolzano nella memoria depositata in prossimità dell'udienza pubblica, in riferimento agli artt. 3 e 76 Cost., sull'assunto che il decreto legislativo sarebbe stato adottato dal Governo senza confronto con la Provincia ricorrente nell'ambito della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, nonostante una espressa previsione della legge di delega richiedesse esplicitamente un'intesa tra il Governo e la Conferenza stessa. La Corte ha infatti ricordato come non sia possibile estendere il *thema decidendum* quale fissato dal ricorso introduttivo, una volta decorso il termine decadenziale di giorni sessanta dalla pubblicazione della disposizione normativa impugnata (sentenza n. **112**).

c) Con riferimento alle problematiche attinenti alla motivazione delle censure, nella giurisprudenza del 2011 è stato confermato il consolidato orientamento secondo cui nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale, l'esigenza di una adeguata motivazione a sostegno dell'impugnativa si pone in termini perfino più pregnanti che in quelli in via incidentale (sentenze numeri **88 e 227**).

Numerose sono state le dichiarazioni di inammissibilità per genericità e indeterminatezza delle censure (*ex plurimis*, sentenze numeri **8, 114, 129, 185**); per difetto assoluto di motivazione (sentenze numeri **33, 61, e 68**); perché nell'ambito di un ricorso regionale risultava evocata come parametro asseritamente violato una disposizione attributiva di una competenza esclusiva statale (sentenza n. **33**); perché non può darsi coesistenza – se non in un rapporto di subordinazione, non dedotto nel ricorso – di una censura attinente sia all'*an*, sia al *quomodo* dell'esercizio della potestà regionale (sentenza n. **35**); per contraddittorietà nella prospettazione della questione (sentenza n. **35**).

In alcuni casi l'inammissibilità per genericità colpisce solo alcune censure, potendo invece la questione essere ammissibile (ed eventualmente fondata) sotto altri profili. Così, ad esempio, nella sentenza n. **8** la Corte ha dichiarato l'inammissibilità della questione sollevata con riferimento all'artt. 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione, poiché il ricorrente si era limitato ad affermare, in modo apodittico, che «la norma impugnata impatta[va] negativamente sui LEA, determinando una evidente disparità di trattamento tra gli assistiti soggetti alle sue disposizioni ed il resto dei fruitori del SSN su scala nazionale, consentendo un evidente decremento del regime di assistenza sanitaria riconosciuto, consistente nell'impiego improprio di medicinali», salvo poi ritenere fondata la questione per violazione del comma terzo dello stesso art. 117 (vedi anche sentenze numeri **40 e 227**).

Nella sentenza n. **43** la Corte ha rilevato che, con riferimento all'impugnazione di un intero articolo composto da più commi, lo Stato ricorrente aveva formulato censure specifiche soltanto con riferimento ai commi 2 e 4, il che ha comportato l'inammissibilità della questione proposta con riferimento ai restanti commi dell'articolo impugnato.

È pur vero, d'altra parte, che numerosi sono i casi in cui eccezioni di inammissibilità per carenze attinenti alla motivazione delle censure sono state respinte. Ciò è avvenuto, ad esempio, nella sentenza n. **8** – in cui la Corte ha ritenuto che le censure fossero sorrette da una motivazione sufficiente ad individuare l'oggetto della doglianza –, nonché nelle sentenze numeri **43, 68, 106, 114, 151, 213, 325 e 339**.

Tra queste giova ricordare, in particolare, la sentenza n. **68**, in cui la Corte ha respinto l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla regione resistente, la quale sosteneva trattarsi di una motivazione *per relationem*, avendo il ricorrente rinviato in modo puntuale ad argomentazioni già esposte in altre pagine per motivare censure di analogo tenore. La Corte ha, infatti, precisato che la motivazione *per relationem* presuppone che, diversamente da quanto è avvenuto nel caso di specie, una censura sia sviluppata in atti diversi dal ricorso o dall'ordinanza in cui essa è contenuta, come nel caso di motivazione con rinvio ad altro ricorso o ad altra ordinanza di rimessione.

3. L'oggetto delle questioni di legittimità costituzionale

In merito agli atti che sono stati oggetto di ricorso in via principale, la giurisprudenza dell'anno 2011 non presenta particolari novità. Le tipologie sono quindi costituite da atti legislativi statali, regionali, provinciali, con la precisazione che, con riferimento alla Regione siciliana, oggetto del giudizio sono le delibere legislative adottate dall'Assemblea Regionale Siciliana (ordinanze numeri **2, 57, 76, 166, 226, 251, 315 e 316**).

Può avvenire che, nelle more del giudizio di legittimità costituzionale in via principale, le disposizioni censurate subiscano modificazioni e si pone quindi il problema dell'ammissibilità o meno del trasferimento della questione alla norma che ha sostituito quella impugnata, ancorché nei confronti della stessa non sia stato proposto ricorso. A parte le problematiche concernenti la permanenza o meno dell'interesse alla pronuncia della Corte (v. *infra*, n. 5), giova ricordare che nella sentenza n. **123** è stato escluso che l'intervenuta abrogazione e modifica di alcune delle norme originariamente impugnature avessero un'influenza sulle questioni sottoposte alla Corte. In particolare, sono state ritenute prive di influenza rispetto all'oggetto del giudizio l'abrogazione degli articoli 32 e 38 della legge regionale n. 8 del 2010, disposta dall'art. 3 del decreto del Presidente della Giunta regionale 24 agosto 2010, n. 4, quanto la successiva sospensione dei loro effetti ad opera dell'art. 3, comma 1, terzo alinea, del decreto del Presidente della Giunta regionale 9 settembre 2010, n. 9. La Corte ha, infatti, sottolineato come entrambi i citati decreti dovessero ritenersi *tamquam non essent*, dal momento che sono stati adottati dal Presidente della Giunta regionale nella qualità di commissario *ad acta* per l'attuazione del piano di rientro dai disavanzi nel settore sanitario. Nella sentenza n. 361 del 2010 è stato affermato che «la disciplina contenuta nel secondo comma dell'art. 120 Cost. non può essere interpretata come implicitamente legittimante il conferimento di poteri di tipo legislativo ad un soggetto che sia stato nominato Commissario del Governo», per cui i suddetti decreti adottati dal Presidente della Regione Calabria in veste di commissario *ad acta* risultano, per la parte in cui incidono su atti legislativi, inesistenti.

Un cenno a parte meritano le sentenze numeri **207 e 208**, in cui la Corte – dopo aver deciso di separare la decisione di alcune questioni promosse da una Regione con uno stesso ricorso, ha esaminato un'eccezione sollevata dalla difesa dello Stato nel corso della discussione orale, secondo cui si sarebbe imposta una valutazione unitaria di tutte le disposizioni del decreto-legge oggetto di impugnazione, in quanto esse si inquadrerebbero in una unica e complessa manovra di riduzione della spesa e sarebbero riconducibili nel loro insieme, finalisticamente, alla materia del coordinamento della finanza pubblica. La Corte, pur riconoscendo che, in linea generale, le disposizioni normative contenute nel decreto-legge e nella relativa legge di conversione perseguono la tale finalità, ha sottolineato che ciascuna di esse conservava una propria specificità.

4. Il parametro di costituzionalità

In relazione al parametro del giudizio di costituzionalità vengono in evidenza, in particolare, i problemi relativi alle norme applicabili nei giudizi in cui si discute della legittimità

costituzionale di norme statali o regionali o delle Province autonome in riferimento a competenze delle Regioni a statuto speciale o delle Province autonome.

Ad esempio, nella sentenza n. **114** la Corte ha respinto l'eccezione di inammissibilità del ricorso statale sollevata dalla regione Friuli-Venezia Giulia per avere lo Stato evocato «contemporaneamente» le norme dello Statuto speciale di autonomia e quelle contenute nel novellato titolo V della parte seconda della Costituzione. Ad avviso della Consulta, infatti, si ricava dalla lettura complessiva del ricorso e, in particolare, dalla premessa svolta, che introduce l'analisi delle singole censure, come il ricorrente abbia correttamente fatto riferimento alle norme statutarie, nella parte in cui attribuiscono alla Regione la competenza in materia di lavori pubblici, con contestuale previsione dei limiti alla sua esplicazione. Il richiamo anche alle disposizioni contenute nell'art. 117, secondo comma, lettere *e*) ed *l*), Cost. è giustificato dal fatto che 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 proprio delle suindicate prescrizioni costituzionali. Ciò significa 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 contenute nel Codice degli appalti pubblici con le quali lo Stato ha esercitato la competenza legislativa ad esso attribuita dal predetto titolo V, in particolare con riferimento alla materia della tutela della concorrenza e dell'ordinamento civile.

Per quanto riguarda le norme comunitarie, pacifica è la giurisprudenza secondo cui nei ricorsi in via principale è ammissibile l'evocazione a parametro dell'art. 117, primo comma, Cost. in relazione a disposizioni del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e a norme di diritto comunitario derivato, dal momento che le norme comunitarie fungono da norme interposte atte ad integrare il parametro per la valutazione di conformità della normativa regionale all'art. 117, primo comma, Cost. (sentenze numeri **35, 44, 151, 185, 190, 209, 213 e 308**; ordinanza n. **256**).

5. L'interesse a ricorrere

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

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

Quando il giudizio è radicato a seguito di un ricorso statale, le questioni di legittimità costituzionale non sono necessariamente costruite come conflitti competenziali, ben potendo esse avere ad oggetto la violazione di parametri costituzionali estranei a quelli che regolano i rapporti tra Stato e Regioni.

Numerosi sono, dunque, i casi in cui la Corte è stata chiamata a giudicare di asserite lesioni di parametri riconducibili al Titolo V della Parte seconda della Costituzione unitamente a quelle di altri parametri (*ex plurimis*, sentenze numeri **60, 68, 77, 88, 106, 108, 127, 170, 217, 310**; ordinanze numeri **148, 238, 292, 315, 316**), o addirittura esclusivamente della lesione di norme estranee alla ripartizione di competenze (sentenze numeri **40, 52, 89, 272, 299**; ordinanze numeri **166 e 226**).

Tali rilievi non valgono per il caso in cui a proporre ricorso sia una Regione o una Provincia. Nella sentenza n. **33** la Consulta ha, infatti, confermato il proprio consolidato orientamento

secondo cui «le Regioni possono evocare parametri di legittimità diversi rispetto a quelli che sovrintendono al riparto di attribuzioni solo se la lamentata violazione determini una compromissione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite o ridondi sul riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni». Facendo applicazione di tale principio, la Corte ha – nella sentenza richiamata – considerato ammissibile l’impugnazione regionale di un decreto legislativo per asserita violazione dell’art. 76, Cost.: l’ammissibilità delle doglianze regionali basate su questa disposizione costituzionale dipende, infatti, dalla circostanza che la lamentata violazione dei principi e dei criteri direttivi enunciati dalla legge delega, da parte del legislatore delegato, sia suscettibile di comprimere le attribuzioni regionali, e, nel caso di specie, le ricorrenti avevano sufficientemente motivato in ordine ai profili di una «possibile ridondanza su tale riparto» della censura da esse prospettata. In particolare, infatti, il Parlamento, nella veste di legislatore delegante, aveva declinato il canone della leale collaborazione in termini di attività consultiva della Conferenza unificata, proprio nella consapevolezza della attitudine delle emanande previsioni del decreto delegato ad incidere in settori di competenza regionale. La Corte ha affermato che l’osservanza di tale vincolo si pone quale condizione di legittimità costituzionale del decreto delegato che, se non soddisfatta, ridonda sulle attribuzioni costituzionalmente garantite alle Regioni.

Identiche considerazioni sorreggono le dichiarazioni di inammissibilità di questioni contenute nelle sentenze numeri **128**.

Da segnalare che nella sentenza n. **79** la Corte ha dichiarato l’inammissibilità di una questione sollevata dalla Regione con riferimento all’art. 70 Cost. per difetto di adeguata motivazione, nonché con riferimento all’art. 97 Cost. in quanto non erano indicate le ragioni per le quali l’asserita violazione avrebbe ridonato in una lesione delle attribuzioni costituzionali della ricorrente.

b) Quanto al secondo profilo, quello, cioè, relativo al problema della configurabilità dell’interesse quale condizione per ottenere una pronuncia della Corte, si segnala che non mancano i casi in cui eccezioni di inammissibilità per difetto di interesse attuale all’impugnazione sono state respinte. Ciò è avvenuto, ad esempio, nella sentenza n. **45**, in cui l’eccezione di inammissibilità era stata sollevata dalla difesa regionale a causa del differimento dell’entrata in vigore della legge regionale oggetto di impugnazione (legge regione Basilicata n. 3 del 2010) alla decima legislatura regionale. La Corte ha osservato 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»: da ciò discende che «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».

Nella sentenza n. **152** la Corte ha ritenuto priva di fondamento l’eccezione di inammissibilità del ricorso proposta dal governo resistente, secondo cui la Regione ricorrente non avrebbe dimostrato l’esistenza di un effettivo *vulnus* al bilancio regionale derivante dalle disposizioni impugnate. Ad avviso del resistente, lo Stato ha competenza esclusiva in tema di disciplina di tributi da esso istituiti, anche se il correlativo gettito è di spettanza regionale, e l’unico vincolo su di esso gravante è che non sia alterato il rapporto tra i complessivi bisogni regionali ed i mezzi finanziari per farvi fronte. La Consulta ha, infatti, sottolineato come, nella specie, non fosse contestato l’intervento del legislatore statale sui tributi propri, quanto, piuttosto, la violazione del principio di spettanza alla Regione dei tributi erariali riscossi nel territorio della Regione, il che avrebbe costituito, di per sé, vizio di legittimità costituzionale delle disposizioni censurate, nella parte in cui stabiliscono la destinazione esclusiva all’erario

statale del maggior gettito che si pretende derivi da tributi erariali riscossi nel territorio regionale, senza che fosse necessario dimostrare alcun *vulnus* effettivo al bilancio regionale.

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

La modifica o l'abrogazione della disposizione impugnata successivamente al ricorso in senso satisfattivo dell'interesse del ricorrente conduce alla dichiarazione di cessazione della materia del contendere soltanto quando la disposizione modificata o abrogata non abbia avuto *medio tempore* attuazione (sentenze numeri **68, 89, 153, 325**; ordinanza n. **238**), nel caso contrario potendosi constatare la persistenza dell'interesse alla pronuncia di merito (sentenze numeri **40, 153, 235, 325**).

Tra le decisioni richiamate, si ricorda, in particolare, la sentenza n. **68**, in cui la declaratoria di cessazione della materia del contendere è stata giustificata da eventi successivi al promovimento del ricorso, ed in particolare dalla sopravvenuta abrogazione della disposizione impugnata, conseguente alla dichiarazione di illegittimità costituzionale delle norme cui essa era strumentale.

Nella sentenza n. **165** è stata respinta un'eccezione di inammissibilità sollevata dallo Stato resistente per asserita sopravvenuta carenza di interesse: secondo la difesa statale, la Regione Puglia, dopo la notifica del ricorso, avrebbe dato piena attuazione alle norme impuginate, con la conseguenza che sarebbe venuto meno il suo interesse a ricorrere. La giurisprudenza costituzionale, però, è costante e consolidata nell'affermare che l'istituto dell'acquiescenza non trova applicazione nel giudizio di legittimità costituzionale e che la cessazione della materia del contendere può essere dichiarata solo se la norma impugnata non ha trovato applicazione e non può più essere applicata, e non invece nell'ipotesi inversa in cui essa ha già avuto applicazione.

Il difetto sopravvenuto di interesse, ovviamente, può essere reso manifesto attraverso la rinuncia formale al ricorso, che produce, se accettata, l'estinzione del giudizio (ordinanze numeri **22, 58, 148, 160**).

Un cenno a parte merita la peculiare ipotesi di promulgazione parziale delle delibere legislative siciliane impuginate dallo Stato, che è stata conformemente interpretata, anche nella giurisprudenza di quest'anno, come una manifestazione tacita della Regione di acquiescenza ai rilievi statali e ha conseguentemente comportato una dichiarazione di cessazione della materia del contendere (ordinanze numeri **2, 57, 76, 166, 226, 251, 315, 316**). In tali pronunce la Corte ha, infatti, ricordato come l'intervenuto esaurimento del potere promulgativo, esercitato «necessariamente in modo unitario e contestuale rispetto al testo deliberato dall'Assemblea regionale, preclude definitivamente la possibilità che le parti della legge impuginate ed omesse in sede di promulgazione acquistino o esplichino una qualche efficacia, privando così di oggetto il giudizio di legittimità costituzionale».

d) Non si registrano, nell'anno 2011, ipotesi di «sostituzione processuale» degli enti locali da parte delle Regioni.

6. La riunione e la separazione delle cause

I ricorsi definiti nel 2011, hanno visto 12 casi di riunione e 10 pronunce di separazione.

In alcune occasioni, come già avvenuto in passato, la Corte ha utilizzato la tecnica della separazione delle questioni proposte con il medesimo ricorso e del loro contestuale accorpamento “trasversale” con questioni omogenee proposte da altri ricorsi (sentenze numeri **67, 150, 170, 205, 208**).

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

La riunione è stata disposta in 8 casi relativamente a ricorsi statali avverso leggi regionali: ciò è avvenuto perché i ricorsi avevano ad oggetto disposizioni strettamente connesse (sentenza n. **45**); per la parziale connessione oggettiva delle questioni (sentenza n. **67**); per la connessione dei ricorsi (sentenze numeri **150, 189, 190**); per l'identità delle norme impuginate e la stretta connessione delle questioni (sentenza n. **165**); in ragione dell'analogia delle questioni prospettate (sentenza n. **170**) o della materia (sentenza n. **213**).

Nei restanti casi, concernenti ricorsi regionali o provinciali avverso leggi statali, si sono avuti riunioni di impugnative perché i ricorsi avevano ad oggetto, in larga misura, le stesse norme e ponevano questioni analoghe (sentenza n. **33**), per l'analogia tra le questioni (sentenze numeri **205 e 208**), o per la comunanza di materia (ordinanza n. **342**).

In altri casi la Corte si è limitata a scorporre le questioni proposte in un solo ricorso (sentenze numeri **44, 123, 207, 232 e 330**).

7. Il contraddittorio di fronte alla Corte

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

L'anno 2011 non fa, in questo senso, eccezione. Nei giudizi proposti con ricorsi delle Regioni o delle Province autonome (sentenze numeri **33, 79, 109, 112, 128, 152, 153, 165, 205, 207, 208, 232 e 330**; ordinanze numeri **22, 58 e 342**), lo Stato si è sempre costituito.

Nei giudizi proposti con ricorsi dello Stato (sentenze numeri **7, 8, 35, 36, 40, 43, 44, 45, 52, 53, 60, 61, 67, 68, 69, 77, 78, 88, 89, 94, 106, 107, 108, 114, 122, 123, 127, 129, 150, 151, 155, 163, 170, 182, 185, 187, 189, 190, 191, 192, 209, 213, 217, 227, 229, 230, 235, 263, 272, 299, 300, 308, 310, 320, 323, 325 e 339**; ordinanze numeri **2, 51, 57, 76, 110, 148, 160, 166, 168, 204, 226, 238, 251, 256, 292, 315, 316**), i casi di mancata costituzione delle Regioni concernono: tre giudizi conclusi con dispositivo di estinzione del giudizio per rinuncia al ricorso in assenza di parte costituita (ordinanze numeri **51, 110, 204**); dodici giudizi conclusi con declaratorie di illegittimità (sentenze numeri **35, 36, 78, 107, 108, 127, 189, 191, 230, 232, 272, 308**), sei giudizi conclusi con una dichiarazione di cessazione della materia del contendere (sentenza n. **89**; ordinanze numeri **2, 57, 166, 315, 316**), tre giudizi conclusi in parte con declaratorie di illegittimità e in parte di estinzione del processo (sentenze numeri **77, 123 e 217**), un giudizio conclusi in parte con declaratoria di illegittimità e in parte di infondatezza (sentenza n. **122**).

Un caso di tardiva costituzione in giudizio da parte delle Regioni si registra nella sentenza n. **44**, nella quale, con separata ordinanza letta in udienza (ma tale dichiarazione è contenuta anche in un autonomo capo del dispositivo), è stata dichiarata l'inammissibilità della costituzione in giudizio della Regione, non potendo riconoscersi «efficacia sanante alla c.d. ratifica della prima costituzione disposta con il Decreto dirigenziale n. 231 del 26 marzo 2010 dell'A.G.C. Avvocatura ed intervenuta, ad opera della Giunta regionale, successivamente alla scadenza dei termini per la costituzione».

Altri casi di costituzione fuori termine si sono avuti nelle sentenze numeri **94 e 155**.

Nella sentenza n. **61** la Corte ha rilevato l'inammissibilità della costituzione in giudizio da parte della Regione Campania: detta costituzione era, infatti, avvenuta sulla base di autorizzazione a resistere conferita dal coordinatore dell'Area generale di coordinamento -

Avvocatura, su proposta del dirigente del settore contenzioso amministrativo e tributario della Regione medesima, e non già dalla Giunta regionale, come richiesto dall'art. 32, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, cui si è conformato l'art. 51, comma 1, lettera f), della legge regionale 28 maggio 2009, n. 6 (Statuto della Regione Campania). Consolidata è la giurisprudenza costituzionale secondo cui nella competenza ad autorizzare la promozione dei giudizi di costituzionalità deve ritenersi compresa anche la deliberazione di costituirsi in tali giudizi, data la natura politica della valutazione che i due atti richiedono.

Analoga considerazione è svolta anche nella sentenza n. **69**, in cui la Corte, con separata ordinanza letta in udienza, ha ribadito l'inammissibilità – già dichiarata in relazione ad altri capi del medesimo ricorso decisi con separata sentenza (n. 331 del 2010) – della costituzione in giudizio da parte della regione Campania, costituzione avvenuta sulla base di un decreto dirigenziale del Coordinatore dell'Avvocatura della Regione Campania e, dunque, in assenza di delibera di Giunta. La Corte ha precisato che il fatto che, nelle more del giudizio, la Regione Campania abbia fatto pervenire una delibera di Giunta di ratifica successiva della delibera del predetto responsabile, chiedendo pertanto in udienza di essere ammessa alla discussione, è irrilevante, giacché, a norma dell'art. 32, u.c., legge 11 marzo 1953, n. 87, i termini per la costituzione nel giudizio di costituzionalità devono essere considerati perentori e la delibera adottata da un organo meramente amministrativo deve considerarsi radicalmente nulla in quanto non idonea a produrre qualsivoglia effetto, ivi compreso quello di interrompere il termine perentorio per la costituzione in giudizio. L'adozione da parte della Giunta di una delibera di cosiddetta "ratifica" della costituzione in giudizio deliberata dall'organo incompetente potrebbe produrre effetti solo a condizione che intervenga entro i termini perentori di costituzione in giudizio.

Relativamente all'intervento di terzi diversi dalle parti, si conferma, anche nella giurisprudenza di quest'anno, la consolidata preclusione nei confronti dell'intervento di soggetti diversi dai titolari delle attribuzioni legislative in contestazione. Così, nella sentenza n. **33**, è stato dichiarato inammissibile l'atto di intervento spiegato dall'Associazione Italiana per il World Wide Fund for Nature (WWF Italia) ONLUS e dall'Enel s.p.a., nel giudizio promosso dalle Regioni Toscana, Emilia Romagna e Puglia, giacché «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».

Parimenti inammissibile è stato quindi ritenuto, per le stesse ragioni, l'intervento della Federazione Precari della Sanità Campania, la FP-CGIL-Medici Campania e il Coordinamento Italiano Medici Ospedalieri – Associazione sindacale Medici Dirigenti, anche perché – precisa la Corte – le norme impugnate, di carattere generale ed astratto, non avevano per oggetto, in modo immediato e diretto, una posizione giuridica differenziata delle parti intervenienti, che potesse venire irrimediabilmente pregiudicata dall'esito dei giudizi di costituzionalità (sentenza n. **69**).

8. Le decisioni della Corte

Le 91 decisioni rese nel 2010, sono, come detto, costituite da 71 sentenze e 20 ordinanze.

8.1. Le decisioni interlocutorie

Quanto alle decisioni interlocutorie, anche nel 2011 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: si tratta delle sentenze numeri **187**, **189** e **190** (istanze proposte dallo Stato). Nella prima, ad esempio, la Corte ha osservato come, essendo trattata la questione di legittimità costituzionale della norma in tempi

ravvicinati rispetto alla presentazione del ricorso, non era necessario esaminare se ricorressero o meno gli estremi per procedere alla richiesta sospensione della esecuzione, *ex art.* 35 della legge n. 87 del 1953, dell'atto impugnato, mentre nella seconda l'istanza di sospensione è stata dichiarata assorbita dalla decisione sul merito che, con la definitiva caducazione delle norme censurate, ha posto rimedio anche al dedotto *periculum in mora*.

8.2. L'estinzione del giudizio

I casi di estinzione a seguito di rinuncia al ricorso, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, sono stati, in totale 16. Di questi, cinque sono stati di estinzione parziale, dichiarata con sentenza (sentenze numeri **67, 77, 123, 209, 217**), mentre negli altri casi l'estinzione ha riguardato l'intero processo ed è stata dichiarata con ordinanza (ordinanze numeri **22, 51, 58, 110, 148, 160, 168, 204, 256, 292, 342** – 2 dispositivi).

In alcuni di questi casi (sentenza n. **209**; ordinanze numeri **22, 58, 148, 160, 168, 256, 292 e 342**) l'estinzione ha fatto seguito alla formale accettazione, ad opera della parte resistente costituitasi in giudizio, della rinuncia al ricorso da parte del ricorrente. In uno di questi casi (ordinanza n. **58**), l'estinzione per rinuncia accettata dalla controparte è stata resa possibile dall'accoglimento da parte della Corte dell'istanza di rinvio – accettata dallo Stato resistente – dell'udienza pubblica di discussione: il rinvio a nuovo ruolo ha fatto sì che, in pendenza di giudizio, le norme di attuazione dello statuto speciale della regione Valle d'Aosta in materia di trasporto ferroviario fossero adottate in ossequio alle procedure di cui all'art. 48-*bis* dello statuto, con conseguente rinuncia al ricorso da parte della Regione.

Nell'ordinanza **148** alla dichiarazione di estinzione per rinuncia accettata dalla controparte si è giunti dopo che la Provincia resistente aveva chiesto la cessazione della materia del contendere, a seguito dell'intervenuta modificazione delle norme impuginate (altrettanto è avvenuto nell'ordinanza n. **168**, resistente regione Sardegna).

Da segnalare il fatto che nell'ordinanza n. **204** lo Stato, parte ricorrente, aveva dapprima depositato atto di rinuncia al ricorso e successivamente chiesto alla Corte di dichiarare la cessazione della materia del contendere. A tal proposito, la Corte ha ricordato come la volontà delle parti di non dare ulteriore corso alla trattazione del giudizio attiene al processo e non al suo oggetto, mentre la dichiarazione di cessazione della materia del contendere riguarda l'oggetto di un giudizio la cui trattazione sia voluta dalle parti: ciò significa che, nel giudizio in via principale, l'accertamento della perdurante volontà delle parti di coltivare l'impugnazione ha carattere logicamente preliminare rispetto alla valutazione circa l'oggettivo ricorrere delle circostanze normative o fattuali che inducono a dichiarare cessata la materia del contendere.

8.3. Le decisioni processuali

Le decisioni processuali sono ripartite tra 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 altrettanti dispositivi (sentenze numeri **68, 89, 153, 192, 310, 325**; ordinanze numeri **2, 57, 76, 166, 226, 238, 251, 315, 316**). La maggior parte di queste ipotesi è dovuta – come più dettagliatamente riferito *supra*, par. 5 – all'intervenuta abrogazione, sostituzione o modificazione delle disposizioni impuginate (sentenze numeri **68, 89**; ordinanza n. **238**), *medio tempore* rimaste inattuato.

In alcuni casi, specificatamente 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 numeri **2, 57, 76, 166, 226, 251, 315, 316**).

B/ Le pronunce contenenti dispositivi di inammissibilità sono state 17 (sentenze numeri **7, 8, 33, 35, 36, 40, 43, 61, 68, 79, 88, 114, 128, 129, 185, 205, 227**), ma le dichiarazioni di inammissibilità sono state 25, in quanto molte pronunce presentano più capi in tal senso (due capi di dispositivo nelle sentenze numeri **185** e **227**; sette capi nella sentenza n. **33**).

L'inammissibilità viene dichiarata per difetti riscontrati in ordine alla motivazione delle censure (sentenze numeri **40, 79, 88, 114, 129, 185**), per l'estraneità dei parametri invocati al riparto delle competenze tra Stato e Regioni (sentenze numeri **79, 128**), per l'inconferenza del parametro evocato (sentenza n. **185**), perché nella delibera del Consiglio dei ministri che disponeva l'impugnazione della legge regionale non si faceva cenno ad alcuni dei parametri invocati nella memoria (sentenza n. **7**), perché non può darsi coesistenza – se non in un rapporto di subordinazione, non dedotto nel ricorso – di una censura attinente sia all'*an*, sia al *quomodo* dell'esercizio della potestà regionale (sentenza n. **35**); per la palese inconferenza del parametro (ancora sentenza n. **35**); per sopravvenuta carenza di oggetto (sentenza n. **36**); per difetto di interesse, variamente argomentato (sentenza n. **205**).

C/ Nell'anno 2011 c'è stata anche una pronuncia contenente dispositivi di manifesta inammissibilità (sentenza n. **68**).

8.4. Le decisioni di rigetto

La maggioranza delle decisioni di rigetto è rappresentata da quelle che constatano la non fondatezza delle questioni proposte, che sono, in totale, 30 (sentenze numeri **7, 8, 33, 35, 43, 45, 60, 61, 69, 77, 79, 88, 94, 112, 114, 122, 128, 150, 153, 165, 182, 185, 207, 208, 209, 213, 227, 300, 320, 323**): le dichiarazioni di non fondatezza, peraltro, sono state 57, in quanto molte pronunce presentano più capi in tal senso (due capi di dispositivo nelle sentenze numeri **60, 112, 227**; tre capi di dispositivo nella sentenza n. **8**; sei capi nella sentenza n. **61**; diciotto capi nella sentenza n. **33**).

Nella maggior parte dei casi la decisione di non fondatezza è dovuta alla non riscontrata lesione dei parametri invocati (*ex plurimis*, sentenze numeri **7, 8, 33, 35, 60**).

Ciononostante, anche nell'ambito del giudizio in via principale è dato riscontrare un notevole impiego di strumenti ermeneutici. Sono, infatti, frequenti le sentenze di rigetto che, pur non recando traccia nel dispositivo, possono dirsi, nella sostanza, interpretative (si veda, ad esempio, la sentenza n. **60**). Ad esse possono aggiungersi le statuizioni che muovono dal riconoscimento di un erroneo presupposto interpretativo (*ex plurimis*, sentenze numeri **61, 122**).

8.5. Le decisioni di accoglimento

I capi di dispositivo che recano una declaratoria di illegittimità costituzionale sono 85. Le tipologie di accoglimento presentano forti profili di comunanza con quelle che si sono riscontrate nel giudizio in via incidentale (accoglimento *tout court*, ablativo, additivo, sostitutivo), con l'aggiunta della declaratoria in via consequenziale.

A/ Le illegittimità costituzionali *tout court* sono contenute in 42 pronunce per un totale di 54 dispositivi (sentenze numeri **7, 8, 35, 36, 40, 43, 44** – 2 dispositivi –, **45, 52, 67** – 3 dispositivi –, **68, 69, 70, 77** – 2 dispositivi –, **106, 107**, – 2 dispositivi –, **108, 122, 123, 127, 150** – 2 dispositivi –, **151, 155, 163, 170** – 2 dispositivi –, **182, 187, 189** – 3 dispositivi –, **190** – 2 dispositivi –, **191, 192, 205, 213** – 3 dispositivi –, **227, 229, 230, 272, 299, 308, 310, 320, 325**).

Da notare è che, se generalmente queste formule si rivolgono ad uno o più articoli o commi, in alcuni (rari) casi hanno riguardato un atto nel suo complesso. A tal proposito si segnala, innanzitutto, la sentenza n. **106**, in cui la dichiarazione di illegittimità costituzionale ha colpito l'intera legge della Regione Veneto 4 marzo 2010, n. 17, recante «Istituzione delle direzioni aziendali delle professioni sanitarie infermieristiche e ostetriche e delle professioni riabilitative, tecnico-sanitarie e della prevenzione». In questo caso la Corte ha osservato come

la normativa censurata violasse il precetto dettato dall'art. 81, quarto comma, Cost., e che detta violazione si estendeva all'intera legge, sia per la natura del vizio di legittimità riscontrato, sia perché tutte le disposizioni di essa presentano uno stretto collegamento con l'art. 2, cui le censure del ricorrente direttamente si riferivano.

Dichiarazioni di illegittimità costituzionale di un'intera legge si sono avute anche nelle sentenze numeri **155** e **190**.

B/ 6 sono le pronunce contenenti capi di dispositivo riconducibili alla categoria delle sentenze additive (sentenze numeri **33**, **79**, **114**, **263** e **330**): in questi casi l'incostituzionalità della norma è dichiarata «nella parte in cui non prevede che [...]». Da notare che un dispositivo additivo è riscontrabile anche nella sentenza n. **109**, laddove la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una norma statale «per la parte in cui non rinvia, per l'applicazione di detta normativa al territorio delle Province autonome di Trento e Bolzano, alle procedure di cui agli artt. 33, 34 e 35 del d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381».

C/ Le pronunce contenenti capi di dispositivo riconducibili alla categoria di tipo ablativo sono 16, per un totale di 22 dispositivi (sentenze numeri **35**, **44**, **53**, **67** – 2 dispositivi –, **68**, **78**, **114** – 2 dispositivi –, **152** – 2 dispositivi –, **165** – 2 dispositivi –, **205**, **217**, **232**, **235**, **263**, **325** e **339** – 3 dispositivi). Esse sono variamente strutturate, potendo l'illegittimità costituzionale di una disposizione essere dichiarata «nella parte in cui «sostituisce» (sentenza n. **53**) o «riformula» (sentenza n. **232**), oppure «nella parte in cui consente» (sentenza n. **263**). In altri casi, l'incostituzionalità della norma è dichiarata «nella parte in cui prevede», «stabilisce» o «dispone» qualcosa (sentenze numeri **35**, **67**, **114**, **152**, **205**, **339**) o «nella parte in cui ha introdotto [...]» (sentenza n. **339**).

Ancora, con valore sostanzialmente analogo, l'incostituzionalità ha avuto riguardo alla disposizione «nella parte in cui non prevede che non si applichi a» certi soggetti (Regioni a statuto speciale o province autonome di Trento e Bolzano: sentenza n. **112**; aziende ospedaliere universitarie: sentenza n. **217**). Nella sentenza n. **112**, sebbene il ricorso fosse stato promosso dalla sola Provincia autonoma di Bolzano, la declaratoria di illegittimità è stata estesa anche alla Provincia di Trento, in quanto, secondo la consolidata giurisprudenza della Corte sul punto, qualora tale declaratoria sia basata sulla violazione del sistema statutario della Regione Trentino-Alto Adige, deve estendere la sua efficacia anche all'altra Provincia.

Nella sentenza n. **44** è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 16, della legge della Regione Campania n. 2 del 2010, «limitatamente ai territori compresi nei parchi statali e regionali».

Nella sentenza n. **232** l'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata è stata dichiarata «nella parte in cui è destinata ad applicarsi anche ai procedimenti amministrativi che si svolgono entro l'ambito delle materie di competenza regionale concorrente e residuale».

D/ Nel 2011 si registra una sola pronuncia contenente 2 dispositivi di illegittimità costituzionale in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27, secondo periodo, della legge n. 87 del 1953 (sentenza n. **325**).

E/ Nel corso del 2011 si registra altresì la presenza di un dispositivo di illegittimità a carattere composto, laddove la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 16, commi 1 e 2, 19, comma 1, 22, comma 1, 24, commi 1 e 3, della legge della Regione Puglia n. 4 del 2010, «nella parte in cui non escludono il personale delle aziende ospedaliere-universitarie o, comunque, non prevedono un rinvio a protocolli di intesa tra università ed enti ospedalieri, né alcuna forma d'intesa con il rettore».

8.6. Correzione di errore materiale

Nel 2011 v'è stato anche un caso di decisione contenente una correzione di errore materiale (ordinanza n. **262**).

Capitolo III

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

1. Premessa

Nel 2011 la Corte ha reso quindici pronunce sui conflitti di attribuzione tra lo Stato e le Regioni e Province autonome (a fronte delle tredici decisioni rese nel 2010). Di queste, una ha riguardato un'istanza di sospensione proposta nel giudizio per conflitto dalla Regione Campania (ordinanza n. **302**).

2. I soggetti del conflitto

Dei 19 conflitti decisi nel corso del 2011, undici sono stati promossi da Regioni contro lo Stato, tre dalla Provincia autonoma di Trento (sentenze numeri **62** e **275**) e uno dalla Provincia autonoma di Bolzano (sentenza n. **340**).

I conflitti sollevati da Regioni ad autonomia ordinaria sono stati 10 (sentenze numeri **91**, **92** – 2 conflitti –, **255** – 3 conflitti –, **264** e **332** – 2 conflitti – e ordinanza n. **20**), mentre uno è stato proposto dalla Regione Sicilia (sentenza n. **319**).

I ricorsi presentati dallo Stato sono stati quattro, di cui tre avverso atti di Regioni ad autonomia differenziata (sentenze numeri **90**, **156** e ordinanza n. **132**), uno avverso atti della Regione Veneto (sentenza n. **305**).

3. Notificazione del ricorso e costituzione in giudizio

Da inammissibilità per tardività del ricorso, notificato oltre i sessanta giorni stabiliti dall'art. 39 della legge 11 marzo 1953, n. 87, sono state colpite le censure rivolte alle delibere CIPE n. 51 e n. 52 del 2009 (sentenza n. **62**). Con la medesima decisione è stata, invece, esclusa l'irricevibilità dei ricorsi della Provincia autonoma di Trento, perché asseritamente proposti oltre il termine di cui all'art. 39, secondo comma, della legge n. 87 del 1953. Le convenzioni impugnate non sono state, infatti, né pubblicate, né notificate alla ricorrente, né risultava da dati oggettivi che la stessa avesse avuto effettiva conoscenza della giuridica esistenza di esse prima della pubblicazione del bando di gara, impugnato in via consequenziale nel giudizio per conflitto, e che ha indotto la ricorrente ad effettuare un accesso agli atti, dal quale sono emerse le convenzioni asseritamente lesive.

La sentenza n. **305** ha, invece, dichiarato l'inammissibilità dell'intervento in giudizio spiegato dal World Wild Fund Italia Onlus ONG, dall'Ente Nazionale Protezione Animali ENPA Onlus, dalla Lega Antivivisezione LAV Onlus e dalla Lega Italiana Protezione degli Uccelli LIPU Birdlife Italia Onlus, tutti in persona dei rispettivi legali rappresentanti. Hanno trovato così conferma l'orientamento consolidato secondo cui nei giudizi per conflitto di attribuzione fra enti non è ammesso l'intervento di soggetti diversi da quelli legittimati a promuovere il ricorso o a resistervi, subendo tale regola l'eccezione relativa all'ipotesi in cui gli atti impugnati siano oggetto di un giudizio di fronte agli organi della giurisdizione comune – ordinaria, amministrativa, tributaria, militare o contabile – in cui l'interventore sia parte e la pronuncia della Corte sia suscettibile di condizionare l'esito di tale giudizio.

Con la sentenza n. **332** è stata dichiarata l'inammissibilità della costituzione in giudizio del Presidente del Consiglio dei ministri, in quanto avvenuta oltre il termine perentorio stabilito dall'art. 25, comma 4, delle Norme integrative. L'ultima delle notificazioni dei

ricorsi previste dai commi 1 e 2 dello stesso art. 25 – nella specie, la notificazione al Tribunale di Venezia, quale organo che ha emanato l'atto impugnato – si era, infatti, perfezionata il 17 agosto 2011, con la conseguenza che il termine per la costituzione scadeva il 26 settembre 2011 (pacifica essendo l'inapplicabilità, nei giudizi costituzionali, della sospensione dei termini nel periodo feriale): gli atti di costituzione risultavano depositati solo il 27 settembre 2011, e quindi tardivamente.

Nel conflitto deciso con l'ordinanza n. **132** la Regione Sicilia, resistente, non si è costituita in giudizio.

4. Gli atti impugnati

I conflitti decisi nel 2011 hanno avuto a oggetto: una deliberazione del Consiglio dei ministri con la quale era stato disposto l'esercizio dei poteri sostitutivi del Governo nei confronti della Regione Campania al fine di dare attuazione al piano di rientro dei disavanzi del Servizio sanitario regionale campano (ordinanza n. **20**); due convenzioni tra ANAS s.p.a. e Autostrada Brescia-Verona-Vicenza-Padova s.p.a., approvate con decreti del Ministro dei lavori pubblici, di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, il Programma delle infrastrutture e insediamenti produttivi strategici di preminente interesse nazionale, approvato dal Consiglio dei ministri il 15 luglio 2009, inserito nel 7° Documento di Programmazione Economica e Finanziaria, nonché due delibere CIPE e un parere della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome (sentenza n. **62**); un decreto del Dirigente generale del Dipartimento regionale foreste della Regione Siciliana (sentenza n. **90**); un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri sul riordino della disciplina delle Comunità montane (sentenza n. **91**); un decreto del Presidente della Repubblica recante revisione dell'assetto ordinamentale, organizzativo e didattico della scuola dell'infanzia e del Primo ciclo di istruzione (sentenza n. **92**); un decreto dell'Assessore per il turismo, le comunicazioni ed i trasporti della Regione Siciliana (ordinanza n. **132**); svariate deliberazioni della Giunta della Regione siciliana che hanno disposto la conferma o il conferimento dell'incarico di direttore generale a tempo determinato a persone esterne alle dotazioni organiche dell'amministrazione regionale (sentenza n. **156**); alcuni decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (sentenze numeri **255** e **264**); un decreto del Ministro dello sviluppo economico, adottato di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e con il Ministro per i beni e le attività culturali, recante «Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili (sentenza n. **275**); una sentenza del Consiglio di Stato (ordinanza n. **302**); una delibera della Giunta regionale del Veneto sulla stagione venatoria (sentenza n. **305**); un decreto direttoriale del Ministero della difesa, con cui erano stati individuati gli immobili in uso all'Amministrazione della difesa, da assoggettare a procedure di alienazione, permuta, valorizzazione e gestione previste dall'art. 14-bis, comma 3, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (sentenza n. **319**); un'ordinanza del Tribunale di Venezia (sentenza n. **332**); una nota del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento del tesoro (sentenza n. **340**).

Si segnala che nella sentenza n. **62** è stata dichiarata l'inammissibilità delle censure rivolte al parere della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, in quanto, a prescindere dall'intrinseca idoneità lesiva dell'atto in questione, detta impugnativa non trovava riscontro nella delibera della Giunta provinciale, con la quale era stata decisa la proposizione del conflitto.

Giova altresì ricordare che nella sentenza n. **275** la Corte ha rigettato un'eccezione di inammissibilità sollevata dalla parte resistente e fondata sulla natura meramente attuativa del decreto ministeriale impugnato rispetto alla previsione contenuta in un decreto legislativo, al quale sarebbe stata riconducibile l'asserita lesione delle prerogative della ricorrente, e che dunque avrebbe dovuto essere oggetto del ricorso in via principale: secondo la Consulta, infatti, il decreto ministeriale impugnato non costituiva pedissequa attuazione della norma

primaria ma, al contrario, risultava con essa in contrasto. Con la medesima pronuncia la Corte aveva anche ricordato come nei giudizi per conflitto di attribuzione non trovi applicazione l'istituto dell'acquiescenza, data l'indisponibilità delle competenze di cui si controverte in tali giudizi: da qui il rigetto dell'eccezione di inammissibilità proposta dalla parte resistente e basata sulla circostanza che la partecipazione della Provincia autonoma di Trento alla Conferenza unificata che aveva approvato il decreto ministeriale avrebbe vincolato la ricorrente all'esito maturato in quella sede.

Da segnalare, inoltre, che nella sentenza n. **332** la Corte ha riconosciuto l'idoneità dell'atto impugnato a ledere le attribuzioni costituzionali della Regione. Per costante giurisprudenza, infatti, 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». Con particolare riguardo alla garanzia prevista a favore dei consiglieri regionali dall'art. 122, quarto comma, Cost., è stato escluso che il mero «esercizio della giurisdizione civile» nei confronti di un consigliere, pure in presenza di una eccezione della difesa di quest'ultimo tesa a far valere l'insindacabilità, possa ritenersi, di per sé, lesivo della garanzia e tale, dunque, da legittimare la Regione a reagire con lo strumento del conflitto. Nell'attuale assetto dei rapporti fra attribuzioni dell'autorità giudiziaria e tutela della prerogativa in questione la Regione può, infatti, censurare solo «il “cattivo uso” del potere valutativo da parte di chi, in via ordinaria, svolge la funzione giurisdizionale, ritenendo che la pronuncia sia in contrasto con la previsione contenuta nella citata disposizione costituzionale». Il caso di cui alla sentenza in parola si presentava diverso da quelli decisi nel senso della carenza dell'idoneità lesiva, giacché non si trattava di un mero atto di impulso processuale, imposto dalla legge senza margini di discrezionalità in presenza di determinate condizioni, o comunque privo di ogni «contenuto decisorio», ma di un provvedimento con il quale il giudice si era pronunciato – con valutazione discrezionale e sia pure in funzione preparatoria della pronuncia volta a definire il giudizio – sulle istanze istruttorie delle parti.

Infine, si ricorda che nella sentenza n. **340** la dichiarazione di inammissibilità è stata determinata dal fatto che il ricorso aveva ad oggetto un atto non dispositivo né imperativo, ma dichiaratamente chiarificatorio e non proveniente da un organo legittimato a rappresentare lo Stato e quindi non idoneo a ledere le competenze della Provincia. L'atto impugnato era, infatti, un e-mail indirizzato al Consorzio dei Comuni della Provincia di Bolzano in risposta ad un quesito da quest'ultimo formulato per risolvere i dubbi inerenti all'ambito di applicabilità ed alla portata dell'obbligo di comunicazione dei dati patrimoniali disposto dall'art. 2, comma 222, della legge n. 191 del 2009. La Corte ha così confermato l'indirizzo secondo cui, per quanto riguarda i conflitti tra Stato e Regione, l'art. 39 della legge 11 marzo 1953, n. 87, nel prevedere che l'atto che si assume lesivo della competenza di uno dei due soggetti può essere costituito da «qualunque atto di un loro organo che, nell'esercizio di funzioni legislative o amministrative, affermi in concreto la propria competenza o neghi l'altrui», esige che esso «contenga una chiara manifestazione di volontà dell'organo in ordine all'affermazione di una [...] competenza» propria dell'ente, in un determinato settore. Alla stregua di tale principio, si è ripetutamente ribadito che non hanno attitudine lesiva della sfera di attribuzione costituzionale dell'ente confliggente quegli atti che siano privi di efficacia vincolante e che non contengano una chiara manifestazione di volontà dell'ente di riaffermare la propria competenza nel settore in esame e di negare l'altrui, risolvendosi, ad esempio, in mere istruzioni o pareri non vincolanti o indicazioni tecniche..

5. I parametri del giudizio

Le Regioni ad autonomia differenziata e la Province autonome di Trento e Bolzano hanno evocato a parametro i relativi Statuti e normative di attuazione congiuntamente a diverse disposizioni costituzionali (sentenze numeri **62**, **275** e **340**), oppure di normativa statutaria unitamente al principio di leale collaborazione (sentenza n. **319**).

Le Regioni ad autonomia ordinaria si sono riferite, come parametri di costituzionalità, agli artt. 5, 97, 117, 118 e 119 Cost. e al principio di leale collaborazione (sentenze numeri **91**, **92**, **255** e **264** e ordinanza n. **20**), mentre nella sentenza n. **332** la Regione invocava gli artt. 121, 122 e 123 Cost..

Il Governo ha fatto riferimento all'art. 117 (ordinanza n. **132** e sentenza n. **90**), agli artt. 3 e 97 Cost. (sentenza n. **156**) e, nella sentenza n. **305**, all'art. 117, primo comma, Cost..

6. La materia del contendere e il «tono costituzionale» del conflitto

Con riferimento alla materia del contendere ed al «tono costituzionale» del conflitto, può segnalarsi - oltre alle sentenze numeri **90**, **156** e **305** (su cui vedi infra, par. 8.3)- la sentenza n. **319**, in cui la Corte ha esaminato un conflitto in cui la Regione lamentava il mancato trasferimento al suo demanio - o, in subordine, al suo patrimonio - di due immobili indicati in un decreto direttoriale, nonché, in ulteriore subordine, di non essere stata coinvolta nel procedimento volto alla dismissione degli immobili *de quo*.

Consolidata è la giurisprudenza costituzionale che ritiene estranee alla materia dei conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni le controversie circa la titolarità di un bene, «che non coinvolgano, neppure mediatamente, l'accertamento della violazione di norme attributive di competenza di rango costituzionale»: l'art. 39 della legge 11 marzo 1953, n. 87, delimita infatti chiaramente l'oggetto del conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni nella richiesta di un «regolamento di competenza», sicché «la controversia relativa alla titolarità di un bene e la interpretazione della normativa - di rango legislativo o costituzionale - che ad essa si riferisce restano di competenza dei giudici comuni se non pongono in questione la delimitazione delle attribuzioni costituzionali degli enti in conflitto». Nel caso di specie, il fatto che la ricorrente avesse evocato, come parametri asseritamente violati, gli artt. 32 e 33 dello statuto speciale siciliano, non implicava l'ammissibilità del conflitto, poiché l'oggetto di quest'ultimo non era la lesione di una sfera di competenza della Regione, ma la spettanza dei suddetti beni. In definitiva, il conflitto non concerneva la delimitazione delle attribuzioni costituzionali degli enti interessati e si risolveva in una controversia sull'interpretazione delle disposizioni dirette a stabilire a quale, tra gli enti medesimi, spettasse la proprietà di determinati beni, nonché quale fosse il titolo giuridico di appartenenza dei beni stessi. Il ricorso finalizzato a reclamare la titolarità di alcuni beni non costituisce, pertanto, una *vindicatio potestatis*, bensì una *vindicatio rerum*, estranea alla competenza del giudice costituzionale.

7. La riunione dei giudizi

Nel 2011 la Corte ha disposto la riunione e la decisione con un'unica pronuncia di più conflitti in 4 casi (sentenze numeri **62** - 2 conflitti -, **92** - 2 conflitti -, **255** - 3 conflitti - e **332** - 2 conflitti).

8. Le decisioni della Corte

Delle quindici pronunce emesse in sede di conflitto di attribuzione, undici sono state rese in forma di sentenza e tre in forma di ordinanza (numeri **20**, **132** e **302**). Le decisioni che hanno pronunciato sul merito del conflitto sono state sei (sentenze numeri **91**, **92**, **255**, **275**,

264 e 332), mentre l'inammissibilità dei ricorsi è stata dichiarata in sette casi (sentenze numeri 62 - 3 capi di dispositivo –, 90, 91, 156, 305, 306 e 340).

8.1. L'estinzione del giudizio

In due casi i giudizi sono stati dichiarati estinti a seguito dell'intervenuta rinuncia al ricorso: in un caso essa è stata accettata dalla controparte costituita (ordinanza n. 20), nell'altro la parte resistente non si era costituita in giudizio (ordinanza n. 132).

8.2. Le decisioni di cessazione della materia del contendere

La sentenza n. 62 contiene due capi di dispositivo che dichiarano la cessazione della materia del contendere, decisa su istanza della parte ricorrente. Da segnalare, peraltro, il fatto che tale istanza si riferiva soltanto ad una parte di uno dei due ricorsi riuniti, mentre la Corte ha esteso la dichiarazione di cessazione anche ad un profilo di illegittimità denunciato nell'altro ricorso.

8.3. Le decisioni di inammissibilità

Ad una decisione di inammissibilità del conflitto si è giunti nelle sentenze numeri 62 (3 capi di dispositivo), 90, 91, 156, 305, 306, 319 e 340.

Da segnalare che con la prima (sentenza n. 62), è stata innanzi tutto dichiarata l'inammissibilità di uno dei due ricorsi riuniti, nella parte in cui aveva ad oggetto la convenzione 7 dicembre 1999 tra ANAS s.p.a. e Autostrada Brescia-Verona-Vicenza-Padova s.p.a., approvata con decreto 21 dicembre 1999 del Ministro dei lavori pubblici, di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, in quanto detta convenzione era stata interamente sostituita da una successiva, del 2007. Per altro verso, il medesimo ricorso è risultato inammissibile anche in ragione della carenza di adeguata motivazione di tutte le censure, fuorché quella concernente la denunciata violazione dell'art. 19 del d.P.R. n. 381 del 1974. Ad avviso della Corte, infatti, non solo vi è stata una mera evocazione di alcuni parametri costituzionali, senza alcuna descrizione dei denunciati profili di lesione, ma, in relazione ad altri parametri, la motivazione risultava estremamente sintetica e generica. Ancora per motivi attinenti al difetto di adeguata motivazione è stata dichiarata l'inammissibilità di parte del secondo ricorso oggetto della decisione in parola.

Nel caso deciso con la sentenza n. 90, invece, l'inammissibilità del conflitto è derivata dal fatto che il ricorso risultava espressamente proposto «non già allo scopo di ottenere la declaratoria della spettanza dell'attribuzione rispetto al provvedimento impugnato, cui eventualmente conseguiva l'annullamento del medesimo provvedimento, ove lesivo della predetta attribuzione, scopo a cui il conflitto fra enti è per sua natura finalizzato, quanto piuttosto a quello di ottenere esclusivamente la declaratoria di illegittimità costituzionale in parte qua del decreto dirigenziale impugnato». La Corte ha infatti ricordato come non sia consentito far valere in sede di conflitto di attribuzione fra enti censure di illegittimità costituzionale inerenti ad atti non aventi forza di legge, in quanto, «diversamente argomentando, potrebbe accadere che, tramite lo strumento del conflitto, la Corte venga chiamata impropriamente ad un sindacato generale di legittimità costituzionale – del tutto estraneo al sistema – su atti non aventi forza di legge».

Con la sentenza n. 156 la Corte ha dichiarato l'inammissibilità del conflitto in quanto la prospettata illegittimità delle delibere impugnate non poteva dar luogo ad un conflitto di attribuzione tra enti con conseguente sindacato da parte della Consulta, difettando la lesione o la menomazione di una attribuzione costituzionale dello Stato ricorrente e, quindi, l'elemento oggettivo del conflitto.

L'inammissibilità decisa con la sentenza n. 305 è, invece, dovuta al fatto che il ricorrente non lamentava uno sconfinamento della Regione all'interno di un ambito competenziale dello Stato, tale da lederne una attribuzione costituzionalmente tutelata, poiché l'effettivo oggetto delle doglianze statali era il modo attraverso il quale la competenza regionale in materia di

deroghe alla cacciabilità degli uccelli migratori era stata esercitata. La figura dei conflitti di attribuzione non si restringe, infatti, «alla sola ipotesi di contestazione circa l'appartenenza del medesimo potere, che ciascuno dei soggetti contendenti rivendichi per sé, ma si estende a comprendere ogni ipotesi in cui dall'illegittimo esercizio di un potere altrui consegua la menomazione di una sfera di attribuzioni costituzionalmente assegnate all'altro soggetto». Ricorda, però, la Corte come in questa ultima ipotesi, occorre che l'atto per il suo contenuto sia idoneo ad arrecare di per sé pregiudizio alla sfera di competenze costituzionali vantate dall'ente ricorrente. Nel caso in cui la lesione si sostanzia e si esaurisca nella mera presunta erronea applicazione della legge da parte dell'atto impugnato non sussiste materia per un conflitto di attribuzione, restando aperta, invece, la strada della ordinaria tutela giurisdizionale al fine di farne valere la affermata illegittimità, dato che il pregiudizio denunciato non sarebbe riconducibile ad un'autonoma attitudine lesiva dello stesso, ma soltanto al modo erroneo in cui è stata applicata la legge.

8.4. Le decisioni di merito

Le decisioni che hanno pronunciato sul merito del conflitto sono state sei: quattro di accoglimento (sentenze numeri **91**, **255**, **264** e **332**) e due in parte di accoglimento e in parte di rigetto (sentenze numeri **92** e **275**).

L'ordinanza n. **302**, infine, ha rigettato l'istanza di sospensione della sentenza del Consiglio di Stato, sezione V, n. 4502, proposta dalla Regione Campania.

Capitolo IV

Il giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato

Sezione I

La fase dell'ammissibilità

1. Premessa

Nel 2011, la Corte ha reso 18 ordinanze che hanno deciso la fase dell'ammissibilità di un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato. Cinque di queste hanno riguardato l'impugnazione di una delibera d'insindacabilità delle opinioni espresse da un parlamentare ex art. 68, primo comma, della Costituzione (ordinanze numeri **14**, **38**, **87**, **142** e **147**); una ha avuto ad oggetto la mancata presentazione al Parlamento del risultato di un *referendum* approvativo della proposta di distacco di Comuni da una Regione e conseguente aggregazione ad altra Regione ex art. 132 Cost. (ordinanza numeri **11**); tre hanno riguardato conflitti promossi da rappresentanti dei presentatori e promotori di *referendum* abrogativi avverso delibere della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, del Senato, della Camera e del Governo (ordinanze numeri **196**, **197** e **198**); tre hanno avuto ad oggetto problemi relativi alla qualificazione dei reati ministeriali (ordinanze numeri **104**, **241** e **313**); una ha riguardato la questione del legittimo impedimento del Presidente del consiglio dei ministri (ordinanza n. **297**); una ha riguardato il problema della definizione della data di svolgimento delle consultazioni referendarie (ordinanza n. **169**); una ha avuto ad oggetto la questione dell'autorizzazione a utilizzare intercettazioni telefoniche nei confronti di un deputato (ordinanza n. **327**); una ha riguardato il conflitto sollevato dalla Procura della Corte dei conti nei confronti di un Tribunale in relazione ad una sentenza da questi pronunciata (ordinanza n. **285**); una il conflitto proposto da un consigliere del CSM – dichiarato decaduto – nei confronti del Consiglio medesimo (ordinanza n. **279**); una, infine, il conflitto promosso da un avvocato «nella qualità di cittadino che adempie ai doveri costituzionali di fedeltà e difesa della Repubblica e della Costituzione», nei confronti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati (ordinanza n. **121**).

2. I soggetti del conflitto

Undici dei diciotto conflitti sottoposti alla preliminare valutazione di ammissibilità da parte della Corte hanno visto coinvolti organi della magistratura.

Per quanto riguarda i conflitti in materia di insindacabilità parlamentare, i ricorsi sono stati proposti da giudici per le indagini preliminari presso il Tribunale (ordinanza n. **142**), da Giudici dell'udienza preliminare (ordinanze numeri **87** e **147**), da Corti di appello (ordinanza n. **38**) e dalla Corte di Cassazione (ordinanza n. **14**). Sulla scorta della propria consolidata giurisprudenza, la Corte ha ribadito la legittimazione degli organi evocati a sollevare il conflitto in quanto organi giurisdizionali, in posizione di indipendenza costituzionalmente garantita, competenti a dichiarare definitivamente, nell'esercizio delle funzioni attribuitegli, la volontà del potere cui appartengono. Parimenti confermata è, naturalmente, la legittimazione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica a resistere in questo genere di conflitti, in quanto organi competenti a dichiarare in modo definitivo la volontà del potere che rappresentano in merito alla ricorrenza dell'immunità riconosciuta dall'art. 68, primo comma, della Costituzione (rispettivamente ordinanze numeri **14**, **87** e **147**, e ordinanze numeri **38** e **142**).

Parimenti ammissibili sotto il profilo soggettivo (oltre che sotto quello oggettivo) sono stati dichiarati i conflitti sollevati dal Senato della Repubblica (ordinanza n. **104**) e dalla Camera dei

deputati (ordinanza n. **241**) per difendere le attribuzioni ad esse spettanti *ex art. 96, Cost.*: nel primo caso, i legittimati passivi al conflitto sono stati individuati non solo nel Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale, ma anche i procuratori della Repubblica, direttamente investiti delle funzioni previste dall'art. 112 Cost. e dunque gravati dall'obbligo non solo di esercitare l'azione penale, ma anche di svolgere le attività di indagine a questa finalizzate; nel secondo caso, il Giudice per le indagini preliminari e il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale.

Ancora con riferimento ai conflitti che hanno visto coinvolti organi della magistratura, hanno superato il vaglio di ammissibilità sotto il profilo soggettivo (oltre che oggettivo) il conflitto promosso dal Presidente del consiglio dei ministri nei confronti del Tribunale di Milano per asserita lesione, da parte di quest'ultimo, delle attribuzioni spettanti al primo ai sensi degli artt. 92 e 95, Cost. (ordinanza n. **297**); il conflitto promosso dalla Corte di cassazione nei confronti del Senato della Repubblica per l'asserito esercizio illegittimo, da parte di quest'ultimo, del potere di dichiarare il carattere ministeriale dei reati di ingiuria e diffamazione contestati ad un senatore (ordinanza n. **313**); infine, in conflitto proposto dal Tribunale di Santa Maria Capua Vetere nei confronti della Camera dei deputati, la quale aveva negato l'autorizzazione all'utilizzo di alcune intercettazioni telefoniche (ordinanza n. **327**).

Inammissibile, invece, è stato ritenuto il conflitto promosso dalla Procura della Corte dei conti presso la sezione giurisdizionale del Trentino-Alto Adige/Südtirol, nei confronti del Tribunale di Trento, in relazione ad una sentenza da questi pronunciata, nella parte in cui si affermava «la fondatezza del “giudizio” di accanimento formulato da un giornalista nei confronti del Sostituto Procuratore generale in servizio presso la Procura ricorrente», per l'asserita lesione delle prerogative di indipendenza del pubblico ministero della Corte dei conti garantite dall'art. 108 della Costituzione (ordinanza n. **285**). Con riferimento al profilo soggettivo, la Corte ha infatti osservato come se è vero che la giurisprudenza costituzionale è costante nel riconoscere 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, è vero anche che, nel caso di specie, la Procura ricorrente rivendicava la sua legittimazione «solo in quanto organo astrattamente titolare del potere giurisdizionale ma al di fuori dell'esercizio concreto delle funzioni ad essa assegnate» e che «la motivazione della sentenza del Tribunale civile di Trento sulla natura non diffamatoria dell'affermazione fatta dal giornalista di “accanimento della Procura nei confronti del Comune di Trento” non interferi[va] in alcun modo con l'esercizio della funzione giurisdizionale in relazione a singoli provvedimenti da adottare»: mancava, quindi, nella fattispecie, la legittimazione della ricorrente a proporre il conflitto, non essendo titolare in concreto di un potere giurisdizionale il cui esercizio possa dipendere dall'annullamento dell'atto impugnato.

Per quanto riguarda i conflitti rispetto ai quali le autorità giurisdizionali sono risultate estranee, l'ordinanza n. **11** ha, innanzi tutto, confermato l'orientamento che esclude che un ente locale possa essere riconosciuto quale «potere dello stato», non potendo nemmeno ritenersi «che tale figura, pur essendo “esterna all'organizzazione dello Stato”, eserciti un potere che rientri nello “svolgimento di più ampie funzioni, i cui atti finali siano imputati allo Stato-autorità” [...]».

Ugualmente confermato è l'orientamento secondo cui va riconosciuto agli elettori, in numero non inferiore a 500.000, sottoscrittori della richiesta di *referendum* – dei quali i promotori sono competenti a dichiarare la volontà in sede di conflitto – la titolarità, nell'ambito della procedura referendaria, di una funzione costituzionalmente rilevante e garantita, in quanto essi attivano la sovranità popolare nell'esercizio dei poteri referendari (ordinanza n. **169**, che ha dichiarato l'inammissibilità del conflitto per ragioni attinenti esclusivamente al piano oggettivo).

Con l'ordinanza n. **279** è stato esaminato il conflitto promosso da un consigliere del

Consiglio superiore della Magistratura, dichiarato decaduto: la Corte ha, infatti, osservato che la deliberazione di decadenza non vale a “trasformare” il consigliere, *uti singulus*, in organo competente «a dichiarare definitivamente la volontà del potere» costituzionalmente delineato, poiché il venir meno della sua qualità di componente dell’organo di rilevanza costituzionale non si è determinato in virtù di un atto o comportamento “esterno” all’organo medesimo, ma a seguito ed in dipendenza di una deliberazione “interna” ad esso, nell’esercizio di una prerogativa tipicamente attribuita, secondo il principio dell’autoriconoscimento della regolare composizione dell’organo. Ad avviso della Consulta, seguendo la tesi del ricorrente, «si perverrebbe alla conseguenza – davvero singolare – per la quale il componente dell’organismo di rilevanza costituzionale, sicuramente privo, a livello individuale, della fisionomia e del carattere di “potere dello Stato” fintanto che faccia parte dell’organo stesso, possa, invece, divenire tale, *ipso facto* – e soltanto nei confronti di quell’organo – proprio quando, eventualmente, venga “estromesso” dal medesimo; pervenendo, tra l’altro, a generare, in capo a quel medesimo organo, una “legittimazione passiva” nel contraddittorio, in dipendenza di un atto da esso compiuto nei confronti di un proprio componente, così da dar vita ad una sorta di conflitto “soggettivamente impossibile”, proprio perché di carattere esclusivamente e necessariamente “endo-organico”».

Un cenno a parte merita l’ordinanza n. **121**, in cui la Corte ha dichiarato «palesamente inammissibile» il conflitto proposto da un singolo cittadino che affermava di agire in quanto «investito direttamente dalla Costituzione (artt. 52 e 54) della funzione pubblica di rango costituzionale consistente nella (eccezionale) difesa del nucleo fondamentale ed intangibile, protetto dagli artt. 1 e 139 della Costituzione, della forma repubblicana e democratica dello Stato»: trova, infatti, conferma il consolidato orientamento secondo cui «in nessun caso [...] il singolo cittadino può [...] ritenersi investito di una funzione costituzionalmente rilevante tale da legittimarlo a sollevare conflitto di attribuzioni ai sensi degli artt. 134 Cost. e 37 legge n. 87 del 1953».

Le ordinanze numeri **196**, **197** e **198** si sono, infine, limitate a dichiarare estinti (per rinuncia) i ricorsi promossi dai promotori e presentatori di una richiesta di *referendum* abrogativo nei confronti, rispettivamente, della Commissione parlamentare per l’indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi (ordinanza n. **196**), del Senato della Repubblica, del Governo, in persona del Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore* e della Commissione parlamentare per l’indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi (ordinanza n. **197**) e, infine, della Camera dei deputati, del Senato della Repubblica e del Governo (ordinanza n. **198**).

3. I profili oggettivi

Come anticipato, cinque delle diciotto decisioni rese in punto di valutazione preliminare dell’ammissibilità di conflitti tra poteri hanno riguardato delibere parlamentari di insindacabilità (ordinanze numeri **14**, **38**, **87**, **142** e **147**). In tutti i casi i giudici ricorrenti lamentavano la menomazione della propria sfera di attribuzione, costituzionalmente garantita, a seguito dell’adozione, da parte di una delle Camere, di una deliberazione in cui si affermava, in modo asseritamente illegittimo, che le opinioni espresse da un proprio membro rientravano nell’esercizio delle funzioni parlamentari, ricadendo pertanto nel campo di applicazione della garanzia di insindacabilità di cui all’art. 68, comma 1, della Costituzione. La Corte ha, in tutti questi casi, accertato la sussistenza della materia di conflitto.

Validamente instaurato è stato anche il conflitto promosso dal Senato della Repubblica nei confronti dell’autorità giudiziaria, che aveva esperito indagini a carico dell’on. Mario Clemente Mastella, Ministro all’epoca dei fatti contestati, omettendo di trasmettere, ai sensi dell’art. 6 della legge costituzionale n. 1 del 1989, gli atti al Collegio per i reati ministeriali, e aveva altresì rigettato l’eccezione di incompetenza funzionale del Tribunale di Napoli a giudicare il Ministro della giustizia on. Mario Clemente Mastella, e di procedere secondo il rito ordinario (ordinanza

n. **104**). Il Senato chiedeva, quindi, l'annullamento di tali atti, poiché l'autorità giudiziaria avrebbe menomato le attribuzioni costituzionali spettanti al ricorrente in base all'art. 96 della Costituzione, in forza delle quali la Camera competente a deliberare sull'autorizzazione ivi prevista dovrebbe venire informata della pendenza di qualsiasi procedimento penale, se relativo a fatti attribuiti a chi abbia rivestito, al tempo di essi, la qualità di ministro, e avrebbe titolo a pretendere che, in tali casi, gli atti siano trasmessi al tribunale dei ministri, quale «unico organo giudiziario legittimato ad indagare sulla notizia di reato addebitato al Ministro ed a qualificare, all'esito delle indagini, la natura del reato».

Ipotesi in parte analoga è quello di cui all'ordinanza n. **241**, con cui è stato dichiarato ammissibile il conflitto promosso dalla Camera dei deputati nei confronti dell'autorità giudiziaria: in questo caso il ricorrente chiedeva alla Corte di dichiarare che non spettava all'autorità giudiziaria «esperire indagini nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri in carica», «nonché procedere alla richiesta di giudizio immediato» «relativamente al contestato delitto di concussione, omettendo di trasmettere gli atti al Collegio per i reati ministeriali», «in tal modo precludendo alla competente Camera dei deputati l'esercizio delle proprie attribuzioni costituzionali in materia di cui all'art. 96 Cost. ed alla legge costituzionale n. 1 del 1989, e comunque senza dare la dovuta comunicazione». Inoltre, si chiedeva la dichiarazione della non spettanza del potere di «procedere in via ordinaria ed emettere il decreto di giudizio immediato nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri in carica, né affermare, in relazione al contestato delitto di concussione, la natura non ministeriale dello stesso, omettendo di rilevare la necessaria trasmissione degli atti» al Collegio «con i provvedimenti del caso, in tal modo precludendo alla competente Camera dei deputati l'esercizio delle proprie attribuzioni costituzionali in materia di cui all'art. 96 Cost. ed alla legge costituzionale n. 1 del 1989, e comunque senza dare la dovuta comunicazione» a quest'ultima.

Un contrasto tra Presidente del consiglio e autorità giudiziaria si è profilato nel caso di cui all'ordinanza n. **297**, laddove il primo ha chiesto alla Corte di dichiarare che non spettava al Tribunale di Milano stabilire che non costituisce impedimento assoluto alla partecipazione alle udienze penali, e perciò causa di giustificazione della sua assenza, il diritto-dovere del Presidente del Consiglio dei ministri a presiedere una riunione del Consiglio dei ministri, anche nell'ipotesi in cui la predetta riunione, già fissata in una precedente data non coincidente con un giorno di udienza dibattimentale, venga differita ad altra data coincidente con un giorno di udienza, con conseguente annullamento dell'ordinanza con la quale era stata rigettata la richiesta di rinvio dell'udienza dibattimentale, nonché l'attività istruttoria compiuta nel corso della prefata udienza.

Validamente instaurato è stato, poi, il conflitto sollevato dalla Corte di cassazione in relazione alla deliberazione assunta dal Senato della Repubblica con la quale si dichiarava il carattere ministeriale dei reati di ingiuria e diffamazione contestati ad un senatore ai danni di un onorevole, in riferimento a talune espressioni profferite dal primo nei confronti del secondo nel corso di una trasmissione televisiva, e la sussistenza, in ordine a tali reati, della finalità di cui all'art. 9, comma 3, della legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1 (ordinanza n. **313**). Il ricorrente chiedeva, quindi, alla Corte di dichiarare che non spettava al Senato della Repubblica deliberare, ai fini dell'esercizio della prerogativa di cui all'art. 96 Cost., che le frasi pronunciate dall'allora Ministro della giustizia nel corso della predetta trasmissione, oggetto del procedimento penale in relazione al quale pende ricorso per cassazione, integravano un reato avente natura ministeriale in quanto commessi nell'esercizio delle funzioni, e di rimuovere pertanto la relativa deliberazione.

Con l'ordinanza n. **327** è stato dichiarato ammissibile anche il conflitto proposto dall'autorità giudiziaria avverso la Camera dei deputati, in relazione alla delibera con cui quest'ultima aveva negato l'autorizzazione a utilizzare intercettazioni telefoniche nei confronti di un deputato: il giudice ricorrente chiedeva, quindi, alla Corte di dichiarare che non spettava alla Camera negare detta autorizzazione processuale secondo criteri estranei alle previsioni della legge n. 140 del 2003 e, conseguentemente, annullare la relativa deliberazione.

Quanto ai conflitti dichiarati inammissibili, l'ordinanza n. 11 ha avuto ad oggetto il ricorso presentato dal Comune di Colle Santa Lucia, il quale chiedeva alla Corte di accertare la menomazione del diritto di iniziativa alla variazione territoriale regionale e del diritto di autodeterminazione del Comune per violazione, nella forma dell'inadempimento, dell'obbligo previsto all'art. 45, quarto comma, della legge n. 352 del 1970, posta in essere dal Consiglio dei ministri attraverso la mancata presentazione al Parlamento del disegno di legge per il distacco del Comune da una Regione e la sua aggregazione ad altra Regione, nonché per violazione, «nella forma dell'aggravamento della procedura legislativa», dell'obbligo previsto dalla disposizione citata, violazione posta in essere, da un lato, «dal Consiglio dei ministri attraverso la presentazione al Parlamento del disegno di legge governativo di variazione territoriale regionale avente natura costituzionale, anziché avente natura ordinaria», e, d'altro lato, da due deputati e da un senatore nonché, eventualmente, dalle Camere di appartenenza e dai Presidenti delle medesime, «attraverso l'esercizio del diritto di iniziativa legislativa avente natura costituzionale, anziché avente natura ordinaria». Il Comune chiedeva, inoltre, alla Corte di «adottare una pronuncia sostitutiva dell'ingiustificato rifiuto da parte del Consiglio dei ministri a dar vita ai suddetti atti vincolati, affinché sia in tal modo ordinata la presentazione al Parlamento del predetto disegno di legge entro un termine prefissato, nonché la sua presentazione con natura ordinaria».

Oltre al difetto di legittimazione attiva al conflitto (v. *supra*, par. 2), la Corte ha rilevato la carenza del requisito oggettivo, in quanto il ricorrente lamentava la lesione delle proprie prerogative «unicamente in relazione a fasi successive a quella concernente la celebrazione del referendum ex art. 132, secondo comma, Cost., alla quale soltanto si riferiscono il diritto di iniziativa e di autodeterminazione del Comune [...] e che costituisce il momento iniziale del procedimento decisionale complesso previsto per la variazione territoriale cui esso aspirerebbe». Inoltre, secondo la Consulta, il ricorso era finalizzato non già al ripristino del corretto confine fra le diverse attribuzioni costituzionali coinvolte, quanto piuttosto ad ottenere una pronuncia – «estranea» alla giurisdizione attribuita alla Corte – «che tenga luogo degli atti tuttora mancanti al completamento della procedura di variazione territoriale di cui all'art. 132 Cost.».

Parimenti inammissibili per ragioni attinenti al piano oggettivo (oltre che soggettivo: vedi *supra*, par. 2) sono stati ritenuti: il conflitto sollevato dalla Procura della Corte dei conti presso la sezione giurisdizionale del Trentino-Alto Adige/Südtirol, sede di Bolzano, nei confronti del Tribunale di Trento, sezione civile, in composizione monocratica, in relazione alla sentenza da questi pronunciata nel giudizio civile n. 3327 del 2007, nella parte in cui in tale atto si affermava «la fondatezza del “giudizio” di accanimento formulato da un giornalista nei confronti del Sostituto Procuratore generale in servizio presso la Procura ricorrente», in tal modo ledendo le prerogative di indipendenza del pubblico ministero della Corte dei conti garantite dall'art. 108 della Costituzione (ordinanza n. 285); il conflitto proposto dall'avv. Matteo Brigandi nei confronti del Consiglio superiore della magistratura, in riferimento alla deliberazione ed a taluni atti del relativo procedimento, con cui è stata dichiarata la sua decadenza da componente del Consiglio medesimo per la sussistenza di una causa di incompatibilità, deducendo che con il provvedimento di decadenza – del quale, in riferimento agli articoli 51 e 3 della Costituzione, si assume la illegittimità, in quanto la causa di incompatibilità era già stata rimossa «prima di qualsiasi contestazione» – verrebbero ad essere vulnerate attribuzioni di rango costituzionale proprie dei componenti del Consiglio superiore della magistratura derivanti dall'art. 104 Cost., con conseguente pregiudizio del corretto funzionamento dell'organo costituzionale, stante la modifica strutturale della sua composizione (ordinanza n. 279); il conflitto promosso dall'avvocato Giuseppe Benvenga «nella qualità di cittadino che adempie ai doveri costituzionali di fedeltà e difesa della Repubblica e della Costituzione», nei confronti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, con il quale il primo impugnava una delibera del Senato con cui era stato approvato il disegno di legge n. 1880-A, recante: «Misure per la tutela del cittadino contro la durata indeterminata dei processi, in attuazione dell'articolo 111 della Costituzione e dell'articolo 6 della Convenzione

europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali», nonché l'art. 3 della legge 24 febbraio 2006, n. 85 (Modifiche al codice penale in materia di reati di opinione), in quanto – secondo il ricorrente – per effetto di tali atti il Senato della Repubblica e la Camera dei deputati avevano, in violazione degli artt. 1, 138 e 139 della Costituzione, travalicato le loro attribuzioni costituzionalmente garantite e invaso quelle riservate al potere giudiziario (ordinanza n. **121**).

Per ragioni attinenti al solo profilo oggettivo è stato, invece, ritenuto inammissibile il conflitto proposto da un cittadino, nella qualità di presidente e legale rappresentante del Comitato promotore per il Sì ai *referendum* per l'Acqua Pubblica, nei confronti del Consiglio dei ministri, in riferimento ai decreti del Presidente della Repubblica del 23 marzo 2011 che hanno indetto i *referendum*, in una data (12-13 giugno 2011) diversa da quella stabilita per le elezioni amministrative (15-16 maggio): secondo il ricorrente, infatti, il Governo avrebbe fatto cattivo uso del potere attribuitogli dall'art. 34 della legge 25 maggio 1970, n. 325, non avendo accorpato lo svolgimento dei *referendum* con le elezioni amministrative indette il 15-16 maggio 2011, in tal modo compiendo una scelta irragionevole, «invasiv[a] e lesiv[a] di attribuzioni di rilievo costituzionale dei ricorrenti in quanto rappresentanti del popolo sovrano», perché il mancato accorpamento rivelerebbe un tentativo di elusione della richiesta referendaria, che contrasta con il principio d'imparzialità nell'esercizio dei pubblici poteri e con il favor che assiste l'istituto referendario (art. 75 Cost.). Inoltre, la decisione del Governo sarebbe stata contraria al principio di buon andamento sancito dall'art. 97 Cost., in quanto il mancato accorpamento del *referendum* con le elezioni amministrative avrebbe arrecato un notevole danno alle finanze pubbliche, oltre che all'economia nazionale, violando i criteri di efficienza, efficacia ed economicità che connotano la buona azione amministrativa (ordinanza n. **169**).

Con una dichiarazione di estinzione per rinuncia del ricorrente si sono, infine, chiusi i tre conflitti sollevati da Antonio Di Pietro ed altri, nella qualità di promotori e presentatori della richiesta di *referendum* abrogativo della legge 7 aprile 2010, n. 51, ed aventi rispettivamente ad oggetto la delibera della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi contenente «Disposizioni in materia di comunicazione politica, messaggi autogestiti e informazione della concessionaria pubblica nonché tribune relative alle campagne per i *referendum* popolari indetti per i giorni 12 e 13 giugno 2011», con cui sarebbe stata gravemente ristretta «la facoltà di partecipazione ai dibattiti televisivi dei sostenitori del *referendum*, con conseguente grave menomazione del potere referendario, quale espressione della sovranità popolare, riducendo a poco più di due settimane il tempo previsto dal legislatore per le campagne referendarie sul servizio pubblico radiotelevisivo» (ordinanza n. 196); l'approvazione, da parte del Senato della Repubblica, dell'emendamento governativo n. 5800 (testo corretto) e la delibera della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi del 4 maggio 2011 (ordinanza n. **197**); l'approvazione, *in parte qua*, da parte della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, della legge 26 maggio 2011, n. 75 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 marzo 2011, n. 34, recante disposizioni urgenti in favore della cultura, in materia di incroci tra settori della stampa e della televisione, di razionalizzazione dello spettro radioelettrico, di abrogazione di disposizioni relative alla realizzazione di nuovi impianti nucleari, di partecipazioni della Cassa depositi e prestiti, nonché per gli enti del Servizio sanitario nazionale della regione Abruzzo) e la presentazione da parte del Governo, in sede di conversione, dell'emendamento n. 5800 (testo corretto), che sostituisce l'art. 5 del decreto legge 31 marzo 2011, n. 34 (ordinanza n. **198**).

4. Le decisioni della Corte

Dei diciotto ricorsi esaminati, dieci sono stati dichiarati ammissibili (ordinanze numeri **14, 38, 87, 104, 142, 147, 241, 297, 313 e 327**), cinque inammissibili (ordinanze numeri **11, 121, 169, 279 e 285**), mentre nei restanti tre casi (ordinanze numeri **196, 197 e 198**) è stata dichiarata l'estinzione del processo. L'inammissibilità è stata dichiarata ora per ragioni riconducibili

insieme ai profili soggettivi ed ai profili oggettivi del conflitto (ordinanze numeri **11**, **121**, **279** e **285**), ora per motivi attinenti al solo profilo oggettivo (ordinanza n. **169**). L'estinzione è stata determinata dalla rinuncia del ricorrente.

In tutti i casi in cui il conflitto è stato dichiarato ammissibile, la Corte ha disposto che il ricorso e l'ordinanza di ammissibilità venissero notificati al resistente o ai resistenti, a cura del ricorrente, entro sessanta giorni dalla comunicazione. In un caso (ordinanza n. **241**) la notificazione del ricorso, promosso dalla Camera dei deputati, è stata disposta anche nei confronti del Senato della Repubblica, stante l'identità della posizione costituzionale dei due rami del Parlamento in relazione alle questioni di principio da trattare.

Sezione II

La fase del merito

1. Premessa

Nel 2011 la Corte ha reso undici decisioni in sede di conflitto tra poteri dello Stato. Dieci di esse hanno riguardato il problema dell'insindacabilità per le opinioni espresse dai parlamentari *ex art. 68*, primo comma, della Costituzione (sentenze numeri **81, 82, 96, 97, 98, 194, 282, 333 e 334**; ordinanza n. **249**), mentre una sola ha avuto ad oggetto la questione inerente al carattere ministeriale o meno (*ex art. 96, Cost.*) dei comportamenti posti in essere da un senatore, ministro all'epoca dei fatti (ordinanza n. **317**).

2. I soggetti del conflitto

Le pronunce in materia di insindacabilità dei parlamentari *ex art. 68*, primo comma, della Costituzione sono state rese a seguito di ricorsi promossi da un giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale (sentenza n. **82**), da un giudice dell'udienza preliminare presso il Tribunale (sentenze numeri **98, 282**), da un Tribunale (sentenze numeri **81, 96**), da una Corte d'appello (sentenza n. **334** e ordinanza n. **259**), dalla Corte di cassazione (sentenze numeri **97, 194 e 333**). La decisione relativa al diniego di autorizzazione a procedere nei confronti di un ex ministro, adottata ai sensi dell'art. 96 della Costituzione, è stata resa a seguito del ricorso promosso dal Tribunale di Livorno (ordinanza n. **317**).

Di questi dieci casi, quattro hanno coinvolto il Senato della Repubblica (sentenze numeri **82, 96, 98** e ordinanza n. **259**), sei la Camera dei deputati (sentenze numeri **81, 97, 194, 282, 333 e 334**). Il conflitto deciso con l'ordinanza n. **317**, infine, era stato sollevato a seguito della Camera dei deputati.

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

3. I profili oggettivi

Per quanto riguarda i profili oggettivi del conflitto, le deliberazioni di insindacabilità delle opinioni espresse, validamente impugnabili per costante giurisprudenza, non hanno posto problemi particolari. Altrettanto può dirsi con riferimento al diniego di autorizzazione a procedere nei confronti dell'ex ministro.

4. Il ricorso per conflitto

In una occasione (ordinanza n. **317**), la Corte ha deciso nel senso dell'improcedibilità del ricorso per l'inosservanza, da parte del giudice ricorrente, del termine perentorio di trenta giorni dall'ultima notificazione fissato, dall'ordinanza di ammissibilità dello stesso, per il deposito – presso la cancelleria della Corte – del ricorso e dell'ordinanza, con la prova della loro notificazione. La notificazione è stata, infatti, effettuata dall'ufficiale giudiziario non già a mezzo posta, ma a mani proprie, il che implica che sia posto a carico del notificante un particolare onere di diligenza. Secondo la consolidata giurisprudenza costituzionale, l'ufficiale giudiziario – pur se tenuto ad eseguire la notificazione senza indugio e comunque entro il termine prefissato dall'autorità per gli atti da essa richiesti (art. 108, secondo comma, del d.P.R. 15 dicembre 1959, n. 1229) – non ha «l'obbligo di restituire gli atti al richiedente nel domicilio

o nella sede di questo» e «il notificante [...] deve diligentemente attivarsi, facendo in modo - per quanto egli può controllare - che il procedimento di notificazione si concluda, con il ritorno degli atti nella sua disponibilità, nel tempo utile per il rituale proseguimento del processo».

Nel caso dell'ordinanza n. **259**, invece, la manifesta inammissibilità del ricorso è stata determinata dall'accertamento della carenza di interesse, a sua volta dovuta all'esistenza di una precedente pronuncia della Corte, che avendo dichiarato «non spettava al Senato della Repubblica affermare che le dichiarazioni rese dal senatore Roberto Castelli, oggetto del procedimento penale pendente dinanzi al Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Roma, costituiscono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione», aveva annullato la «deliberazione della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari del 18 maggio 2005 (Doc. IV-*ter*, n. 10) nella parte in cui richiama[va] la delibera di insindacabilità adottata il 30 giugno 2004 per il procedimento civile avente il medesimo oggetto (Doc. IV-*quater*, n. 22)». La Corte ha sottolineato come «la risoluzione di un conflitto di attribuzione con la pronuncia sulla spettanza del potere in contestazione precluda «il riesame nel merito di una questione che, in quanto connessa a un medesimo atto e relativa a un medesimo fatto, avrebbe il medesimo oggetto, dovendosi considerare esaurita la competenza a giudicarne». La garanzia sancita dall'art. 68, primo comma, Cost., assicurando ai membri del Parlamento la non perseguibilità a qualsiasi titolo e in qualsivoglia sede per le opinioni espresse nell'esercizio delle proprie funzioni risulta, infatti, dotata di «una portata necessariamente integrale, non suscettibile di ottenere diversi effetti ove riferita ai medesimi fatti», e l'annullamento disposto dalla sentenza n. 304 del 2007 ha riguardato una deliberazione che – in quanto espressamente adottata sulla base della presa d'atto, conforme alla prassi, «che non vi è luogo a deliberare perché la richiesta concerne fatti per i quali il Senato si è già pronunciato», sul presupposto che «le deliberazioni del Senato concernono i fatti e non i procedimenti» – ha esplicitamente acquisito significato e consistenza proprio attraverso il «rinvio alla deliberazione già assunta sul medesimo fatto il 30 giugno 2004 dall'Assemblea del Senato», con la precisazione che questa, adottata in riferimento a un procedimento civile, «deve intendersi applicabile anche al procedimento penale ai sensi dell'art. 3, comma 8, della legge n. 140 del 2003».

Per quanto riguarda i problemi relativi alla formulazione dei ricorsi, in un caso (ordinanza n. **282**) l'impossibilità di valutare l'effettiva condotta del parlamentare ha condotto alla dichiarazione di inammissibilità del conflitto. Ciò è avvenuto perché la descrizione, in termini molto frammentari, solo di alcune delle affermazioni del parlamentare e il riferimento, privo di qualsiasi ulteriore specificazione, ad «altre numerose espressioni» rivolte a screditare e squalificare la condotta del soggetto leso, che sarebbero contenute nella denuncia, erano inidonei ad offrire «una compiuta esposizione dei fatti», tale da descrivere «il reale contenuto delle dichiarazioni attribuite al deputato, oggetto della delibera di insindacabilità». Il ricorrente aveva, infatti, operato una propria, parziale, sintesi delle dichiarazioni del parlamentare ritenute diffamatorie e tale modalità espositiva non consentiva di apprezzare al giusto quelle rilevanti ai fini della corretta valutazione del significato complessivo delle stesse e, quindi, di accertare il nesso funzionale con atti parlamentari tipici di cui esse possano eventualmente costituire sostanziale divulgazione.

Ancora con riferimento alla formulazione del ricorso, giova segnalare che con la sentenza n. **334** sono stati rigettati i cinque argomenti avanzati dalla difesa della Camera per sostenere l'inammissibilità del ricorso medesimo. In primo luogo, quanto all'asserito difetto di puntuale identificazione dell'Autorità ricorrente, la Corte ha osservato che dalla lettura complessiva dell'atto introduttivo si desumeva agevolmente che il conflitto era stato promosso dalla Corte d'appello penale di Milano. In secondo luogo, l'eccezione di inammissibilità per avere la ricorrente omesso di descrivere compiutamente il contenuto della delibera della Camera dei deputati è stata ritenuta infondata giacché la Corte d'appello aveva dato conto del tenore della delibera impugnata, facendo riferimento alle indicazioni della relazione della Giunta per le autorizzazioni, da essa approvata e ponendo in luce l'aspetto saliente ai fini del presente giudizio, rappresentato dal fatto che la delibera non evocò alcuno specifico atto, posto in essere

dall'onorevole Sgarbi in sede parlamentare, i cui contenuti possano considerarsi riprodotti all'esterno tramite le dichiarazioni per le quali si procede. Parimenti infondate sono state considerate sia l'eccezione di «difetto assoluto» di motivazione del ricorso, in quanto la ricorrente aveva sufficientemente indicato le ragioni del conflitto, precisando che nella delibera di insindacabilità non sarebbe stato individuato alcun atto parlamentare tipico dell'onorevole, rilevante ai fini dell'accertamento del nesso funzionale, e facendo, inoltre, specifico riferimento alla relazione della Giunta per le autorizzazioni, sia l'eccezione relativa all'omessa descrizione del contenuto delle dichiarazioni da cui deriva il conflitto, avendo la ricorrente riprodotto, nel ricorso, il capo di imputazione, che contiene il testo delle dichiarazioni stesse. Infine, la Corte ha sottolineato come risultasse di « non chiaro significato» l'ulteriore eccezione di inammissibilità, basata sul rilievo che la ricorrente avrebbe omesso di identificare «nella loro "sostanza" [...] sia fattuale che giuridica» le espressioni lesive per le quali è in corso il processo penale nei confronti dell'on. Sgarbi. La Consulta ha infatti osservato come, se la difesa della Camera dei deputati avesse inteso postulare un onere di preventiva verifica, da parte del giudice ricorrente, circa la corretta riconducibilità delle dichiarazioni al contestato paradigma punitivo della diffamazione aggravata, l'eccezione sarebbe comunque anch'essa infondata. Nel conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost., è, infatti, «onere del ricorrente riportare in modo esaustivo il contenuto delle dichiarazioni in assunto lesive, al fine di consentire alla Corte di verificare la sussistenza del cosiddetto nesso funzionale tra le dichiarazioni stesse e gli atti tipici del parlamentare. L'accertamento concreto dei fatti e della loro illiceità potrà essere, per converso, effettuato soltanto nell'ambito del giudizio da cui il conflitto trae origine, l'esito del quale il giudice ricorrente non è tenuto ad anticipare, tanto più a fronte dell'effetto inibente che, alla luce della disciplina recata dall'art. 3 della legge 20 giugno 2003, n. 140, la delibera di insindacabilità produce sulle attività giurisdizionali. Impugnando detta delibera, il giudice mira a "riappropriarsi" del potere (pieno) di giudicare – in un senso o nell'altro – sul merito della domanda, al quale attiene la valutazione della reale lesività delle esternazioni, qualora non venga in rilievo il diritto di critica o di cronaca».

Respinta è stata anche l'eccezione di inammissibilità proposta dalla difesa della Camera dei deputati e basata sulla considerazione per cui la Corte di cassazione, investita da un rimedio impugnatorio privo di effetto devolutivo, non sarebbe legittimata, per il ruolo che le è attribuito dall'ordinamento, a procedere ad un accertamento dei fatti che consenta di apprezzare il tenore delle dichiarazioni esterne ed il contenuto degli atti parlamentari tipici, dal cui raffronto deve scaturire la decisione se sollevare o meno conflitto (sentenza n. 97). La Corte ha, infatti, sottolineato che «il "tema" relativo alla legittimità della deliberazione con la quale il Parlamento dichiara che le opinioni espresse *extra moenia* da un suo membro non sono sindacabili a norma dell'art. 68, primo comma, Cost., non può ritenersi affatto una semplice *quaestio facti* inibita al giudice della legittimità, giacché il perimetro entro il quale deve svolgersi la relativa deliberazione – funzionale alla scelta se sollevare o meno il conflitto – non coinvolge un giudizio sul "merito" della causa (concernente il quesito se le opinioni espresse dal parlamentare abbiano o meno portata lesiva della altrui onorabilità), né sui "fatti" posti a fondamento di quel "merito"». Il sindacato sul corretto uso del potere di dichiarare la insindacabilità ex art. 68 Cost. da parte del Parlamento è «un giudizio di diritto, del tutto compatibile con le attribuzioni spettanti a qualsiasi organo giurisdizionale, a qualunque "grado" esso appartenga secondo la "piramide" processuale, ivi compresa, dunque – e per certi aspetti *a fortiori* – la Corte di cassazione, avuto riguardo proprio alla funzione di organo di legittimità e di nomofilachia che l'ordinamento le attribuisce».

Parimenti infondata è stata ritenuta, nella medesima sentenza, l'eccezione di inammissibilità riguardante il fatto che la delibera di insindacabilità oggetto di impugnativa non sarebbe stata altro che la sostanziale reiterazione della precedente delibera con la quale era stata negata l'autorizzazione a procedere secondo il previgente testo dell'art. 68 Cost., con la conseguenza che, avendo la prima decisione già prodotto i suoi effetti, la stessa avrebbe dovuto essere considerata irretrattabile, a salvaguardia della «"certezza e definitività dei rapporti" che opera in materia». La Corte ha, infatti, osservato «che i due istituti posti a raffronto – vale a dire la

previgente autorizzazione a procedere, da un lato, e la delibera di insindacabilità dall'altro – si presentano fra loro come del tutto diversificati, sicché la mancanza della autorizzazione, e dunque l'esistenza di un vincolo di improcedibilità – destinato ad operare finché non cessi il mandato parlamentare – non può determinare alcun effetto sul versante della dichiarazione di insindacabilità, che opera, invece, sul diverso profilo “sostanziale” della preclusione alla azione».

Nella sentenza n. **194** la Corte ha preliminarmente respinto l'eccezione di inammissibilità del conflitto per asserita carenza del relativo oggetto, formulata dalla difesa della Camera dei deputati. Quest'ultima sosteneva che la deliberazione posta a base del ricorso proposto dalla Corte di cassazione avrebbe riguardato l'insindacabilità delle opinioni espresse dall'allora deputato Sgarbi in riferimento al procedimento (diverso da quello a quo) all'epoca pendente davanti al Tribunale di Ferrara, promosso a seguito di citazione della dott.ssa Ilda Boccassini, anch'essa a quell'epoca – come il dott. Colombo – magistrato in servizio presso la Procura della Repubblica del Tribunale di Milano, come sostituto procuratore. Si sarebbe trattato, secondo la difesa della Camera, di una vicenda del tutto analoga a quella che la Corte scrutinò nella sentenza n. 265 del 1997, con la quale il conflitto allora proposto venne dichiarato inammissibile; avrebbe, quindi, fatto difetto un interesse concreto ed attuale a ricorrere da parte della Corte di cassazione, in quanto il conflitto non sarebbe stato destinato a definire in astratto le competenze costituzionali, ma si sarebbe atteggiato a «strumento preordinato alla riparazione del pregiudizio concretamente arrecato a tali competenze, nonché al ripristino effettivo delle corrispondenti posizioni di vantaggio.

Secondo la Corte, al contrario, la relazione della Giunta per le autorizzazioni della Camera dei deputati, la cui proposta ha poi formato oggetto della deliberazione della Assemblea posta a base del conflitto, nel rievocare analiticamente le dichiarazioni rese dall'on. Sgarbi, faceva espresso riferimento agli identici fatti per i quali il dott. Colombo ha promosso domanda risarcitoria nei confronti del medesimo parlamentare. Di tale problematica si era fatta carico la stessa Corte di cassazione, la quale aveva ritenuto «non...contestabile l'applicabilità al presente giudizio della su menzionata delibera di insindacabilità, la quale, se pur formalmente resa in relazione alla causa in precedenza promossa dalla dott.ssa Boccassini, sostanzialmente ed oggettivamente si riferisce ai medesimi giudizi, di mediocrità, ed ai medesimi addebiti, di preconcepita ostilità verso il collega più meritevole, contestualmente ed identicamente rivolti dall'onorevole Sgarbi sia alla dott.ssa Boccassini che al dott. Colombo; atteso che – nel ritenere dette esternazioni, del deputato conduttore della trasmissione in questione, scriminate dalla prerogativa della insindacabilità di cui all'art. 68 Cost. – la Camera di appartenenza si è limitata a recepire il parere della Giunta che quelle dichiarazioni aveva deliberato considerandone destinatario proprio il Colombo». È proprio in «ragione di tale innegabile riferibilità al fatto oggetto della presente causa» che quella stessa delibera è stata invocata dallo Sgarbi anche nel corso del procedimento *a quo*, e, dunque, correttamente la Corte di appello di Bologna ne ha tenuto conto. La Consulta ha altresì rilevato, in linea più generale, come fosse «difficilmente contestabile il rilievo che il tema della insindacabilità di cui all'art. 68 Cost., non ha un risalto, per così dire, meramente “funzionalistico”, nel senso di essere “dipendente” dal tipo di contenzioso da cui ha tratto origine la deliberazione assembleare (posto che, ove così non fosse, si perverrebbe alla conclusione, del tutto implausibile, che una insindacabilità deliberata in occasione di una controversia civile, non “coprirebbe” lo stesso fatto trattato in sede penale e viceversa), o di essere circoscritto ai soggetti fra i quali è instaurato il contenzioso in sede giurisdizionale, giacché, altrimenti, la insindacabilità, anziché riguardare le “opinioni” del parlamentare, da considerare immuni in ogni sede, si rifletterebbe esclusivamente sul procedimento riguardante un determinato soggetto coinvolto in quelle opinioni». Ciò significa, in sostanza, che l'insindacabilità è una “qualità” che caratterizza, «in sé e ovunque, la opinione espressa dal parlamentare, la quale, proprio per il fondamento costituzionale che la assiste, è necessariamente destinata ad operare, oggettivamente e soggettivamente, *erga omnes*».

Infine, si segnala come nella sentenza n. **333** sia stata rigettata l'eccezione di inammissibilità del conflitto per indeterminatezza e genericità del suo oggetto, formulata dalla difesa della

Camera dei deputati. La Corte ricorrente, infatti, dopo aver rilevato che la delibera impugnata si prestava a interpretazioni contrastanti, aveva optato per una sua lettura in termini di ampia comprensività, alla stregua della quale l'affermazione di insindacabilità investirebbe l'intero complesso delle dichiarazioni per le quali il deputato era stato convenuto in giudizio. Su tale premessa, la ricorrente aveva contestato, in via principale, la sussistenza del nesso funzionale in rapporto alla generalità delle dichiarazioni oggetto del procedimento civile in corso, e, in subordine, aveva limitato la contestazione alle sole dichiarazioni riprodotte sul quotidiano «La Padania». Trattandosi, quindi, di prospettazione subordinata, e non già alternativa, il *thema decidendum* poteva dirsi chiaramente individuato.

Parimenti infondata è stata ritenuta, con la medesima pronuncia, l'ulteriore eccezione di inammissibilità del ricorso per omessa verifica preventiva, da parte del giudice ricorrente, del carattere offensivo delle dichiarazioni del deputato. Secondo la Consulta, infatti, l'ipotizzato onere di anticipazione degli esiti del giudizio da cui il conflitto trae origine, privo di riscontri nella giurisprudenza costituzionale in materia, si poneva anche in contrasto con l'effetto inibente che, alla luce della disciplina recata dall'art. 3 della legge 20 giugno 2003, n. 140, la delibera di insindacabilità produce sulle attività giurisdizionali. Impugnando tale delibera, il giudice «mira propriamente a “riappropriarsi” del potere (pieno) di giudicare – in un senso o nell'altro – sul merito della domanda, al quale attiene la valutazione della reale lesività delle esternazioni (valutazione che potrebbe, tra l'altro, richiedere – segnatamente quando venga in rilievo il diritto di critica o di cronaca e si verta nell'ambito di giudizi di merito – opportuni approfondimenti istruttori)».

5. Le decisioni della Corte

Delle undici decisioni rese, nove hanno assunto la forma della sentenza e due quella dell'ordinanza.

Con l'ordinanza n. **317** la Corte ha dichiarato l'improcedibilità del conflitto per l'inosservanza, da parte del giudice ricorrente, del termine perentorio di trenta giorni dall'ultima notificazione fissato, dall'ordinanza di ammissibilità dello stesso, per il deposito – presso la cancelleria della Corte – del ricorso e dell'ordinanza, con la prova della loro notificazione (vedi *supra*, par. 4).

Con un accoglimento del ricorso, e conseguente annullamento della delibera di insindacabilità adottata dalla camera di appartenenza del parlamentare, si sono chiusi i giudizi di merito di cui alle sentenze numeri **81, 82, 96, 97, 98, 333 e 334**, mentre la sentenza n. **194** si è limitata ad accogliere il ricorso.

Con una dichiarazione di inammissibilità del ricorso si è invece chiuso il giudizio di cui alla sentenza n. **282** (vedi *supra*, par. 4), mentre con una dichiarazione di manifesta inammissibilità per carenza di interesse si è chiuso il giudizio di cui all'ordinanza n. **259**.

Capitolo V

Il giudizio di ammissibilità delle richieste di referendum abrogativo

1. Premessa

Nel 2011 la Corte ha reso 7 decisioni in sede di giudizio di ammissibilità delle richieste di *referendum* abrogativo, che hanno avuto ad oggetto differenti disposizioni normative, in taluni casi relative alla medesima materia.

Più in particolare: la sentenza n. 24 ha riguardato il quesito referendario concernente la disciplina generale delle modalità di affidamento della gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, ivi compreso il servizio idrico integrato. Le sentenze nn. 25, 26, 27 hanno trattato quesiti aventi specificamente per oggetto la disciplina delle modalità di affidamento della gestione del servizio idrico integrato.

Nella sentenza n. 28 la Corte si è pronunciata sulla richiesta di *referendum* abrogativo di una molteplicità di disposizioni e di frammenti di disposizioni, contenute nel decreto legge n. 112 del 2008, relative alla costruzione e all'esercizio di nuove centrali nucleari per la produzione di energia elettrica.

La sentenza n. 29 si è occupata del quesito che ha interessato la legge n. 51 del 2010 recante disposizioni in materia di legittimo impedimento a comparire in udienza del Presidente del Consiglio dei ministri e dei ministri in qualità di imputati.

Con la sentenza n. 174 la Consulta ha, infine, giudicato dell'ammissibilità del quesito relativo alle norme in materia di costruzione ed esercizio delle centrali nucleari, così come riformulato dall'Ufficio centrale per il *referendum* presso la Corte di cassazione, successivamente alla modifica, nel corso del procedimento referendario, dell'originaria disciplina investita dal quesito vagliato nella sentenza n. 28.

La Corte ha proceduto alla valutazione di ciascuna istanza referendaria, dichiarata legittima dall'Ufficio centrale per il *referendum*, indipendentemente e separatamente dalle altre, poiché esula dal suo giudizio la complessiva coerenza dei diversi quesiti incidenti sulla stessa materia.

2. Il contraddittorio di fronte alla Corte

In tutti i giudizi di ammissibilità hanno depositato memorie i presentatori dei *referendum* ed è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri rappresentato dall'Avvocatura generale dello Stato.

Hanno, altresì, presentato memorie a sostegno dell'ammissibilità di taluni quesiti anche soggetti diversi da quelli contemplati dalla legge 25 maggio 1970, n. 352.

La Corte, nel richiamare la propria giurisprudenza, ha dichiarato ricevibili gli scritti depositati da tali soggetti diversi dai presentatori del *referendum* e dal Governo ma interessati alla decisione, giacché «i suddetti scritti difensivi debbono intendersi come contributi potenzialmente rilevanti ai fini della decisione» (sentenze nn. 24 e 27). Tuttavia, è stato precisato che tale ricevibilità «non si traduce nel diritto dei medesimi soggetti di partecipare al procedimento e di illustrare in camera di consiglio le proprie deduzioni ma comporta solo la facoltà per la Corte (ove questa lo ritenga opportuno) di consentire brevi integrazioni orali degli scritti (...) prima che i soggetti di cui all'art. 33 della legge 25 maggio 1970, n. 352 (presentatori della richiesta e Governo) illustrino oralmente le proprie posizioni e, comunque, nel rispetto dei tempi richiesti dalla speditezza del procedimento» (sentenze nn. 24 e 27), il quale «deve tenersi e concludersi secondo una scansione temporale definita» (sentenze nn. 25 e 26).

3. Le decisioni della Corte

Delle 7 decisioni assunte nel 2011 solo in 2 casi (sentenze nn. 25 e 27) la Corte si è pronunciata per l'inammissibilità della richiesta referendaria.

3.1. Le decisioni di inammissibilità

Con la sentenza n. 25 la Corte ha dichiarato inammissibile la richiesta di *referendum* popolare per l'abrogazione dell'art. 150 (scelta della forma di gestione e procedure di affidamento) del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (norme in materia ambientale), volta a far venir meno, per il solo servizio idrico, l'applicazione delle forme di gestione dei servizi pubblici locali a rilevanza economica fissate dall'art. 23-*bis* del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112. Quest'ultima disposizione ha una portata applicativa riferita a tutti i settori del servizio pubblico locale con prevalenza sulle norme di settore, ivi compreso l'art. 150 del codice dell'ambiente. Il quesito oggetto della richiesta referendaria è stato, pertanto, considerato «inidoneo e non coerente (con conseguente difetto di chiarezza)» rispetto alle finalità dell'iniziativa referendaria. Né la considerazione che l'art. 23-*bis* fosse oggetto di altra e distinta richiesta referendaria poteva assumere rilievo nel giudizio in questione, poiché la Corte deve basare la propria decisione «sulla base del quadro normativo in vigore al momento della decisione medesima».

La sentenza n. 27 ha dichiarato inammissibile la richiesta di *referendum* avente per oggetto l'abrogazione di parte di due diverse disposizioni relative all'affidamento della gestione dei servizi pubblici locali limitatamente al settore idrico. L'eterogeneità e la frammentarietà delle disposizioni non è stata considerata idonea ad incidere sulla disciplina complessiva delle modalità di affidamento della gestione dei servizi pubblici locali a rilevanza economica ma piuttosto destinata a determinare effetti contraddittori e incerti.

3.2. Le decisioni di ammissibilità

Le decisioni con cui i Giudici hanno dichiarato ammissibili le richieste referendarie hanno dato puntualmente conto dell'osservanza dei limiti espressamente contemplati dall'art. 75, secondo comma, Cost., dedicando una particolare attenzione al rispetto dei vincoli derivanti dagli obblighi internazionali e dal diritto comunitario. Le pronunce si sono, inoltre, soffermate sulla verifica dell'osservanza degli ulteriori limiti che, a partire dalla sentenza n. 16 del 1978, sono stati desunti dalla Corte in via interpretativa dal sistema costituzionale.

La sentenza n. 24 ha giudicato ammissibile il quesito referendario avente per oggetto la richiesta di abrogazione dell'art. 23-*bis* del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112 relativo alle modalità di affidamento della gestione dei servizi pubblici locali a rilevanza economica. Particolare attenzione è stata riservata alla verifica dell'insussistenza di impedimenti di natura comunitaria, data l'incidenza della suddetta disposizione sulla tutela della concorrenza nel mercato di riferimento.

Nella sentenza n. 26 è stata ritenuta ammissibile la richiesta di sottoposizione a *referendum* abrogativo di una parte dell'art. 154, comma 1, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, rivolta ad incidere sui meccanismi normativi di determinazione della tariffa costituente il corrispettivo del servizio idrico integrato, attraverso l'eliminazione del riferimento alla «adeguatezza della remunerazione del capitale investito». Nonostante il carattere frammentario del quesito, operante attraverso la cosiddetta tecnica del ritaglio, esso è stato ritenuto ammissibile e corrispondente ai criteri di chiarezza, coerenza ed omogeneità e ne è stato, altresì, escluso il carattere surrettiziamente propositivo, trattandosi di un'abrogazione parziale «e non della costruzione di una nuova norma mediante la saldatura di frammenti lessicali eterogenei».

La sentenza n. 29, dopo una disamina del rispetto dei limiti costituzionali e della sussistenza dei requisiti di omogeneità, chiarezza ed univocità, ha considerato ammissibile il quesito volto a

chiedere l'abrogazione dell'intera legge 7 aprile 2010, n. 51 introduttiva della disciplina del legittimo impedimento a comparire in udienza del Presidente del Consiglio dei ministri e dei ministri.

La sentenza n. **28**, nell'affrontare la questione dell'ammissibilità del quesito referendario concernente numerose disposizioni e frammenti di disposizioni del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112 e del decreto legislativo 15 febbraio 2010, n. 31, ha rinvenuto l'*eadem ratio* riferibile alla disciplina della costruzione ed esercizio di nuove centrali nucleari per la produzione di energia elettrica. La Corte si è specificamente soffermata sulla compatibilità dell'istanza referendaria con gli obblighi internazionali e, in particolare, con il rispetto degli impegni assunti dall'Italia attraverso l'adesione al Trattato istitutivo della Comunità europea dell'energia atomica (EURATOM), il quale «non contiene prescrizioni specifiche, che vincolino gli Stati ad installare centrali nucleari, o a non vietarle»; pertanto la richiesta non contrasta con tale impegno internazionale né con altre norme comunitarie.

Con la successiva sentenza n. **174** la Corte ha confermato l'ammissibilità del quesito referendario concernente le centrali nucleari, a seguito della modifica, approvata dal Parlamento, delle norme costituenti oggetto del quesito già dichiarato ammissibile con la sentenza n. 28. Preliminarmente, i Giudici hanno richiamato la pregressa giurisprudenza secondo cui «qualora nel corso del procedimento referendario la disciplina oggetto del quesito sia modificata, all'Ufficio centrale per il *referendum* spetta accertare se l'intenzione del legislatore sia diversa rispetto alla regolamentazione precedente della materia. Qualora, infatti, tale intenzione rimanga "fondamentalmente identica, malgrado le innovazioni formali o di dettaglio che siano state apportate dalle Camere, la corrispondente richiesta non può essere bloccata, perché diversamente la sovranità del popolo (attivata da quella iniziativa) verrebbe ridotta a mera apparenza". In siffatta ipotesi, spetta, quindi, all'Ufficio centrale per il *referendum* verificare se, nonostante gli effetti abrogativi della nuova disciplina, la consultazione popolare debba "svolgersi pur sempre", trasferendo od estendendo la richiesta alla legislazione successiva, al fine di evitare che sia violato l'art. 75 della Costituzione»; «in riferimento al quesito riformulato dall'Ufficio centrale per il *referendum*, compete, invece, a questa Corte verificare che non sussistano eventuali ulteriori ragioni d'inammissibilità rispetto all'art. 75 Cost. ed ai parametri desumibili dall'interpretazione logico-sistematica della Costituzione». Nella specie, «il quesito referendario, nella formulazione risultante dal trasferimento operato dall'Ufficio centrale, rispetta i limiti espressamente indicati dall'art. 75 della Costituzione o comunque desumibili dall'ordinamento costituzionale»: innanzitutto, si è «ribadito il giudizio di ammissibilità espresso con la sentenza n. 28 del 2011, tenuto conto dell'identità della materia oggetto della disciplina originaria e di quella modificata»; inoltre, «il quesito è connotato da una matrice razionalmente unitaria e possiede i necessari requisiti di chiarezza, omogeneità ed univocità», poiché «mira a realizzare un effetto di mera ablazione della nuova disciplina, in vista del chiaro ed univoco risultato normativo di non consentire l'inclusione dell'energia nucleare fra le forme di produzione energetica, fermo restando, ovviamente, che spetta al legislatore e al Governo, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze, di fissare le modalità di adozione della strategia energetica nazionale, nel rispetto dell'esito della consultazione referendaria».

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

La Corte ha, infine, confermato il proprio orientamento sull'estraneità, al giudizio di ammissibilità dei *referendum* abrogativi, di una valutazione sul merito e sulla legittimità costituzionale tanto della normativa da sottoporre alla consultazione popolare quanto di quella derivante dall'eventuale abrogazione referendaria. Infatti, la competenza in materia referendaria si atteggia «con caratteristiche specifiche ed autonome nei confronti degli altri giudizi riservati a questa Corte, ed in particolare rispetto ai giudizi sulle controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi e degli atti con forza di legge», con la conseguenza che non può essere

«in discussione, in questa sede, la valutazione di eventuali profili di illegittimità costituzionale della normativa oggetto dell'iniziativa referendaria» (sentenze nn. **25** e **26**).

Parte II

Profili sostanziali

Capitolo I

Principi fondamentali

1. Il legittimo affidamento

La giurisprudenza costituzionale del 2011 ha talvolta affrontato questioni riguardanti il principio del legittimo affidamento del cittadino.

La sentenza n. **1** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 774, 775 e 776, della legge n. 296 del 2006, impugnati, in riferimento agli artt. 111 e 117 Cost., nonché all'art. 6 della CEDU, nella parte in cui – interpretando l'art. 1, comma 41, della legge n. 335 del 1995 nel senso che, per le pensioni di reversibilità sorte a decorrere dall'entrata in vigore della suddetta legge, l'indennità integrativa speciale già in godimento da parte del dante causa è attribuita nella misura percentuale prevista per il trattamento di reversibilità, indipendentemente dalla data di decorrenza della pensione diretta, e abrogando il comma 5 dell'art. 15 della legge n. 724 del 1994 – fanno salvi, con riassorbimento sui futuri miglioramenti, soltanto i trattamenti pensionistici più favorevoli già definiti, e non anche quelli in corso di definizione, in sede di contenzioso.

La Corte – dopo avere richiamato le sentenze n. 74 del 2008 e n. 228 del 2010 con cui sono state già ritenute infondate, in relazione a differenti parametri, talune questioni aventi ad oggetto la disciplina *de qua* – ha ribadito che le denunciate norme «sono effettivamente interpretative e assumono come referente un orientamento giurisprudenziale presente, seppur minoritario, così da scegliere, “in definitiva, uno dei possibili significati della norma interpretata”». Posto che «nella fattispecie vengono in evidenza rapporti di durata, non può parlarsi di un legittimo affidamento nella loro immutabilità, mentre d'altro canto si deve tenere conto del fatto che le innovazioni che sono state apportate, e che non hanno trascurato del tutto i diritti acquisiti, hanno non irragionevolmente mirato alla armonizzazione e perequazione di tutti i trattamenti pensionistici, pubblici e privati». La legge n. 335 del 1995 ha costituito «il primo approdo di un progressivo riavvicinamento della pluralità dei sistemi pensionistici, con effetti strutturali sulla spesa pubblica e sugli equilibri di bilancio, anche ai fini del rispetto degli obblighi comunitari in tema di patto di stabilità economica finanziaria nelle more del passaggio alla moneta unica europea. L'intervento legislativo ha, poi, salvaguardato i trattamenti di miglior favore già definiti in sede di contenzioso, “con ciò garantendo non solo la sfera del giudicato, ma anche il legittimo affidamento che su tali trattamenti poteva dirsi ingenerato”».

L'esclusione di un legittimo affidamento in ordine ai rapporti di durata, soggetti all'esercizio della discrezionalità legislativa, è stata confermata dall'ordinanza n. **31**, la quale ha, tra l'altro, deciso nel senso della manifesta infondatezza la questione di legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 3, del d.l. n. 195 del 2009, impugnato, in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost. ed al «principio comunitario di legittimo affidamento», in quanto – prevedendo che, al fine di assicurare risparmi di spesa, i compromessi e le clausole compromissorie inserite nei contratti stipulati per la realizzazione d'interventi connessi alle dichiarazioni di stato di emergenza e di grande evento sono nulli, fatti salvi i collegi arbitrali presso cui pendono i giudizi per i quali la

controversia abbia completato la fase istruttoria alla data di entrata in vigore del suddetto decreto – vanificherebbe retroattivamente un processo ritualmente avviato da mesi e legittimamente coltivato, sacrificando in termini irragionevoli il diritto di difesa dell’attore. In proposito, i Giudici, dopo avere rilevato «la assoluta genericità del riferimento al “principio comunitario di legittimo affidamento”, che il rimettente si limita ad associare in combinato disposto con gli altri due evocati principi costituzionali» – hanno richiamato la giurisprudenza costante secondo cui «“nel nostro sistema costituzionale non è affatto interdetto al legislatore di emanare disposizioni le quali vengano a modificare in senso sfavorevole per i beneficiari la disciplina dei rapporti di durata, anche se l’oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti (salvo, ovviamente, in caso di norme retroattive, il limite imposto in materia penale dall’art. 25, secondo comma, della Costituzione)”»; 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”».

La sentenza n. 71 ha giudicato non fondata la questione di costituzionalità dell’art. 31, comma 4, del d.lgs. n. 196 del 1995, impugnato, in riferimento all’art. 3 Cost. «per lesione del principio della tutela del legittimo affidamento», nella parte in cui dispone che, ai fini della determinazione dell’indennità di ausiliaria, per i militari che alla data del 31 agosto 1995 si trovavano in detta posizione, sono restati fermi i livelli retributivi stabiliti dall’art. 1 della legge n. 23 del 1993. La Corte, dopo avere osservato che «la norma in esame non incide retroattivamente sulle modalità di computo dell’indennità di ausiliaria in godimento», ma si limita a rimodulare il relativo trattamento, ha concluso che «nessun legittimo affidamento nel costante allineamento delle posizioni economiche di ausiliaria con quelle di servizio effettivo si è potuto consolidare in capo ai sottoufficiali collocati in ausiliaria alla data 31 agosto 1995, non essendo, comunque, precluso al legislatore d’intervenire in tale ambito con misure di equilibrato contenimento come quella in oggetto».

L’ordinanza n. 140 – dichiarativa della manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell’art. 6, comma 3, del d.lgs. n. 218 del 1997, impugnato, in riferimento all’art. 3 Cost., in quanto stabilisce che la presentazione dell’istanza di accertamento con adesione anche da parte di un solo obbligato comporta la sospensione, per tutti i coobbligati, dei termini per l’impugnazione dell’atto innanzi alla commissione tributaria provinciale e di quelli per la riscossione delle imposte in pendenza di giudizio, per un periodo di novanta giorni, e che l’impugnazione dell’atto da parte del soggetto che abbia richiesto l’accertamento con adesione comporta la rinuncia all’istanza – contiene significative affermazioni in ordine al principio *de quo*. Infatti, si è osservato che «il principio di affidamento nella certezza dell’ordinamento giuridico non costituisce di per sé ostacolo a dichiarazioni di illegittimità costituzionale riguardanti norme processuali o sostanziali, essendo sufficiente ai fini di tali dichiarazioni (come è, del resto, nella logica stessa dello scrutinio di costituzionalità in via successiva) la valutazione della sussistenza del denunciato *vulnus* alla Costituzione; ovviamente, la Corte deve rispettare i limiti propri dell’efficacia temporale retrospettiva delle suddette dichiarazioni, alle quali è fatto divieto di incidere su rapporti esauriti (ivi compreso il giudicato) o di introdurre un trattamento *in malam partem* in materia penale; invece, il principio dell’affidamento può venire in considerazione nella valutazione della Corte solo sotto l’aspetto della ragionevolezza ed entrare così nel complessivo bilanciamento di valori ed interessi costituzionali che spetta alla stessa Corte effettuare».

La sentenza n. 207 ha ritenuto, tra le altre, non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 1 del d.l. n. 78 del 2010, impugnato, in riferimento al principio di legittimo affidamento, in quanto dispone che «le autorizzazioni di spesa i cui stanziamenti annuali non risultano impegnati sulla base delle risultanze del Rendiconto generale dello Stato relativo agli anni 2007, 2008 e 2009 sono definanziate. Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro dell’economia e delle finanze da adottare entro il 30 settembre 2010 sono individuate per ciascun Ministero le autorizzazioni di spesa da definanziare e le relative disponibilità esistenti alla data di entrata in vigore del presente decreto-

legge. Le disponibilità individuate sono versate all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnate al fondo ammortamento dei titoli Stato». La Corte ha escluso che venisse «in rilievo, nella specie, il principio di legittimo affidamento, al quale ha fatto riferimento la ricorrente, atteso che la disposizione impugnata ha inciso su stanziamenti statali di tre anni precedenti, per i quali non sono stati posti in essere né programmi, né atti di impegno. È evidente, pertanto, che la ricorrente non avrebbe potuto fare legittimo affidamento sullo stanziamento in questione prima che le relative somme fossero concretamente rese disponibili mediante l'adozione di tali atti».

Un'esplicita dichiarazione di incostituzionalità, per irragionevole incisione del principio in esame, è stata resa dalla sentenza n. **271**, ove la Corte ha, tra l'altro, confermato 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». In proposito si è altresì sottolineato che «non è decisivo verificare se la norma censurata abbia carattere interpretativo, e sia perciò retroattiva, ovvero sia innovativa con efficacia retroattiva. Invero, in entrambi i casi si tratta di accertare se la retroattività della norma, il cui divieto non è stato elevato a dignità costituzionale, salvo il disposto dell'art. 25, secondo comma, Cost., trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non contrasti con altri valori e interessi costituzionalmente protetti». In particolare, «la giurisprudenza costituzionale ha individuato una serie di limiti generali all'efficacia retroattiva delle leggi, limiti attinenti alla salvaguardia di principi costituzionali, tra cui il principio generale di ragionevolezza, che si riflette nel divieto d'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».

2. I principi di eguaglianza e ragionevolezza

2.1. Premessa

Le disposizioni dell'art. 3 della Costituzione continuano ad essere sovente richiamate come parametro di costituzionalità sia nei giudizi promossi in via incidentale che, seppure in minor misura, in quelli in via principale.

La dimensione ne è data dalla frequenza con cui tale parametro viene invocato rispetto al totale delle questioni sollevate nei giudizi in via incidentale. Nel corso del 2011 su di un totale di 189 giudizi in via incidentale, ben 155 hanno richiamato, da solo o, per lo più, in associazione ad altre disposizioni, l'art. 3.

Talvolta il richiamo appare sfumato sebbene destinato a rafforzare l'interesse all'esame di questioni collegate ad altri parametri di costituzionalità che finiscono con l'assorbire, per la loro maggiore aderenza al caso controverso, il giudizio sul principio di eguaglianza e su quello di ragionevolezza. Ciò accade, ad esempio, nei numerosi giudizi aventi ad oggetto norme concernenti procedure di assunzione o stabilizzazione del personale in cui si denuncia la lesione dell'art. 97 in associazione al principio di eguaglianza (*ex multis*, nel 2011, le sentenze n. **42**, **52**, **67**, **68**, **123**, **189**, **246**, **299**, **310**).

L'elevato numero delle questioni deriva, oltre che dall'importanza e dall'immediatezza del principio fondamentale, anche dalla circostanza che le disposizioni dell'art. 3 rappresentano il parametro costituzionale di riferimento sia della nozione di eguaglianza (in senso formale e sostanziale) che del principio sulla valutazione sulla ragionevolezza delle norme.

Ciò può consentire la ricerca, nella giurisprudenza della Corte costituzionale, di differenti chiavi di lettura, sebbene talvolta le questioni sollevate tendano a sovrapporre i due profili anche perché, non inverosimilmente, una norma irragionevole, ovvero distorta dal fine legislativo,

concorre a determinare o mantenere una situazione di disparità rispetto ad altre situazioni giuridiche.

Nella rassegna di pronunce che segue si intende riproporre la cennata distinzione nella consapevolezza che la linea di discriminare tra l'applicazione del principio di eguaglianza e quello di ragionevolezza, al di là della distinzione nominalistica proposta dal rimettente o ricorrente, si mantiene labile tanto più che il riferimento al *tertium comparationis* non sempre risulta esplicitato. Le decisioni – che tendenzialmente sono distinte sulla base dell'esito del giudizio - sono riportate sinteticamente e con riferimento al solo profilo concernente l'art. 3 mentre per una loro più attenta disamina, sotto il profilo sostanziale, si rinvia ai successivi capitoli della parte seconda.

2.2. Il principio di eguaglianza

Il principio di eguaglianza, espressivo di una norma di relazione, richiede, per misurare la presunta disparità tra due situazioni, che sia indicato un *tertium comparationis*, cioè un termine normativo di paragone rispetto al quale controllare se la differenziazione o l'equiparazione delle situazioni sia compatibile con il principio di parità. Ne consegue che una norma che determini una disparità possa essere quindi vagliata attraverso il canone della ragionevolezza nella misura in cui questo possa contribuire a dare una compiuta motivazione della differenziazione o ingiustificata equiparazione.

L'esigenza di un termine di riferimento, al fine di valutare una presunta disparità di trattamento, è stata presa in considerazione nella sentenza n. **115** con cui è stata dichiarata l'incostituzionalità dell'art. 54, comma 4, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 che, nella formulazione novellata dall'art. 6 del decreto legge n. 92 del 2008, risultava attribuire al Sindaco il potere di adottare, oltre ai provvedimenti contingibili ed urgenti, anche dei provvedimenti di ordinaria amministrazione espressivi di una discrezionalità delimitata solo sotto il profilo finalistico dell'esigenza di prevenire ed eliminare gravi pericoli a minaccia dell'incolumità pubblica e della sicurezza urbana.

Tale norma dichiarata incostituzionale per violazione degli artt. 23 e 97 Cost. è stata, altresì, ritenuta illegittima per violazione dell'art. 3, primo comma, Cost. perché nel consentire all'autorità amministrativa l'adozione di provvedimenti astrattamente destinati a determinare possibili restrizioni delle libertà individuali differenziate a livello territoriale e in base alla sensibilità dei singoli amministratori locali, in assenza di una base legislativa unitaria, realizzava una disparità di trattamento che «se manca un punto di riferimento normativo per valutarne la ragionevolezza, integra la violazione dell'art. 3, primo comma, Cost.». Difatti, secondo la Corte, un giudizio sul principio generale di eguaglianza non è praticabile se le differenti discipline delle condotte dei cittadini, contenute nelle ordinanze sindacali, «non siano valutabili alla luce di un comune parametro legislativo» che consenta di «verificare se le diversità di trattamento giuridico siano giustificate dalla eterogeneità delle situazioni locali».

Nel 2011, tra i numerosi casi esaminati, la Corte ha dichiarato l'illegittimità per violazione dell'art. 3 della Costituzione:

- della norma dell'art. 1, comma 4 della legge n. 51 del 2010 (sentenza n. **23**) che, in materia di legittimo impedimento a comparire in udienza introduceva una «peculiare figura di legittimo impedimento, connotata dalla continuità dell'impedimento stesso e dalla attestazione di esso da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri». Sotto questo profilo l'effetto della norma è stato considerato un'alterazione rispetto all'intera disciplina dell'istituto, di cui all'art. 420-ter del codice di procedura penale. La norma è stata ritenuta «una disposizione derogatoria del regime processuale comune, che introduce una prerogativa in favore del titolare della carica, in contrasto con gli artt. 3 e 138 Cost.» sia perché, in parte, escludeva l'onere di specificazione dell'impedimento, che grava sull'imputato, sia perché l'effetto del rinvio del processo risultava subordinato alla attestazione della Presidenza del Consiglio, venendo meno «il filtro della valutazione del giudice». Anche il comma 3, dell'art. 1 della legge n. 51 del 2010 è stato dichiarato

illegittimo in quanto difformemente rispetto alla disciplina generale non prevedeva il potere del giudice di valutare in concreto l'impedimento addotto. Rinviando per una più approfondita disamina alla parte di diritto processuale si accenna, infine, che le questioni sollevate rispetto altre norme della medesima legge (art. 1, commi 1 e 2) sono state dichiarate non fondate valutando tali norme non difformi sia rispetto al principio dell'eguale sottoposizione dei cittadini alla giurisdizione, alla luce di una loro lettura compatibile con la Costituzione, sia «con i tratti essenziali del regime processuale comune»;

- della norma dell'art. 16, lett. c) del decreto legislativo n. 151 del 2001 (sentenza n. **116**) nella parte in cui non consentendo alla lavoratrice madre, nel caso di parto prematuro con ricovero del neonato, di fruire - a sua richiesta e valutate le sue condizioni di salute - del periodo di astensione obbligatoria dal lavoro con decorrenza dalla data di ingresso del neonato nella casa familiare, anziché dalla data del parto, realizzava «una disparità di trattamento – privo di ragionevole giustificazione – tra il parto a termine e il parto prematuro» rispetto alla disciplina del periodo di astensione obbligatoria dall'attività lavorativa;
- della norma dell'art. 275, comma 3, secondo periodo del codice di procedura penale (sentenze n. **164** e n. **231**) nella parte in cui, sia per il reato di associazione finalizzata al traffico di sostanze stupefacenti o psicotrope (previsto dall'art. 74 del d. P.R. n. 309 del 1990) che per l'omicidio volontario (previsto dall'art. 575 c.p.), prevedeva, nel caso di sussistenza dei relativi gravi indizi di colpevolezza, l'applicazione - in base ad una presunzione assoluta - della custodia cautelare in carcere senza, al contrario, disporre l'acquisizione di elementi specifici, riferibili al caso concreto, idonei a valutare la corrispondenza della più idonea misura atta a soddisfare le esigenze cautelari. Come per il caso già deciso con la sent. n. 265 del 2010, la Corte ha ritenuto non conforme all'art. 3 l'ingiustificata parificazione di tali fattispecie ai delitti di mafia, per i quali permane detta presunzione assoluta, sia sotto il profilo procedurale che in relazione al medesimo regime cautelare. Sulla base di analoghe motivazioni la Corte ha altresì dichiarato, nella sentenza n. **331**, l'illegittimità costituzionale dell'art.12, comma 4-bis, del decreto legislativo n. 286 del 1998 che ha esteso il regime cautelare speciale della custodia cautelare in carcere alle figure di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina sulla base di una presunzione assoluta che implica una indiscriminata e totale negazione di rilievo al principio del «minore sacrificio necessario»;
- della norma di cui all'art. 297, comma 3 del codice di procedura penale (sentenza n. **233**) nella parte in cui – in relazione alle ordinanze che dispongono misure cautelari per fatti diversi (cosiddette “contestazioni a catena”) – non prevedeva che la disciplina in materia di decorrenza dei termini, volta a tutelare la libertà personale e rispettare il termine massimo di durata delle misure cautelari, si applicasse anche quando, per i fatti contestati con la prima ordinanza, l'imputato fosse stato condannato con sentenza passata in giudicato prima dell'adozione della successiva misura cautelare. La norma, difatti, determinava un'ingiustificata disparità di trattamento tra imputati in condizioni uguali, penalizzando maggiormente gli imputati che avessero optato per i riti alternativi ovvero avessero omesso di impugnare la sentenza di condanna;
- della norma dell'art. 6, comma 7 del decreto legge n. 148 del 1993 e ss. mm. e integrazioni (sentenza n. **234**) la cui applicazione determinava una disparità di trattamento tra il lavoratore inabile, titolare di un assegno o pensione di invalidità che, al momento del licenziamento, rientrava tra gli aventi diritto al trattamento di mobilità e il lavoratore che, nelle medesime condizioni di inabilità, aveva diritto invece al trattamento di disoccupazione. Mentre la prima categoria di lavoratori poteva risolvere l'incompatibilità tra le due prestazioni (di invalidità e di mobilità) optando per quella più favorevole, alla seconda categoria di lavoratori tale facoltà era preclusa. La Corte ha accertato che la diversità di disciplina tra indennità di disoccupazione e di mobilità nei confronti di detti lavoratori non appariva ragionevole «non essendo connessa a rilevanti differenze strutturali delle due situazioni poste a confronto»;

- dell'art. 11, commi 13 e 14, del decreto legge n. 78 del 2010 (sentenza n. **293**) che, nell'interpretare l'art. 2, comma 2, della legge n. 210 del 1992, relativo all'indennità integrativa riconosciuta agli emotrasfusi, affetti da patologie conseguenti a tale trattamento sanitario, aveva escluso la rivalutazione annuale di detto beneficio al tasso di inflazione. La fattispecie, confrontata con le analoghe misure assistenziali riconosciute in favore delle persone affette da sindrome da talidomide, realizzava un'ingiustificata disparità di trattamento tra le due categorie. In entrambe le fattispecie, difatti, i soggetti scontano gli effetti della mancanza di adeguati controlli sanitari ed il beneficio corrisposto assume un carattere assistenziale disposto dal legislatore nell'esercizio della sua discrezionalità e basato sulla solidarietà collettiva garantita ai cittadini in base agli artt. 2 e 38 della Costituzione. Diversamente accade, invece, per l'equo indennizzo riconosciuto alle persone danneggiate da vaccinazioni obbligatorie che consegue all'applicazione di un trattamento sanitario obbligatorio e che trova il suo fondamento in forza dell'art. 32 in collegamento con l'art. 2 Cost.;
- dell'art. 245 del codice civile (sentenza n. **322**) che, nel disciplinare la sospensione del termine per l'esercizio dell'azione di disconoscimento della paternità, realizzava un'ingiustificata disparità di trattamento tra soggetti formalmente interdetti (cui veniva riconosciuto il diritto alla sospensione del termine) e soggetti in condizioni di accertata e abituale incapacità naturale. Per questi ultimi «la inequivoca previsione di cui all'art. 245 cod. civ. non consente di estenderne interpretativamente l'operatività» pur trovandosi in una identica situazione di abituale grave infermità di mente, preclusiva della conoscenza dei fatti costitutivi dell'azione in esame. Pertanto la norma è stata dichiarata costituzionalmente illegittima nella parte in cui non risultava prevista la sospensione del termine in questione nei confronti del soggetto che «sebbene non interdetto, versi in condizione di abituale grave infermità di mente, che lo renda incapace di provvedere ai propri interessi, sino a che duri lo stato di incapacità naturale»;
- dell'art. 51 della legge della Regione Puglia n. 19 del 2010 (sentenza n. **325**) che, nel rinviare l'introduzione di un sistema di rilevazione automatica delle presenze del personale dipendente regionale a cui è, conseguentemente, subordinata l'erogazione dei compensi per lavoro straordinario, realizzava - oltre che una violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. - anche una disparità di trattamento rispetto al personale delle altre pubbliche amministrazioni.

In altre pronunce la Corte ha, invece, ritenuto conformi al parametro costituzionale disposizioni che, secondo la prospettazione del rimettente, comportavano una disciplina disomogenea di fattispecie considerate analoghe.

Nella sentenza n. **34**, in materia previdenziale, la Corte si è trovata ad affrontare la supposta disomogeneità di trattamento tra invalidi del lavoro, beneficiari dell'assegno di incollocabilità, ed invalidi di guerra e per servizio per il mancato riconoscimento ai primi, dopo il compimento del sessantacinquesimo anno d'età, della provvidenza prevista, per i secondi, dall'art. 20, comma 1 del testo unico n. 915 del 1978. La Consulta ha avuto l'occasione per confermare «l'incomparabilità dei sistemi previdenziali» di queste due categorie. La difformità degli ordinamenti previdenziali fa sì che per gli invalidi di guerra e per servizio l'assegnazione di un beneficio, per una durata successiva al compimento dell'età pensionabile, risponde al carattere risarcitorio delle prestazioni previdenziali previste in loro favore e non è equivalente alla misura compensativa connessa all'incollocabilità sul mercato del lavoro che giustifica, invece, la provvidenza riconosciuta agli invalidi sul lavoro solo fino al compimento del sessantacinquesimo anno di età. La misura prevista in favore degli invalidi di guerra e per servizio è, pertanto, singolare e speciale e non estensibile od invocabile rispetto a situazioni differenti.

Nel caso trattato nell'ordinanza n. **270** il giudice *a quo* ha dubitato della legittimità costituzionale dell'art. 530 del codice di procedura penale che, carente di una previsione analoga a quella contenuta nell'art. 166, comma 2 del codice penale circa la non applicabilità di

alcuna misura di prevenzione nel caso di sospensione della pena, avrebbe determinato una disparità di trattamento tra i condannati a pena sospesa e gli assolti. La richiesta di una pronuncia additiva è stata disattesa. La Consulta ha ritenuto che l'interpretazione, da cui il rimettente muoveva, fosse erronea. L'art. 166, comma 2 del codice penale non esclude che i beneficiari della sospensione della pena non possano subire alcuna misura di prevenzione. La norma è stata interpretata nel senso che la condanna a pena sospesa non possa costituire «di per sé sola, motivo per l'applicazione di misure di prevenzione» escludendo, così, il dubbio di costituzionalità circa la diversità di trattamento.

Nell'ordinanza n. **289** a riguardo della presunta illegittimità dell'art. 150 del codice penale per la mancata previsione dell'estinzione del reato, oltre che per morte del reo, anche per la permanente ed irreversibile incapacità dell'imputato a partecipare coscientemente al procedimento penale, la Corte ha avuto modo di precisare che le due situazioni accostate (la morte e il permanente ed irreversibile stato di incapacità mentale) sono del tutto eterogenee ed incomparabili. Le ragioni che motivano l'estinzione del reato per morte del reo, riflesso del principio della personalità della responsabilità penale (art. 27, primo comma, Cost.), divergono dalle norme processuali a tutela della persona incapace che, invece, mirano a salvaguardare il diritto alla difesa e alla cosciente partecipazione al procedimento penale ai sensi dell'art. 24, secondo comma, Cost.

Ha trovato conferma, inoltre, la giurisprudenza costituzionale che esclude la comparabilità di norme tra cui intercorre un rapporto di specialità, così come è stata negata la possibilità di utilizzare come *tertium comparationis* una norma o un istituto di natura eccezionale.

Nell'ordinanza n. **240** è stata dichiarata la manifesta infondatezza del dubbio di costituzionalità concernente l'art. 630 del codice penale, relativo al reato di sequestro di persona a scopo di estorsione, nella parte in cui non prevede l'applicazione della circostanza attenuante delineata dall'art. 3 della legge n. 718 del 1985 in ordine alla fattispecie di sequestro di ostaggi. La Corte, nel richiamarsi alla precedente ordinanza n. 163 del 2007, ha rafforzato l'affermazione ivi contenuta sul carattere generico della disciplina del sequestro di ostaggi rispetto a quella di cui all'art. 630 c.p. La norma del codice penale risulta, infatti, connotata dal fine del conseguimento dell'ingiusto profitto, inteso come una *species* della più ampia finalità di costringere la vittima «a compiere un qualsiasi atto o ad astenersene».

Con l'ordinanza n. **253** la Corte ha affermato la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale sollevata in relazione all'art. 19 del decreto legislativo n. 133 del 2005, norma sanzionatoria della condotta di esercizio di impianti di incenerimento dei rifiuti in assenza delle prescritte autorizzazioni. A parere del rimettente la norma in questione - comparata con la disciplina contenuta nell'art. 16 del decreto legislativo n. 59 del 2005 riguardante il trattamento sanzionatorio dell'esercizio delle attività, previste nell'allegato I del medesimo atto normativo, in mancanza di autorizzazione integrata ambientale - avrebbe determinato una irragionevole disparità di trattamento sanzionatorio a fronte della medesima *ratio* delle due norme. La Corte ha disatteso tali argomentazioni evidenziando come «l'intera disciplina contenuta nel d.lgs. n. 133 del 2005, in materia di incenerimento dei rifiuti, si ponga in termini di specialità, rispetto alla disciplina generale riguardante gli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti [...] e rispetto a quella riguardante i soli impianti di incenerimento dei rifiuti urbani, già contenuta nel d.lgs. n. 59 del 2005».

Nella sentenza n. **273** l'art. 23, comma quinto, della legge n. 186 del 1982 che limita, ai primi referendari ed ai referendari di TAR in servizio alla data del 12 maggio 1982 la conservazione dell'anzianità acquisita nella qualifica di consigliere di TAR, all'atto della nomina a consiglieri di Stato è stato oggetto di più motivi di censura legati al presunto irragionevole trattamento riservato ai consiglieri di Stato che, alla data del 12 maggio 1982, non erano in servizio come referendari o primi referendari di TAR. Con riferimento alla denunciata disparità di trattamento tra questi ultimi ed i referendari e primi referendari TAR in servizio alla data del 12 maggio 1982 la Corte, dopo una ricognizione del complesso di norme e delle situazioni contingenti (la riorganizzazione della giustizia amministrativa successivamente

all'istituzione dei Tribunali amministrativi regionali) in cui la disposizione denunciata si inserisce, ne ha desunto che «in quanto eccezionale e derogatoria, detta disposizione non è perciò applicabile oltre i casi ed i tempi da essa considerati » e nemmeno ai magistrati che, entrati in ruolo successivamente alla data indicata, versano in una situazione eterogenea ed incomparabile. Nella medesima pronuncia, al riguardo della censura sul carattere discriminatorio della disposizione risultante, secondo il rimettente, dal confronto con la disciplina dettata per la progressione di carriera nella magistratura ordinaria e contabile, la Corte ha escluso la comparabilità delle discipline previste per le diverse magistrature nonostante l'unitarietà, in senso lato, della funzione giurisdizionale né «si rinvergono nell'ordinamento giuridico principi che esigono l'attuazione di un sistema di progressione di carriera per la magistratura amministrativa di tipo e struttura integralmente corrispondenti alle caratteristiche proprie della magistratura ordinaria».

Nel caso esaminato con l'ordinanza n. **254** la presunta disparità di trattamento conseguente alla mancata previsione della citazione della persona offesa in caso di revisione avverso decreto penale di condanna è stata agevolmente superata sottolineando che il «procedimento di revisione ha carattere eccezionale» e che, pertanto, è evidente l'eterogeneità del confronto tra questo giudizio e tutti gli altri giudizi di merito.

Nell'ordinanza n. **290** in relazione alla disparità di trattamento tra imputati per la mancata previsione, nell'istituto dell'acquisizione della prova su accordo delle parti, di cui all'art. 493, comma 3 del codice di procedura penale, del beneficio della diminuzione di pena previsto per il giudizio abbreviato dall'art. 442 del medesimo codice di rito, la Corte ha confermato, richiamando la precedente ordinanza n. 182 del 2001, l'eterogeneità e non assimilabilità delle situazioni processuali poste a confronto. È stata, peraltro, ribadita la natura di procedimento speciale del rito abbreviato che «lo rende disomogeneo rispetto al rito ordinario e, quindi, incomparabile».

Si deve rilevare, infine, che, nelle ordinanze n. **31** e n. **224**, la Corte ha ritenuto di confermare il proprio indirizzo secondo il quale non è motivo di violazione dell'art. 3 l'adozione di un trattamento differenziato riferito alla stessa categoria di soggetti laddove l'elemento di diversità sia rappresentato dal tempo poiché il suo fluire rappresenta, di per sé, un valido elemento di diversificazione delle situazioni giuridiche.

2.3. Il principio di ragionevolezza

Il principio di ragionevolezza ha seguito un autonomo percorso evolutivo rispetto al principio dell'eguaglianza dal quale trae fondamento. Sotto questo profilo le norme vengono denunciate in quanto appaiano intrinsecamente illogiche, arbitrarie e irrazionali rispetto al fine che sono chiamate a realizzare. Secondo l'orientamento della Corte il giudizio di ragionevolezza consiste in «un apprezzamento di conformità tra la regola introdotta e la “causa” normativa che la deve assistere» (così nella sentenza n. 245 del 2007).

Il controllo si emancipa dalla ricerca di un elemento di confronto normativo in quanto è l'adeguatezza in sé della norma ad essere elevata ad oggetto del giudizio richiedendo, tra l'altro, ai Giudici costituzionali una particolare accuratezza al fine di non invadere la discrezionalità riservata al Legislatore.

La mancanza di coerenza delle disposizioni impugnate, rispetto non solo al loro fine specifico ma anche a quelli generali perseguiti dall'ordinamento, ha comportato - nel corso del 2011 - la declaratoria di illegittimità:

- dell'art. 4 della legge regionale della Regione Friuli Venezia Giulia n. 6 del 2006 così come modificato dall'art. 9, commi 51, 52 e 53 della legge regionale n. 24 del 2009 (sentenza n. **40**). Tale disposizione, nel disciplinare i requisiti soggettivi per l'accesso integrato ai servizi regionali, lo limitava ai soli cittadini comunitari in possesso della residenza da almeno trentasei mesi. La norma è stata dichiarata costituzionalmente illegittima in quanto non rispettosa del principio di uguaglianza atteso che essa «introduce[va] nel tessuto normativo

elementi di distinzione arbitrari». La norma in questione, difatti, appariva illogica dal momento che il fattore assunto a criterio discrezionale (la cittadinanza europea unita alla residenza protratta per almeno trentasei mesi) non presentava alcuna correlazione con la funzione e la *ratio* normativa delle disposizioni che regolamentano tutto il sistema delle prestazioni sociali;

- dell'art. 6 del d. P.R. n. 156 del 1973 (sentenza n. **46**) che riconosceva al gestore del servizio postale l'esonero dalla responsabilità risarcitoria per ritardo nel recapito delle spedizioni rientranti nel servizio di postacelere. La norma impugnata attribuiva un ingiustificato privilegio «svincolato da qualsiasi esigenza connessa alle caratteristiche del servizio, senza dunque realizzare alcun ragionevole equilibrio tra le esigenze del gestore e quelle degli utenti del servizio»;
- dell'art. 54, comma 1, della legge della Regione Basilicata n. 42 del 2009 (sentenza n. **67**) che, nell'emendare l'art. 10, comma 3, della legge regionale n. 31 del 2008, che «prolunga[va] in modo implicito e irragionevole la moratoria generalizzata relativamente all'installazione di impianti di energia alimentati da fonti rinnovabili, senza alcuna plausibile giustificazione a riguardo». Inoltre, la medesima disposizione autorizzava eccezionalmente l'installazione, su terreni di proprietà pubblica, di impianti fotovoltaici, sotto la responsabilità di soggetti pubblici, ledendo non solo l'art. 3 ma realizzando, altresì, un'ingiustificata distorsione del mercato «assegnando ai soggetti pubblici una indebita e ingiustificata posizione di vantaggio»;
- dell'art. 62-bis, secondo comma, del codice penale come sostituito dall'art. 1, comma 1 della legge 5 dicembre 2005, n. 251 (sentenza n. **183**) che, in relazione al riconoscimento delle attenuanti generiche, non ammetteva, tra l'altro, la possibilità di tener conto della condotta del reo susseguente al reato. Detta preclusione, derivando da una presunzione assoluta non corrispondente ad un dato di esperienza generalizzata, è stata considerata arbitraria ed irragionevole in quanto non destinata a tener conto di una, pur possibile, positiva evoluzione della condotta del reo;
- della norma di cui all'articolo 92, comma 2-bis della legge della Provincia autonoma di Trento n. 5 del 2006 come introdotto dall'art. 53, comma 4 della legge provinciale n. 16 del 2008 (sentenza n. **242**) che, nell'ambito delle graduatorie scolastiche provinciali, introduceva una deroga al criterio dei titoli professionali posseduti stabilendo l'inserimento dei docenti provenienti da altre province in coda alle stesse graduatorie. La norma è stata considerata irragionevole in quanto «comporta il totale sacrificio del principio del merito posto a fondamento della procedura di reclutamento dei docenti». Nella medesima pronuncia, è stata ritenuta priva di una ragione giustificatrice l'attribuzione - in occasione dell'aggiornamento straordinario delle graduatorie - di un punteggio addizionale (riconoscibile fino ad un massimo di quattro volte) per i docenti che avevano prestato servizio nella scuole della Provincia per tre anni consecutivi ai sensi dell'art. 67, comma 8, della legge provinciale di Trento n. 19 del 2009;
- dell'art. 116, primo comma, del codice civile, come modificato dall'art. 1, comma 15, della legge n. 94 del 2009 (sentenza n. **245**), laddove per la celebrazione del matrimonio dello straniero veniva richiesta l'esibizione di un documento attestante la regolarità del soggiorno sul territorio italiano. La Consulta, pur rinvenendo nella norma la *ratio* della tutela delle frontiere rispetto ai flussi migratori ed il contrasto ai c.d. “matrimoni di comodo”, ne ha valutato l'irragionevolezza sotto il profilo della sproporzione tra l'intento del Legislatore e «il sacrificio imposto [...] alla libertà di contrarre matrimonio non solo dei cittadini stranieri ma, in definitiva, anche dei cittadini italiani»;
- dell'art. 85, comma 1, della d. P.R. n. 602 del 1973 (sentenza n. **281**) che, in materia di riscossione coattiva delle imposte non pagate, prevedeva l'assegnazione allo Stato del bene immobile esecutato per un prezzo corrispondente a quello del credito tributario per cui era stato avviato il procedimento esecutivo senza prendere in considerazione il valore del bene oggetto dell'esecuzione. La norma è stata ritenuta espressiva di una disciplina «palesamente

irragionevole» in quanto stabilendo la corrispondenza del prezzo di vendita all'ammontare del credito tributario «fissa un ammontare che prescinde da qualsiasi collegamento con il valore del bene e che può essere anche irrisorio»;

- degli articoli 5, 11 e 13 della legge della Regione Puglia n. 27 del 1999 (sentenza n. **321**) che riservavano l'accesso alle procedure selettive per la direzione delle sezioni dipartimentali dei Servizi per le Tossicodipendenze (SerT) al personale medico escludendo il profilo professionale degli psicologi nonostante l'intera disciplina, statale e regionale, che presiede alla regolamentazione delle piante organiche dei SerT equipari pienamente le due categorie professionali;
- dell'art. 80, comma 19 della legge n. 388 del 2000 (sentenza n. **329**) nella parte in cui subordinava, per i minori extracomunitari disabili, la concessione del beneficio dell'indennità di frequenza - consistente in un assegno mensile riconosciuto ai mutilati ed invalidi civili minorenni con persistenti difficoltà a svolgere i compiti e le funzioni della propria età e che frequentano scuole, pubbliche o private, o centri di formazione - alla titolarità della carta di soggiorno. La Corte, inquadrata tale indennità nel «novero delle provvidenze, per così dire, "polifunzionali"» ovvero non rivolte esclusivamente a soddisfare bisogni legati alla salute ma anche alle esigenze formative e di inserimento, ha ritenuto che il condizionamento della concessione del beneficio alla titolarità della carta di soggiorno, acquisibile dopo un periodo minimo di cinque anni, realizzasse una vanificazione del fine perseguito dall'indennità in contrasto con il principio di uguaglianza oltre che con i diritti all'istruzione, alla salute ed al lavoro.

Di particolare interesse è la sentenza n. **277** che ha dichiarato costituzionalmente illegittimi gli articoli 1, 2, 3 e 4 della legge n. 60 del 1953 nella parte in cui non prevedevano l'incompatibilità tra la carica di parlamentare e quella di sindaco di un Comune con popolazione superiore ai 20.000 abitanti. La Consulta non ha, infatti, accertato la presenza «di una causa normativa [...] idonea ad attribuire ragionevole giustificazione» alla regola dell'esclusione "unidirezionale" dell'incompatibilità operante solo nei confronti dei sindaci dei Comuni con popolazione superiore ai 20.000 abitanti e non anche dei parlamentari che, anche successivamente all'elezione, si candidano per l'esercizio del medesimo ufficio.

In termini analoghi la sentenza n. **294** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge della Regione siciliana n. 29 del 1951, come modificata dalla successiva legge regionale n. 22 del 2007 nella parte in cui non contemplava l'incompatibilità tra l'ufficio di deputato regionale e la sopravvenuta carica di presidente o assessore di una Provincia regionale. La Corte ha preso atto dell'incongruenza normativa tale per cui, nella Regione siciliana, pur sussistendo un'incompatibilità tra l'ufficio di deputato regionale e sindaco o assessore di un Comune, non risultava contemplata un'analoga incompatibilità rispetto ad un livello territoriale più ampio di quello comunale, quale è quello provinciale.

Il positivo esito dell'indagine sull'esistenza di ragioni giustificatrici della norma, sia in sé che alla luce della lettura complessiva del sistema normativo, ha invece comportato la declaratoria di non fondatezza del dubbio di legittimità costituzionale:

- sollevato in relazione all'art. 53, comma 2, secondo periodo, del decreto legislativo n. 546 del 1992 (sentenza n. **17**) che, nell'ambito del processo tributario, stabilisce per l'appellante, che presceglie la notifica a mezzo del servizio postale, l'onere di depositare presso la segreteria del giudice di primo grado copia dell'atto di appello. La presunta irragionevolezza della norma, ritenuta fonte di disparità di trattamento rispetto all'appellante che si avvale della notifica mediante ufficiale giudiziario, è stata superata, in primo luogo, riconoscendo alla stessa il pregio di assicurare la tempestiva e completa informazione sulla proposizione dell'appello senza aggravio per la segreteria del giudice dell'appello. In secondo luogo è stato osservato che l'alternativa tra le due forme di notificazione è rimessa, senza condizioni, alla valutazione dell'appellante, e che le due forme di notificazione, svolgendosi con modalità diversificate non possono dirsi corrispondenti. Nel caso della notificazione tramite ufficiale giudiziario è quest'ultimo,

difatti, a provvedere all'onere informativo presso il giudice di primo grado, mentre rientra nel ragionevole esercizio della discrezionalità del legislatore assegnare quest'onere all'appellante che, anche per ragioni di convenienza, preferisca avvalersi della notificazione per mezzo del sistema postale;

- concernente l'art. 15, comma 3, del decreto legge n. 195 del 2009 (ordinanza n. **31**) che, per assicurare risparmi di spesa, ha determinato la nullità delle clausole compromissorie e la decadenza dei giudizi arbitrali non giunti alla conclusione della fase istruttoria relativi ai contratti conclusi per la realizzazione di interventi connessi alla dichiarazione degli stati di emergenza. Per il Collegio rimettente la norma presentava un'irragionevole contraddizione tra le finalità della normativa di emergenza e l'obiettivo di contenimento della spesa perseguito dalla norma medesima. La Corte, al contrario, «ritenuta congrua l'esclusione del ricorso ad arbitri rispetto al fine del risparmio di spesa» ha ritenuto insussistenti i dubbi sulla ragionevolezza affermando, peraltro, che «non appare possibile una comparazione [...] tra lo scopo perseguito (con misure ritenute adeguate) dalla disposizione in esame e la teleologicamente del tutto eterogenea *ratio* della legislazione riguardante gli interventi connessi alle dichiarazioni di stato di emergenza»;
- relativo all'art. 44, comma 1 del decreto legge n. 248 del 2007 (sentenza n. **93**) che avrebbe limitato l'applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria, prevista dall'art. 7 del decreto legislativo n. 322 del 1989 per la mancata trasmissione dei dati e delle notizie richiesti per le rilevazioni previste dal programma statistico nazionale, alle condotte verificatesi prima del 31 dicembre 2007. La Corte, nel confermare che rientra nella discrezionalità del legislatore, con il solo limite della manifesta irragionevolezza, la conformazione delle fattispecie di responsabilità amministrativa, riferendosi al caso di specie, ha ritenuto non irragionevole la scelta legislativa di attenuare la disciplina relativa a condotte già verificatesi «soprattutto in considerazione dell'onerosità dell'attività diretta ad irrogare la sanzione e dell'esigenza di garantire l'efficiente funzionamento dell'ISTAT»;
- evocato in relazione all'art. 48, primo comma, seconda parte, del decreto legislativo n. 163 del 2006 (ordinanza n. **211**) nella misura in cui, secondo il Tribunale amministrativo regionale, la norma ivi espressa avrebbe violato i principi della ragionevolezza e della proporzionalità consentendo alle stazioni appaltanti di incamerare la cauzione provvisoria, versata all'atto della partecipazione alla gara, a seguito dell'esclusione degli offerenti che non avessero fornito la prova, o confermato la sussistenza, dei requisiti dichiarati all'atto della partecipazione alla gara. Per il giudice costituzionale la norma, al contrario, è perfettamente coerente sia con la funzione di garanzia della cauzione rispetto alla serietà ed affidabilità dell'offerta, sia con il rispetto del patto d'integrità a cui si vincola l'offerente partecipando alla gara pubblica;
- sollevato al riguardo dell'art. 23, quinto comma, della legge n. 186 del 1982 circa il mancato riconoscimento dell'anzianità di servizio, all'atto della nomina a consiglieri di Stato, ai referendari e primi referendari di TAR non in servizio alla data del 12 maggio 1982 ed esaminato nella, già citata, sentenza n. **273**. Con riferimento alla censura della presunta irragionevolezza della disposizione che non valorizza l'anzianità di servizio dei magistrati TAR che accedono al ruolo di consiglieri di Stato, la Consulta, dopo avere rammentato la coesistenza, nel Consiglio di Stato dell'esercizio di funzioni giurisdizionali e consultive ha precisato che «proprio in ragione di siffatta attribuzione di funzioni consultive, la nomina a consigliere di Stato non si risolve in una mera progressione di carriera nell'ambito della stessa funzione, ma segna uno spartiacque nella carriera della magistratura amministrativa determinando non irragionevolmente – salve le giustificate eccezioni previste in via transitoria dalla norma denunciata – l'azzeramento dell'anzianità maturata nell'esercizio delle funzioni giurisdizionali di primo grado».
- sollevato in relazione all'art. 72 del decreto legge n. 112 del 2008 (sentenza n. **283**) nella parte in cui esclude, per il personale scolastico, la facoltà di accedere alla procedura di collocamento a riposo anticipato prevista per il restante personale del pubblico impiego. La

disomogeneità di disciplina trova giustificazione nella circostanza che il personale del comparto scuola ha, non solo con riferimento all'aspetto del collocamento a riposo, un trattamento differenziato rispetto al personale del pubblico impiego in ragione dell'esigenza di garantire la continuità dell'insegnamento ed il rispetto dell'ordinamento didattico;

- concernente l'art. 32, commi 5, 6 e 7 della legge n. 183 del 2010 (sentenza n. **303**) che, per i casi di conversione del contratto di lavoro a tempo determinato in contratti a tempo indeterminato, ha disposto che il risarcimento per il lavoratore estromesso alla scadenza del termine deve essere ragguagliato ad un'indennità forfetaria onnicomprensiva, eventualmente riducibile della metà in presenza di contratti collettivi che prevedano l'assunzione di lavoratori già con contratto a termine in base a specifiche graduatorie. Il legislatore ha, peraltro, esteso l'applicazione di tale disciplina ai giudizi pendenti alla data della sua entrata in vigore. Essa è stata ritenuta, dai giudici remittenti, irragionevolmente riduttiva del risarcimento del danno integrale conseguibile in base al regime previgente. La Corte, nel ricostruire la *ratio legis*, ha chiarito, al contrario, che l'introduzione della forfetizzazione del risarcimento del danno non sostituisce ma, anzi, integra la tutela principale rappresentata dalla conversione del rapporto di lavoro in contratto a tempo indeterminato. Nella lettura costituzionalmente orientata la normativa impugnata non è irragionevole ma, anzi, risulta «adeguata a realizzare un componimento dei contrapposti interessi». Al lavoratore garantisce la conversione del contratto di lavoro a termine in contratto di lavoro a tempo indeterminato ed assicura un'indennità che gli è dovuta sempre e comunque; al datore di lavoro assicura la predeterminazione del danno risarcibile dovuto dall'interruzione del rapporto sino all'accertamento del diritto giudiziale del diritto del lavoratore alla conversione del rapporto.

Si deve dare conto, infine, che la Corte costituzionale ha confermato la propria giurisprudenza sulla valutazione della ragionevolezza delle norme di interpretazione autentica che sono, peraltro, esaminate più nel dettaglio nella sezione dedicata al legittimo affidamento. Come già enunciato in passato (cfr. sentenze n. 234 del 2007 e n. 274 del 2006) è stato ribadito che le norme interpretative rispettano il criterio di ragionevolezza laddove si limitano ad attribuire alla disposizione interpretata uno dei possibili significati, già ricavabile dal testo originario mentre esorbitano dalla funzione interpretativa laddove, con carattere innovativo, si discostano dalla pregressa disciplina dettando regole eccentriche rispetto a quelle presuntivamente interpretate.

L'estraneità della disciplina introdotta, rispetto a quella da interpretare, ha condotto alla declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4-ter, del decreto legge n. 134 del 2009 nella sentenza n. **41**. La norma censurata, qualificata come norma di interpretazione autentica con carattere retroattivo, all'esito dell'esame della Corte ha svelato il proprio carattere innovativo. Disponendo, difatti, con efficacia temporale limitata ad un biennio, un'ingiustificata deroga all'inserimento «a pettine» dei docenti nelle graduatorie ha dettato una disciplina eccentrica rispetto alle norme applicabili sia al periodo anteriore che a quello posteriore rispetto al biennio di riferimento ed in ogni caso non finalizzata a ricercare un senso alle norme da interpretare.

Anche con riferimento all'art. 44, comma 2, della legge della Regione Calabria n. 15 del 2008 introduttivo di una norma interpretativa dell'art. 7, comma 6 della legge regionale n.8 del 2005 (sentenza n. **271**) la Corte non ha rinvenuto l'intento di individuare, tra le possibili varianti di senso, un'interpretazione chiarificatrice. La norma in questione escludendo, in via interpretativa, il rateo di tredicesima mensilità dal calcolo dell'indennità riconosciuta ai lavoratori che avevano aderito ad una procedura di risoluzione consensuale anticipata del rapporto di lavoro (c.d. «incentivo all'esodo») ha introdotto «una sostanziale modifica della disciplina precedente, incidendo, in violazione dell'art. 3 Cost., in modo irragionevole sul legittimo affidamento nella sicurezza giuridica, che costituisca elemento fondamentale dello Stato di diritto».

La sentenza n. **257** ha, invece, confermato il carattere interpretativo della norma dell'art. 2,

comma 5 della legge n. 191 del 2009 in materia di liquidazione delle prestazioni dei lavoratori agricoli. L'irragionevolezza è stata esclusa in quanto «l'opzione ermeneutica prescelta dal legislatore non ha affatto introdotto un elemento ad essa del tutto estraneo, ma si è limitata ad assegnarle un significato riconoscibile come una delle possibili letture del testo originario». A conferma della propria valutazione la Corte, nel caso di specie, ha accertato la sussistenza di contrastanti orientamenti della giurisprudenza di legittimità che «rivelano una situazione di oggettiva incertezza del dato normativo e dunque rendono non irragionevole il ricorso del legislatore all'interpretazione autentica».

3. Le minoranze linguistiche

Con la sentenza n. **88** la Corte ritorna sulla tutela delle minoranze linguistiche storiche e dei dialetti insistenti sui territori regionali. Pronunciandosi sul ricorso promosso dal Governo avverso l'art. 8, comma 2, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 5 del 2010, dichiara, tra l'altro, la non fondatezza della questione in relazione agli artt. 6 e 117, secondo comma, lettera *h*), Cost.

La legge regionale censurata, al fine di promuovere e sostenere «la valorizzazione culturale e la conoscenza dei dialetti di origine veneta parlati nel territorio regionale», prevede specificamente che «la Regione sostiene gli enti locali e i soggetti pubblici e privati che operano nei settori della cultura, dello sport, dell'economia e del sociale per l'utilizzo di cartellonistica, anche stradale, nei dialetti di cui all'articolo 2» della medesima legge.

La Corte anzitutto chiarisce che, contrariamente all'assunto del ricorrente, «l'evocata legge si riferisce esclusivamente alla 'tutela delle minoranze linguistiche storiche', caratterizzate non solo dalla loro particolare origine storica, ma anche dal loro significativo insediamento in precise aree territoriali. Sicché, essa attribuisce ai loro appartenenti una serie di speciali diritti, i quali necessitano di una disciplina che, puntualmente, ne garantisca un ragionevole bilanciamento con l'assetto istituzionale di riferimento, da un lato, e con le situazioni giuridiche soggettive degli altri cittadini, dall'altro».

La tutela accordata dalla disciplina statale, quindi, non ha carattere esaustivo, poiché esclude dal suo ambito di applicazione «un assai più ricco e variegato pluralismo culturale e linguistico, che va sotto i termini di 'lingue regionali ed idiomi locali'». Ancora una volta la Corte coglie l'occasione per ribadire che «la tutela attiva delle minoranze linguistiche costituisce principio fondamentale dell'ordinamento costituzionale, ai sensi non solo dell'art. 6 Cost. ma anche di principi, talora definiti 'supremi', che qualificano indefettibilmente e necessariamente l'ordinamento vigente [...]: il principio pluralistico riconosciuto dall'art. 2 [...] e il principio di eguaglianza riconosciuto dall'art. 3 della Costituzione, il quale, nel primo comma, stabilisce la pari dignità sociale e l'eguaglianza di fronte alla legge di tutti i cittadini, senza distinzione di lingua e, nel secondo comma, prescrive l'adozione di norme che valgano anche positivamente per rimuovere le situazioni di fatto da cui possano derivare conseguenze discriminatorie».

Tale vuoto di disciplina è stato colmato da «apposite leggi regionali di sostegno dei diversi patrimoni linguistici e culturali delle Regioni, attraverso la costituzione o il sostegno di strutture organizzative a ciò congeniali e per il tramite di variegate forme di finanziamento». Ebbene, secondo la Corte, nel medesimo solco si pone la legge regionale di cui fa parte la disposizione oggetto di scrutinio. «Adottata in esplicita attuazione dell'art. 9 della Costituzione e in armonia con i principi internazionali di rispetto delle diversità culturali e linguistiche [...] (essa) esprime la medesima portata finalistica, mirando a promuovere la vitalità del patrimonio dialettale senza contraddire l'evocata disciplina statale».

Peraltro, la denunciata disposizione non va ad incidere sulla toponomastica, cui si riferisce l'invocato art. 10 della legge n. 482 del 1999. A parere della Corte, «il legislatore regionale non ha inteso interferire con la determinazione dei nomi dei luoghi che si realizza attraverso l'apposizione dei segnali stradali di localizzazione territoriale», mirando essa

genericamente ad incentivare il ricorso ai dialetti nella ‘cartellonistica’, «vale a dire in quell’insieme di rappresentazioni destinate a diffondere altre informazioni negli ambiti a cui si riferisce la disposizione» senza per questo interferire con la determinazione dei nomi dei luoghi. Infine, la disposizione censurata non ha leso - alla luce dell’art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost. - neppure la competenza esclusiva del legislatore statale in materia di circolazione stradale poiché tale disposizione, correttamente intesa, non si riferisce alla segnaletica stradale, né la ‘cartellonistica’ ivi prevista può essere assimilata ad un segnale di localizzazione territoriale del confine del comune.

Capitolo II

Diritti e doveri degli individui

Sezione I

I rapporti civili

1. La libertà personale

Con le sentenze n. **164**, n. **231** e n. **331** la Corte è tornata ad esaminare i limiti di legittimità delle misure cautelari ribadendo quanto già affermato nella sentenza n. 265 del 2010 e cioè che, in un sistema in cui vige il principio di inviolabilità della libertà personale, tali limiti si rinvengono, oltre che nel principio della riserva di legge e di giurisdizione (art. 13, commi secondo e quarto Cost.), soprattutto nella presunzione di non colpevolezza la quale impone che le restrizioni della libertà personale dell'indagato o dell'imputato nel corso del procedimento abbiano caratteri diversi rispetto alla pena, la quale presuppone l'accertamento definitivo della responsabilità.

Perciò, la disciplina delle misure cautelari deve essere ispirata al principio del «minor sacrificio necessario» in forza del quale la compressione della libertà personale va contenuta «entro i limiti minimi indispensabili a soddisfare le esigenze cautelari del caso concreto» e deve essere previsto un sistema cautelare articolato in una «pluralità graduata» di misure, connotate da differenti livelli di incidenza sulla libertà personale in corrispondenza alle diverse esigenze configurabili nei singoli casi concreti, consentendo al giudice di scegliere la misura meno afflittiva tra quelle idonee a tutelare le esigenze cautelari del caso di specie.

Da queste coordinate si discosta l'art. 275, comma 3, cod. proc. pen. il quale pone una presunzione assoluta di adeguatezza della sola custodia in carcere in relazione a taluni reati.

Infatti, secondo la giurisprudenza costituzionale, «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 a base della presunzione stessa».

Con riguardo al reato di omicidio, la sentenza n. **164** ha affermato che la presunzione assoluta sancita dall'art. 275, comma 3, cod. proc. pen. non risponde ad un dato di esperienza generalizzato in quanto esso – a differenza dei delitti di mafia per i quali tale presunzione è stata ritenuta giustificata – ben può consistere in una condotta meramente individuale, frutto di pulsioni occasionali o passionali e per la quale le esigenze cautelari possono essere soddisfatte con misure diverse dalla custodia in carcere.

Ad analoghe conclusioni è pervenuta la sentenza n. **231** con riguardo al delitto di associazione finalizzata al traffico di stupefacenti di cui all'art. 74 del d.P.R. n. 309 del 1990.

Benché si tratti di una fattispecie associativa, il carattere "aperto" dell'associazione finalizzata allo spaccio di sostanze stupefacenti, la quale è qualificata unicamente dalla natura dei reati fine, la circostanza che essa non postuli necessariamente una struttura complessa e gerarchica, prescindendo dal radicamento sul territorio e da collegamenti personali, nonché da qualsiasi connotazione del vincolo associativo e, in definitiva, l'eterogeneità delle condotte riconducibili al paradigma punitivo astratto, ad avviso dei giudici costituzionali, non consente di individuare una regola di esperienza tale da ritenere la custodia in carcere l'unica misura idonea a soddisfare le esigenze cautelari.

Le stesse valutazioni sono alla base, altresì, della sentenza n. **331** avente ad oggetto l'art. 12, comma 4-*bis*, del d.lgs. n. 286 del 1998, il quale assoggetta i reati di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina da essa considerati ad un regime cautelare analogo a quello previsto dall'art. 275, comma 3, cod. proc. pen. Anche in questo caso la Corte ha ritenuto che l'idoneità del paradigma punitivo astratto a ricomprendere fattispecie concrete diverse – potendo trattarsi tanto di organizzazioni episodiche, occasionali o rudimentali, quanto di sodalizi internazionali rigidamente strutturati e dotati di ingenti mezzi, quanto, infine, di illeciti commessi occasionalmente anche da singoli per finalità solidaristiche – non consente di enucleare una regola generale secondo cui la custodia cautelare in carcere sarebbe la sola in grado di fronteggiare le esigenze cautelari.

In tutte e tre le decisioni, la Corte ha ritenuto, peraltro, sufficiente a ricondurre in sintonia con la Costituzione le disposizioni censurate la sola rimozione del carattere assoluto della presunzione. Pertanto, la dichiarazione di incostituzionalità delle norme è stata circoscritta alla parte in cui non viene fatta salva «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. **233** ha affrontato il problema della disciplina delle contestazioni a catena con riguardo all'ipotesi in cui per i fatti contestati nella prima ordinanza che ha disposto la custodia cautelare in carcere, l'imputato sia stato condannato con sentenza passata in giudicato anteriormente alla adozione della seconda misura cautelare. In tal caso, secondo il diritto vivente, la formazione del giudicato impedisce la retrodatazione della custodia in carcere.

La Corte afferma che scopo della disciplina dettata dall'art. 297, comma 3, cod. proc. pen. è quello di reprimere il fenomeno della dilatazione della complessiva restrizione della libertà personale dell'imputato che si avrebbe impedendo il contemporaneo decorso dei termini relativi ad una pluralità di titoli custodiali nei confronti dello stesso soggetto.

Pertanto, contrasta con l'art. 13, quinto comma, Cost. ritenere che la formazione del giudicato sui fatti oggetto della prima ordinanza cautelare in data anteriore a quella di adozione della seconda ordinanza impedisca l'applicazione del meccanismo di retrodatazione dei termini, in quanto in tal modo rende possibile la elusione dei limiti massimi di custodia cautelare stabiliti dal legislatore.

Infatti, nel caso in cui la seconda ordinanza cautelare intervenga dopo che la prima ha cessato di produrre i suoi effetti, si determina un cumulo integrale dei due periodi di privazione della libertà personale così che il prolungamento della restrizione della libertà risulta massimo.

Per tale ragione, l'art. 297, comma 3, cod. proc. pen. è stato dichiarato illegittimo «nella parte in cui – con riferimento alle ordinanze che dispongono misure cautelari per fatti diversi – non prevede che la regola in tema di decorrenza dei termini in esso stabilita si applichi anche quando, per i fatti contestati con la prima ordinanza, l'imputato sia stato condannato con sentenza passata in giudicato anteriormente all'adozione della seconda misura»

2. I principi costituzionali in materia penale

2.1. Il principio di irretroattività della legge penale

La Corte si è nuovamente occupata del principio di irretroattività della legge penale sfavorevole, sia pure per tracciarne le differenze rispetto al principio di retroattività della *lex mitius* (sul quale si veda paragrafo successivo). La sentenza n. **236**, infatti, ha ribadito che il principio di irretroattività «si pone come essenziale strumento di garanzia del cittadino contro gli arbitri del legislatore, espressivo dell'esigenza della “calcolabilità” delle conseguenze giuridico-penali della propria condotta, quale condizione necessaria per la libera autodeterminazione individuale».

Il principio in parola ha un «valore assoluto, non suscettibile di bilanciamento con altri valori

costituzionali». Esso trova fondamento nell'art. 25, secondo comma, Cost. e opera non solo con riferimento all'ipotesi della nuova incriminazione, ma anche con riguardo alla modifica peggiorativa del trattamento sanzionatorio di un fatto già in precedenza penalmente represso.

2.2. Il principio di retroattività della legge più favorevole

Nella sentenza n. 236 la Corte è tornata a scrutinare la legittimità costituzionale della disciplina transitoria dei termini di prescrizione dettata dall'art. 10, comma 3, della legge n. 251 del 2005 in relazione ai processi già pendenti in grado di appello o avanti alla Corte di cassazione per i quali è esclusa l'operatività dei termini più favorevoli; ed è tornata ad affrontare il problema dell'ambito e della consistenza del principio di retroattività della legge penale più favorevole al reo in relazione, questa volta, alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Infatti, a differenza della questione affrontata nella sentenza n. 72 del 2008 avente ad oggetto la medesima norma, la questione esaminata nella pronuncia di quest'anno evoca, non già il parametro di cui all'art. 3, Cost. – rispetto al quale la censura era stata dichiarata non fondata –, bensì quello di cui all'art. 117, primo comma, Cost. in relazione all'art. 7 CEDU come interpretato dalla Corte di Strasburgo nella sentenza 17 settembre 2009 (Scoppola contro Italia).

Tuttavia, analogo è l'esito del giudizio, dal momento che anche la nuova questione viene dichiarata non fondata.

Prima di affrontare il merito della censura, la Corte richiama la propria giurisprudenza secondo la quale il fondamento del principio di retroattività della *lex mitius* si rinviene, non già nell'art. 25, secondo comma, Cost., bensì nel principio di uguaglianza che «impone, in linea di massima, di equiparare il trattamento dei medesimi fatti a prescindere dalla circostanza che essi siano stati commessi prima o dopo l'entrata in vigore della norma che ha disposto l'*abolitio criminis* o la modifica mitigatrice (sentenza n. 394 del 2006)». Il principio di uguaglianza costituisce, altresì, il limite alla applicabilità retroattiva della *lex mitior*, potendo questa subire deroghe o limitazioni al fine di tutelare «interessi, ad esso contrapposti, di analogo rilievo».

Peraltro, con la sentenza n. 393 del 2006, il principio di retroattività *in mitius* ha assunto «un valore autonomo anche attraverso il riferimento [operato in quella pronuncia] alla normativa internazionale e comunitaria» e, «attraverso l'art. 117, primo comma, Cost., [ha] acquistato un nuovo fondamento con l'interposizione dell'art. 7 della CEDU, come interpretato dalla Corte di Strasburgo».

Tuttavia, la giurisprudenza della Corte EDU non ha affatto escluso la possibilità di introdurre deroghe o limiti all'operatività del principio in esame quando questi siano sorretti «da una valida giustificazione».

Tale viene ritenuta la deroga introdotta dalla disposizione censurata dal momento che, secondo quanto affermato nella sentenza n. 72 del 2008, essa trova fondamento nella esigenza di evitare la dispersione delle attività processuali già compiute prima dell'entrata in vigore della legge, accordando così tutela a interessi costituzionali sottesi al processo, quali la sua efficienza e la salvaguardia dei diritti dei destinatari della funzione giurisdizionale, nonché «il principio di effettività del diritto penale».

La Corte chiarisce, inoltre, come il principio di retroattività *in mitius* riconosciuto dai Giudici di Strasburgo abbia una portata più ristretta rispetto a quello vigente nell'ordinamento interno. Mentre l'art. 2, cod. pen., riferisce detto principio ad ogni disposizione penale successiva che incida *in melius* sul trattamento complessivo del reo, il principio sancito dall'art. 7 della CEDU, per come interpretato dalla Corte europea, riguarda «esclusivamente la fattispecie incriminatrice e la pena» e, dunque, non si estende alle ipotesi in cui «non si verifica un mutamento favorevole al reo, nella valutazione sociale del fatto, che porti a ritenerlo penalmente lecito o comunque di minore gravità». Pertanto, tale principio non può riguardare le norme sopravvenute che modificano in senso favorevole al reo la prescrizione.

2.3. La finalità rieducativa della pena

La sentenza n. **183** ha stabilito che non viola la finalità rieducativa della pena una parziale limitazione del potere discrezionale del giudice nella determinazione della sanzione allorché egli mantenga «la possibilità di spaziare tra un minimo e un massimo edittale (...) con l'integrazione degli aumenti o delle diminuzioni» previste per le circostanze eventualmente esistenti e per le attenuanti generiche applicabili in base ad elementi diversi dalla condotta del reo successiva al reato di cui all'art. 133, primo comma n. 3) e secondo comma, cod. pen.

Al contrario, la medesima sentenza ha ritenuto in contrasto con l'art. 27, terzo comma Cost. la previsione contenuta nell'art. 62-*bis*, secondo comma, cod. pen. che esclude la rilevanza, ai fini della concessione delle attenuanti generiche, della condotta successiva al reato dalla quale emerga una positiva evoluzione della personalità del condannato.

In armonia con la propria giurisprudenza, la Corte afferma che la finalità rieducativa della pena attiene al contenuto ontologico della stessa e che essa, pur concorrendo con la finalità di prevenzione generale e di difesa sociale, non può mai essere pretermessa, potendo il legislatore soltanto far prevalere ora l'una ora l'altra finalità, senza mai escluderne alcuna.

Conseguentemente, la previsione di un inasprimento del trattamento sanzionatorio per i recidivi reiterati che commettano determinati reati, senza la possibilità di tener conto del loro comportamento successivo alla commissione del reato, anche ove sia espressivo di un processo di rieducazione oramai intrapreso, viola l'art. 27, terzo comma, Cost. in quanto privilegia un profilo general-preventivo della pena, escludendo invece la funzione rieducativa.

3. I principi costituzionali in materia processuale

3.1. Il giusto processo

L'art. 111 Cost. è stato più volte evocato quale parametro sulla cui base valutare la conformità a Costituzione delle norme impugnate, sia nella parte in cui garantisce la parità tra le parti del processo e la necessità di un effettivo contraddittorio tra le stesse, sia nella parte in cui afferma che ogni giudizio deve avere una durata ragionevole.

La sentenza n. **1** ha efficacemente sottolineato la desumibilità del principio del giusto processo anche dall'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, richiamando la giurisprudenza della Corte di Strasburgo secondo cui la legittimità di «norme nazionali interpretative concernenti disposizioni oggetto di procedimenti nei quali è parte lo Stato» può essere riconosciuta «1) in presenza di “ragioni storiche epocali” (...); 2) per “ristabilire un'interpretazione più aderente all'originaria volontà del legislatore”, al fine di “porre rimedio ad una imperfezione tecnica della legge interpretata”». Come già rilevato dalla sentenza n. 311 del 2009, i principi richiamati dalla giurisprudenza della Corte europea «costituiscono espressione» dei «principi di uguaglianza, in particolare sotto il profilo della parità delle armi nel processo, ragionevolezza, tutela del legittimo affidamento e della certezza delle situazioni giuridiche». I Giudici hanno altresì rammentato l'opportunità di lasciare agli Stati contraenti «l'identificazione dei “motivi imperativi d'interesse generale”, che suggeriscono al legislatore nazionale interventi interpretativi», poiché, trattandosi «degli interessi che sono alla base dell'esercizio del potere legislativo», «le decisioni in questo campo implicano (...) una valutazione sistematica di profili costituzionali, politici, economici, amministrativi e sociali». Infine, si è sostenuto che «il “processo equo” e con esso il “giusto processo” ha trovato concretezza ed effettività anche tramite l'incidente di costituzionalità in una duplice occasione “conclusosi con una dichiarazione di infondatezza della questione, rispetto a parametri costituzionali coerenti con la norma convenzionale, pienamente compatibile, così interpretata, con il quadro costituzionale italiano”».

Il tema della legittimità, in relazione all'art. 6 della CEDU, di interventi normativi incidenti su controversie pendenti è stato ripreso dalla sentenza n. **257** che ha dichiarato non fondate talune questioni di costituzionalità dell'art. 2, comma 5, della legge n. 191 del 2009, impugnato,

in riferimento, tra gli altri, agli artt. 111, commi primo e secondo, e 117, primo comma, Cost., in quanto stabilisce che l'art. 3, terzo comma, della legge n. 457 del 1972 si interpreta nel senso che il termine per la rilevazione della media tra le retribuzioni per le diverse qualifiche previste dai contratti collettivi provinciali di lavoro, ai fini della determinazione della retribuzione media convenzionale da porre a base per le prestazioni pensionistiche e per il calcolo della contribuzione degli operai agricoli a tempo determinato, è quello fissato dal secondo comma dell'art. 3 della medesima legge per gli operai a tempo indeterminato. Per quanto qui di interesse, la Consulta ha osservato che la Corte di Strasburgo, pur censurando spesso «indebite ingerenze del potere legislativo degli Stati sull'amministrazione della giustizia (...), non ha inteso enunciare un divieto assoluto d'ingerenza del legislatore, dal momento che in varie occasioni ha ritenuto non contrari al menzionato art. 6 particolari interventi retroattivi dei legislatori nazionali (...). La regola di diritto è che “Se, in linea di principio, il legislatore può regolamentare in materia civile, mediante nuove disposizioni retroattive, i diritti derivanti da leggi già vigenti, il principio della preminenza del diritto e la nozione di equo processo sancito dall'articolo 6 ostano, salvo che per ragioni imperative d'interesse generale, all'ingerenza del legislatore nell'amministrazione della giustizia allo scopo di influenzare la risoluzione di una controversia. L'esigenza della parità delle armi comporta l'obbligo di offrire ad ogni parte una ragionevole possibilità di presentare il suo caso, in condizioni che non comportino un sostanziale svantaggio rispetto alla controparte”». Pertanto, anche secondo la detta regola, «sussiste lo spazio per un intervento del legislatore con efficacia retroattiva (fermi i limiti di cui all'art. 25 Cost.). Diversamente, se ogni intervento del genere fosse considerato come indebita ingerenza allo scopo d'influenzare la risoluzione di una controversia, la regola stessa sarebbe destinata a rimanere una mera enunciazione, priva di significato concreto». Venendo al caso concreto sottoposto alla cognizione del rimettente, la Corte ha rilevato che la norma censurata «a) ha affermato un principio già presente nell'ordinamento per gli operai agricoli a tempo determinato, sia pure limitatamente alla liquidazione delle prestazioni temporanee (...); b) ha enucleato una delle possibili opzioni ermeneutiche dell'originario testo normativo; c) ha superato una situazione di oggettiva incertezza di tale testo, evidenziata dai diversi indirizzi interpretativi (...); d) non ha inciso su situazioni giuridiche definitivamente acquisite, non ravvisabili in mancanza di una consolidata giurisprudenza dei giudici nazionali». Si è così escluso che «la disposizione *de qua* abbia inteso realizzare una illecita ingerenza del legislatore nell'amministrazione della giustizia, allo scopo d'influenzare la risoluzione di controversie. Essa, in realtà, ha fatto propria una soluzione già individuata dalla più recente giurisprudenza di legittimità, nell'esercizio di un potere discrezionale in via di principio spettante al legislatore e nel quale non è dato ravvisare profili di irragionevolezza. La finalità di superare un conclamato contrasto di giurisprudenza, essendo diretta a perseguire un obiettivo d'indubbio interesse generale qual è la certezza del diritto, è configurabile come ragione idonea a giustificare l'intervento interpretativo del legislatore». Parimenti insussistente è stata giudicata l'asserita violazione del principio della parità delle parti nel processo. Infatti, «il legislatore ha individuato una delle possibili opzioni interpretative della norma, per garantire la certezza applicativa del sistema evitando ulteriori contenziosi, e non con lo scopo d'interferire su quelli in corso, peraltro già soggetti al nuovo orientamento della giurisprudenza di legittimità conforme alla disposizione interpretativa».

La mancata previsione nell'art. 493, comma 3, cod. proc. pen., di una riduzione della pena per il caso di acquisizione della prova su accordo delle parti, non viola le regole del giusto processo, né il principio della ragionevole durata dello stesso. L'ordinanza n. 290 ha affermato che, il rilievo per cui l'assenza della riduzione della pena determinerebbe un allungamento dei tempi processuali in quanto il difensore e/o l'imputato non sarebbero sollecitati a prestare il consenso affinché gli atti del fascicolo del pubblico ministero confluiscono in quello del dibattimento, «è un mero accadimento di fatto, ricollegato ad una scelta processuale, che non comporta, per ciò solo, una durata non ragionevole del processo».

Il principio del giusto processo viene esaminato nella sentenza n. 117 sotto il profilo del contraddittorio nella formazione della prova, con specifico riguardo all'udienza preliminare.

Nella pronuncia si specifica che l'ammissione e l'acquisizione di documenti – tra cui il fascicolo del difensore – nel corso dell'udienza preliminare deve necessariamente costituire oggetto di specifico provvedimento del giudice, da adottarsi nel contraddittorio delle parti previamente sentite e di cui si deve dare conto nel verbale. Infatti, «i principi del contraddittorio sull'ammissione delle prove fanno ritenere pacifico che, a fronte di una richiesta di produzione proposta all'udienza preliminare da una parte, la controparte possa chiedere e ottenere un termine adeguato per “controdedurre”».

L'ordinanza n. **254** ha escluso che violi il principio del contraddittorio sancito dall'art. 111 Cost. la disciplina del giudizio di revisione avverso un decreto penale di condanna, in quanto non prevede che ad esso possa prendere parte la persona offesa dal reato.

Il processo penale è infatti ispirato al principio della separazione rispetto al processo civile al fine di garantirne la speditezza; d'altra parte, la mancata partecipazione della persona offesa al processo penale non le preclude affatto la possibilità di esercitare l'azione di danno in sede civile.

L'ordinanza in esame ha poi cura di precisare che da tale disciplina nessun pregiudizio può derivare agli interessi della persona offesa dal momento che l'art. 652 cod. proc. pen. esclude che un'eventuale sentenza di proscioglimento possa produrre effetti nei giudizi civili e amministrativi instaurati dalla persona offesa «non essendo stata quest'ultima posta nelle condizioni di costituirsi parte civile»

3.2. Il diritto di azione e di difesa

La sentenza n. **30** ha confermato il costante insegnamento secondo cui «l'art. 24 Cost. è violato qualora le norme processuali pongano condizioni di “sostanziale impedimento all'esercizio del diritto di azione”».

Nella sentenza n. **49** si è sottolineato che non può «invocarsi la violazione dell'art. 24 Cost.» se «la situazione che si pretende lesa (...) non assume la consistenza del diritto soggettivo o dell'interesse legittimo». L'assunto è coerente con quanto già statuito nella sentenza n. 87 del 1979, ove già era stata affermata «la subordinazione logica del diritto di azione alla sia pur astratta configurabilità di una posizione soggettiva sostanziale giuridicamente rilevante».

L'ambito applicativo del menzionato parametro è stato ben delineato dalla sentenza n. **175** secondo cui l'art. 24 Cost., «che enuncia il principio dell'effettività del diritto di difesa in ambito generale», è diretto «a presidiare l'adeguatezza degli strumenti processuali posti a disposizione dall'ordinamento per la tutela in giudizio delle situazioni giuridiche ed opera esclusivamente sul piano processuale». Nel caso di specie, la Corte ha così concluso che, concernendo «la denunciata illegittimità costituzionale (...) un momento del procedimento amministrativo che disciplina lo svolgimento degli esami per l'abilitazione all'esercizio della professione forense», «la disciplina censurata, che non preclude il ricorso al giudice amministrativo, non è idonea ad interferire col diritto di difesa».

L'ordinanza n. **286** ha ribadito che la garanzia apprestata dall'art. 24 Cost. opera «“attribuendo la tutela processuale delle situazioni giuridiche soggettive nei termini in cui queste risultano riconosciute dal legislatore; di modo che quella garanzia trova confini nel contenuto del diritto al quale serve, e si modella sui concreti lineamenti che il diritto riceve dall'ordinamento”». La valenza processuale del parametro è stata ulteriormente espressa dalla sentenza n. **303**, la quale ha richiamato la consolidata giurisprudenza che riferisce l'art. 24 Cost. «al diritto alla tutela giurisdizionale», in quanto esso «“attribuisce diritti processuali che presuppongono la posizione sostanziale alla cui soddisfazione essi sono finalizzati, con la conseguenza che la disciplina sostanziale non attiene alla garanzia del parametro suddetto”».

L'ordinanza n. **290** ha escluso che derivi una lesione del diritto di difesa dalla disposizione dell'art. 493, comma 3, cod. proc. pen. il quale disciplina l'istituto dell'acquisizione della prova su accordo delle parti senza prevedere la diminuzione della pena come stabilito, invece, per il

rito abbreviato. L'assenza di tale riduzione «non impedisce che l'imputato possa esercitare detto diritto con pienezza di garanzie nel corso del dibattimento».

La sentenza n. **322**, nel citare taluni precedenti in materia di termini di proposizione dell'azione di disconoscimento della paternità, ha sottolineato l'irrimediabilità della lesione del diritto di azione «che si verifica allorché si consenta che il termine per il suo esercizio possa decorrere indipendentemente dalla conoscenza dei presupposti e degli elementi costitutivi da cui sorge il diritto stesso».

3.3. Il principio del giudice naturale precostituito per legge

Secondo la sentenza n. **30** «il principio di certezza del giudice, di cui all'art. 25, primo comma, Cost., è efficacemente espresso nel concetto di “pre-costituzione del giudice”, “vale a dire nella previa determinazione della competenza, con riferimento a fattispecie astratte realizzabili in futuro, non già, a posteriori, in relazione (...) a una regiudicanda già insorta”». In altri termini, «il principio della precostituzione del giudice tutela nel cittadino il diritto a una previa non dubbia conoscenza del giudice competente a decidere, o, ancora più nettamente, il diritto alla certezza che a giudicare non sarà un giudice creato a posteriori in relazione a un fatto già verificatosi». Il principio in esame è osservato «purché l'organo giudicante sia stato istituito dalla legge sulla base di criteri generali fissati in anticipo e non in vista di singole controversie». Inoltre, la Corte ha chiarito che l'art. 25 Cost. non viene violato allorché «la legge, sia pure con effetto anche sui processi in corso, modifica in generale i presupposti o i criteri in base ai quali deve essere individuato il giudice competente: in questo caso, infatti, lo spostamento della competenza dall'uno all'altro ufficio giudiziario non avviene in conseguenza di una deroga alla disciplina generale, che sia adottata in vista di una determinata o di determinate controversie, ma per effetto di un nuovo ordinamento – e, dunque, della designazione di un nuovo giudice “naturale” – che il legislatore, nell'esercizio del suo insindacabile potere di merito, sostituisce a quello vigente». Tali affermazioni sono state riprese dall'ordinanza n. **31**, ove si è altresì precisato che l'art. 25 Cost. «fa riferimento al giudice naturale precostituito per legge (...) e non a quello, derogatorio, previsto contrattualmente dalle parti».

3.4. La presunzione di non colpevolezza

Le sentenze n. **164**, n. **231** e n. **331** hanno ribadito come la presunzione di non colpevolezza imponga al legislatore di attribuire connotazioni differenziate alle restrizioni della libertà personale conseguenti alla applicazione di misure cautelari rispetto a quelle proprie della pena.

Si è precisato in proposito che la gravità astratta del reato rileva ai fini del giudizio di colpevolezza, ed in particolare per la determinazione della sanzione, ma non per la verifica della sussistenza e del grado delle esigenze cautelari.

D'altro canto, l'esigenza di contenimento dell'allarme sociale causato dal reato attiene alla funzione istituzionale della pena in quanto presuppone l'accertamento della responsabilità del delitto, ma non rientra tra le finalità della custodia cautelare.

3.5. La pubblicità delle udienze

La Corte si è specificamente occupata del principio di pubblicità delle udienze con riguardo al giudizio di cassazione in materia di misure di prevenzione nella sentenza n. **80**.

In tale pronuncia si è affermato che l'introduzione nel procedimento di prevenzione, operata con la sentenza n. 93 del 2010, del diritto degli interessati a chiedere la pubblica udienza davanti ai tribunali, giudici di prima istanza, e alle corti di appello, giudici di seconda istanza, è sufficiente, alla luce della giurisprudenza della Corte di Strasburgo, «a garantire la conformità del nostro ordinamento alla CEDU, senza che occorra estendere il suddetto diritto al giudizio

davanti alla Corte di cassazione».

Secondo il generale orientamento della Corte europea, infatti, per verificare il rispetto del principio di pubblicità delle udienze sancito dall'art. 6, paragrafo 1, della CEDU è necessario guardare alla procedura giudiziaria nazionale nel suo complesso, di modo che, ove un'udienza pubblica si sia tenuta in prima istanza, nei gradi successivi la sua mancanza può essere giustificata dalle particolari caratteristiche di quel giudizio.

In particolare, ciò vale nei giudizi di impugnazione ove siano trattate questioni di diritto, posto che la valenza del principio in questione – cioè quella di assicurare il «controllo immediato del *quisque de populo* sullo svolgimento delle attività processuali» a garanzia della corretta amministrazione della giustizia – si apprezza specificamente in relazione alla assunzione delle prove (soprattutto quelle dichiarative) e all'accertamento o ricostruzione dei fatti. Si attenua, invece, ove il giudice debba trattare soltanto questioni interpretative.

Inoltre, la Corte EDU ha precisato che il principio per cui la pubblica udienza non è richiesta nei gradi di impugnazione destinati a trattare questioni di diritto vale anche nel caso in cui la pubblica udienza non si sia tenuta in prima istanza perché l'interessato vi ha rinunciato esplicitamente o implicitamente, non avendo formulato la relativa richiesta. Ciò in quanto ai fini della corretta amministrazione della giustizia «è normalmente più conveniente» che la pubblicità sia assicurata in prima istanza.

Con riguardo al giudizio *a quo*, e in genere ai procedimenti in cui vi sia stata una violazione del principio di pubblicità nei gradi di merito, la Corte ha ritenuto che l'eventuale riconoscimento della trattazione in udienza del giudizio di cassazione non potrebbe rimuovere la dedotta violazione. Secondo le indicazioni della Corte di Strasburgo, infatti, poiché tale giudizio è a cognizione limitata, essendo circoscritto ai soli motivi di diritto, la trattazione in pubblica udienza del ricorso per cassazione, «non basta a compensare la mancanza di pubblicità del giudizio anteriore», dal momento che il giudice di legittimità non provvede su quegli aspetti (quali l'assunzione di prove, l'accertamento dei fatti, l'apprezzamento della proporzionalità tra fatto e sanzione) rispetto ai quali più significato assume il principio di pubblicità.

Sezione II

I rapporti etico sociali

1. La tutela della famiglia e dei figli

1.1. La libertà di contrarre matrimonio

Una pronuncia di grande rilievo anche per l'importanza e l'attualità del tema in essa trattato è la sentenza n. **245**, con la quale la Consulta ha effettuato una dettagliata ricostruzione del quadro normativo in materia di diritto a contrarre matrimonio nell'ipotesi in cui uno dei nubendi sia cittadino straniero. La Corte si è espressa sulla questione di legittimità costituzionale dell'art. 116, primo comma, cod. civ., come modificato dall'art. 1, comma 15, della legge n. 94 del 2009, limitatamente alle parole "nonché un documento attestante la regolarità del soggiorno nel territorio italiano" e ne ha dichiarato l'illegittimità costituzionale per violazione degli artt. 2, 3, 29 e 117, primo comma, Cost., nella parte in cui fa carico allo straniero che intenda contrarre matrimonio in Italia, di produrre anche detto atto, oltre al già previsto nulla osta rilasciato dall'autorità competente del proprio Paese.

Dopo aver individuato la finalità della norma nella riduzione del fenomeno dei cd. "matrimoni di comodo", la Corte, pur ribadendo che al legislatore italiano è certamente consentito dettare norme «non palesemente irragionevoli e non contrastanti con obblighi internazionali, che regolino l'ingresso e la permanenza di stranieri extracomunitari in Italia», ancora una volta ha precisato che tali norme «devono costituire pur sempre il risultato di un ragionevole e proporzionato bilanciamento tra i diversi interessi, di rango costituzionale, implicati dalle scelte legislative in materia di disciplina dell'immigrazione, specialmente quando esse siano suscettibili di incidere sul godimento di diritti fondamentali, tra i quali certamente rientra quello di contrarre matrimonio», riconosciuto dagli artt. 2 e 29 Cost., 16 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948 e 12 della CEDU.

E' certamente vero, secondo la Consulta, che la «basilare differenza esistente tra il cittadino e lo straniero» – consistente nella circostanza che, mentre il primo ha con lo Stato un rapporto di solito originario e comunque permanente, il secondo ne ha uno acquisito e generalmente temporaneo – può giustificare un loro diverso trattamento nel godimento di certi diritti. Tuttavia, resta fermo il principio che i diritti inviolabili, di cui all'art. 2 Cost., spettano «ai singoli non in quanto partecipi di una determinata comunità politica, ma in quanto esseri umani», sicché la «condizione giuridica dello straniero non deve essere [...] considerata come causa ammissibile di trattamenti diversificati e peggiorativi». Pertanto, il sacrificio imposto alla libertà di contrarre matrimonio non solo degli stranieri ma, in definitiva, anche dei cittadini italiani che intendano coniugarsi con i primi, non è proporzionato all'obiettivo perseguito dalla disposizione, di garantire il presidio e la tutela delle frontiere ed il controllo dei flussi migratori. «È, infatti, evidente che la limitazione al diritto dello straniero a contrarre matrimonio nel nostro Paese si traduce anche in una compressione del corrispondente diritto del cittadino o della cittadina italiana che tale diritto intende esercitare. Ciò comporta che il bilanciamento tra i vari interessi di rilievo costituzionale coinvolti deve necessariamente tenere anche conto della posizione giuridica di chi intende, del tutto legittimamente, contrarre matrimonio con lo straniero».

Conclusivamente, la Corte ha affermato che «la previsione di una generale preclusione alla celebrazione delle nozze, allorché uno dei nubendi risulti uno straniero non regolarmente presente nel territorio dello Stato, rappresenta uno strumento non idoneo ad assicurare un ragionevole e proporzionato bilanciamento dei diversi interessi coinvolti nella presente ipotesi». Del resto, già il decreto legislativo n. 286 del 1998 disciplina alcuni istituti volti a contrastare i cosiddetti 'matrimoni di comodo'.

La norma censurata viola, inoltre, l'art. 117, co. 1, Cost., alla luce dell'art. 12 della CEDU, come interpretata dalla Corte EDU. E poiché secondo i giudici di Strasburgo «il margine di apprezzamento riservato agli Stati non può estendersi fino al punto di introdurre una limitazione generale, automatica e indiscriminata, ad un diritto fondamentale garantito dalla Convenzione», la previsione di un divieto generale, senza che sia prevista alcuna indagine riguardo alla genuinità del matrimonio, è lesiva del diritto di cui all'art. 12 della Convenzione.

A parere della Consulta, detta evenienza ricorre anche nel caso previsto dalla norma ora censurata, giacché il legislatore – lungi dal rendere più agevole le condizioni per l'accertamento del carattere eventualmente “di comodo” del matrimonio di un cittadino con uno straniero – ha dato vita, appunto, ad una generale preclusione a contrarre matrimonio a carico di stranieri extracomunitari non regolarmente soggiornanti nel territorio dello Stato.

1.2. Le unioni omosessuali

Merita di essere ricordata, per l'attualità che riveste la problematica, in considerazione delle trasformazioni dell'ordinamento ma anche della società e dei costumi, l'ordinanza n. 4, con la quale la Corte ha dichiarato, tra l'altro, la manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 93, 96, 98, 107, 108, 143, 143-*bis*, 156-*bis* e 231 cod. civ., nella parte in cui non consentono che le persone dello stesso sesso possano contrarre matrimonio, per contrasto con gli artt. 3 e 29, primo comma, Cost. La stessa Corte si è limitata a ricordare che con la sentenza n. 138 del 2010 ha già esaminato la questione di legittimità costituzionale delle norme censurate, in riferimento agli stessi parametri costituzionali. In particolare, la questione, è stata dichiarata non fondata sia perché l'art. 29 Cost. si riferisce alla nozione di matrimonio definita dal codice civile come unione tra persone di sesso diverso, e questo significato del precetto costituzionale non può essere superato per via ermeneutica, sia perché (in ordine all'art. 3 Cost.) le unioni omosessuali non possono essere ritenute omogenee al matrimonio.

1.3. La tutela della maternità

Un'importante pronuncia che ha segnato la giurisprudenza della Corte con riferimento alla tutela e sostegno della maternità e della famiglia è la sentenza n. **116**, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale - per violazione degli artt. 3, 29, primo comma, 30, primo comma, 31 e 37 Cost. - dell'art. 16, comma 1, lett. c), del d.lgs. n. 151 del 2001, nella parte in cui non consente, nell'ipotesi di parto prematuro con ricovero del neonato in una struttura sanitaria pubblica o privata, che la madre lavoratrice possa fruire, a sua richiesta e compatibilmente con le sue condizioni di salute attestate da documentazione medica, del congedo obbligatorio che le spetta, o di parte di esso, a far tempo dalla data d'ingresso del bambino nella casa familiare.

La Corte anzitutto ha richiamato la sua precedente giurisprudenza ed ha ribadito che la finalità del congedo obbligatorio è quella «di tutelare la salute della donna nel periodo immediatamente susseguente al parto, per consentirle di recuperare le energie necessarie a riprendere il lavoro, ma anche di protezione del rapporto che in tale periodo si instaura tra madre e figlio, e ciò non soltanto per quanto attiene ai bisogni più propriamente biologici, ma anche in riferimento alle esigenze di carattere relazionale e affettivo collegate allo sviluppo della personalità del bambino».

Nel rigettare la tesi dell'ente previdenziale, secondo cui i principi costituzionali richiamati sarebbero ben salvaguardati da altri istituti contemplati nel vigente ordinamento, quali il congedo per malattia del figlio ed il congedo facoltativo, la Corte ha sottolineato la diversità di detti istituti, «diretti a garantire una tutela diversa e ulteriore, che però non possono essere invocati per giustificare la carenza di protezione nella situazione ora evidenziata». In tale ipotesi, infatti, la madre, una volta dimessa e pur in congedo obbligatorio, non può svolgere

alcuna attività per assistere il figlio ricoverato; nel frattempo, però, il periodo di astensione obbligatoria decorre ed ella è obbligata a riprendere l'attività lavorativa quando il figlio deve essere assistito a casa, sicché il fine di proteggere il rapporto, che dovrebbe instaurarsi tra madre e figlio nel periodo immediatamente successivo alla nascita, rimane di fatto eluso.

L'ostacolo all'accoglimento della richiesta della donna - che, previa presentazione di documentazione medica attestante la sua idoneità alle mansioni cui è preposta, domanda di riprendere l'attività per poter poi usufruire del restante periodo di congedo a decorrere dalla data d'ingresso del bambino nella casa familiare - «costituito dal rigido collegamento della decorrenza del congedo dalla data del parto, si pone in contrasto sia con l'art. 3 Cost., sotto il profilo della disparità di trattamento - privo di ragionevole giustificazione - tra il parto a termine e il parto prematuro, sia con i precetti costituzionali posti a tutela della famiglia».

Peraltro, la decorrenza del congedo obbligatorio dopo il parto, in caso di parto prematuro con ricovero del neonato presso una struttura ospedaliera pubblica o privata, va individuata nella data d'ingresso del bambino nella casa familiare al termine della degenza ospedaliera, quale unico momento certo per stabilire tra madre e figlio quella comunione di vita che l'immediato ricovero del neonato nella struttura ospedaliera non ha consentito. Il criterio del termine fisiologico di una gravidanza normale, giustificato per calcolare i due mesi precedenti la data presunta del parto, «non è applicabile nel caso di parto prematuro, perché in detta circostanza con il richiamo alla data presunta si opera un riferimento ipotetico ad un evento che, in realtà, è già avvenuto, onde il criterio si risolve in una mera *fictio* che non consente la verifica della sua idoneità ad assicurare una tutela piena ed adeguata della madre e del bambino per l'intero periodo di spettanza del congedo».

1.4. La tutela dei figli

Con la sentenza n. **83** la Corte ha dichiarato infondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 250 cod. civ., che disciplina, nell'ambito del procedimento per il riconoscimento del figlio naturale minore di sedici anni già riconosciuto da un genitore, l'ipotesi del rifiuto di consenso opposto da quest'ultimo, in riferimento agli artt. 2, 3, 24, 30, 31 e 111 Cost., nella parte in cui non prevede, per il figlio di età inferiore a sedici anni, «adeguate forme di “tutela” dei suoi preminenti personalissimi diritti, nella specie di autonoma rappresentazione e difesa in giudizio, diritti costituzionalmente garantiti».

Dopo aver proceduto ad una interpretazione sistematica e coordinata sia delle disposizioni di carattere internazionale che di diritto interno che riconoscono al minore una diretta tutela per i suoi diritti, la Corte è pervenuta alla conclusione che, «anche per la fattispecie prevista dall'art. 250, quarto comma, cod. civ., il giudice, nel suo prudente apprezzamento e previa adeguata valutazione delle circostanze del caso concreto, possa procedere alla nomina di un curatore speciale, avvalendosi della disposizione dettata dall'art. 78 cod. proc. civ., che [...] non ha carattere eccezionale, ma costituisce piuttosto un istituto che è espressione di un principio generale, destinato ad operare ogni qualvolta sia necessario nominare un rappresentante all'incapace».

Lo stesso adempimento, contenuto nella norma censurata, dell'obbligo dell'audizione del minore in contraddittorio con il genitore che si oppone al riconoscimento (salvo che, per ragioni di età o per altre circostanze da indicare con specifica motivazione, il minore stesso non sia in grado di sostenere l'audizione), «dimostra che il minore infrasedicenne, nella vicenda sostanziale e processuale che lo riguarda, costituisce un centro autonomo di imputazione giuridica, essendo implicati nel procedimento suoi rilevanti diritti e interessi, in primo luogo quello all'accertamento del rapporto genitoriale con tutte le implicazioni connesse. Ne deriva che al detto minore va riconosciuta la qualità di parte nel giudizio di opposizione di cui all'art. 250 cod. civ. E, se di regola la sua rappresentanza sostanziale e processuale è affidata al genitore che ha effettuato il riconoscimento [...], qualora si prospettino situazioni di conflitto d'interessi, anche in via potenziale, spetta al giudice

procedere alla nomina di un curatore speciale. Il che può avvenire su richiesta del pubblico ministero, o di qualunque parte che vi abbia interesse (art. 79 cod. proc. civ.), ma anche di ufficio, avuto riguardo allo specifico potere attribuito in proposito all'autorità giudiziaria dall'art. 9, primo comma, della citata Convenzione di Strasburgo».

Sullo stesso tema la Consulta è tornata con l'ordinanza n. **301**, che alla presente sentenza si richiama (manifesta infondatezza della medesima questione).

Con la sentenza n. **322**, sul tema del complesso sistema che regola i termini di proposizione dell'azione di disconoscimento della paternità del figlio concepito durante il matrimonio, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 245 del codice civile, nella parte in cui non prevede che la decorrenza del termine annuale di proposizione dell'azione di disconoscimento della paternità sia sospeso, non solo quando la parte interessata si trovi in stato di interdizione per infermità di mente, ma anche quando questa si trovi in stato di incapacità naturale.

2. Il diritto alla salute

Da ricordare, per il profilo che qui interessa, la sentenza n. **61**, con la quale la Corte si è pronunciata sulla questione di legittimità costituzionale di numerose disposizioni della legge della Regione Campania n. 6 del 2010, impugnate dal Governo per asserita violazione delle competenze legislative statali.

Con tale decisione i Giudici hanno dichiarato, tra l'altro, la non fondatezza dell'art. 18, commi 1 e 3 di detta legge, che garantiscono «alle persone straniere presenti sul territorio regionale» i servizi sanitari di cui all'art. 34 del d.lgs. n. 286 del 1998 e prevedono la promozione delle misure organizzative finalizzate a rendere fruibili le prestazioni sanitarie anche per le persone straniere non iscritte al servizio sanitario regionale, per ritenuta violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. *a)* e *b)*, Cost. in considerazione dell'asserito contrasto con i principi di cui all'art. 35 del citato d.lgs., che, al comma 3, stabilisce che «ai cittadini stranieri presenti sul territorio nazionale, non in regola con le norme relative all'ingresso ed al soggiorno, sono assicurate» unicamente «le cure ambulatoriali ed ospedaliere urgenti o comunque essenziali, ancorché continuative, per malattia ed infortunio e sono estesi i programmi di medicina preventiva a salvaguardia della salute individuale e collettiva».

La Consulta ha motivato la propria decisione richiamando la propria pregressa giurisprudenza e ribadendo che «lo straniero è [...] titolare di tutti i diritti fondamentali che la Costituzione riconosce spettanti alla persona [...] ed in particolare, con riferimento al diritto all'assistenza sanitaria, [...] che esiste un nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana, il quale impone di impedire la costituzione di situazioni prive di tutela, che possano appunto pregiudicare l'attuazione di quel diritto». Quest'ultimo deve perciò essere riconosciuto «anche agli stranieri, qualunque sia la loro posizione rispetto alle norme che regolano l'ingresso ed il soggiorno nello Stato, pur potendo il legislatore prevedere diverse modalità di esercizio dello stesso».

Conclusivamente, «le disposizioni oggetto di censura si inseriscono in un contesto normativo caratterizzato dal riconoscimento in favore dello straniero, anche privo di un valido titolo di soggiorno, di un nucleo irriducibile di tutela del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana. Pertanto, la norma regionale [...] provvede ad assicurare anche agli stranieri irregolari le fondamentali prestazioni atte a garantire il diritto all'assistenza sanitaria, nell'esercizio della propria competenza legislativa, nel pieno rispetto di quanto stabilito dal legislatore statale in tema di ingresso e soggiorno in Italia dello straniero, anche con riguardo allo straniero dimorante privo di un valido titolo di ingresso».

Con la sentenza n. **248** la Corte ha dichiarato la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 8-*quinquies*, comma 2, lett. *b*), del d.lgs. n. 502 del 1992, introdotto dall'art. 79, comma 1-*quinquies*, del d.l. n. 112 del 2008, (convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008), che prevede la possibilità per le Regioni di individuare prestazioni - nella specie, dialisi - o gruppi di prestazioni per i quali stabilire la preventiva autorizzazione, da parte dell'azienda sanitaria locale competente, alla fruizione presso le strutture o i professionisti accreditati. Il giudice *a quo* ipotizza la violazione degli artt. 3 e 32 Cost., sul presupposto che la norma censurata verrebbe a porre «una limitazione ulteriore, differenziata territorialmente, all'esercizio di un diritto fondamentale», qual è quello alla salute, incidendo in particolare sul principio della cosiddetta “libertà di scelta”.

Dopo aver ricostruito il contenuto della disposizione censurata attraverso un'interpretazione sistematica di essa, la Corte ha collocato la prevista l'attività comunque all'interno degli «accordi con le strutture pubbliche ed equiparate, comprese le aziende ospedaliero-universitarie», e dei «contratti con quelle private e con i professionisti accreditati», entrambi previsti dalla lettera *b*) del comma 2 dell'art. 8-*quinquies* del d.lgs. n. 502 del 1992.

I Giudici hanno richiamato la costante giurisprudenza costituzionale in materia ed hanno riaffermato che la «libertà di scegliere da parte dell'assistito chi chiamare a fornire le prestazioni sanitarie non comporta, affatto, una libertà sull'*an* e sull'esigenza delle prestazioni» (ciò che giustifica la previsione di «poteri di controllo, indirizzo e verifica delle regioni e delle unità sanitarie locali» e dunque il persistere del sistema autorizzatorio), ma hanno anche precisato che l'esigenza di salvaguardare «il diritto alla scelta del medico e del luogo di cura» deve essere «contemperata con gli altri interessi costituzionalmente protetti».

Essi hanno anche chiarito come «subito dopo l'enunciazione del principio della parificazione e concorrenzialità tra strutture pubbliche e strutture private, con la conseguente facoltà di libera scelta da parte dell'assistito, si sia progressivamente imposto nella legislazione sanitaria il principio della programmazione, allo scopo di realizzare un contenimento della spesa pubblica ed una razionalizzazione del sistema sanitario», sicché deve concludersi che «il principio di libera scelta non è assoluto e va contemperato con gli altri interessi costituzionalmente protetti, in considerazione dei limiti oggettivi che lo stesso legislatore ordinario incontra in relazione alle risorse finanziarie disponibili». Peraltro, la conclusione a cui sono pervenuti è conforme alla configurazione del diritto alle prestazioni sanitarie come finanziariamente condizionato, poichè «l'esigenza di assicurare la universalità e la completezza del sistema assistenziale nel nostro Paese si è scontrata, e si scontra ancora attualmente, con la limitatezza delle disponibilità finanziarie che annualmente è possibile destinare, nel quadro di una programmazione generale degli interventi di carattere assistenziale e sociale, al settore sanitario».

In tema di indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazioni, il Giudice delle leggi ha dichiarato, con la sentenza n. **293**, l'illegittimità costituzionale dei commi 13 e 14 dell'art. 11 del d.l. n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010, nella parte in cui, al citato comma 13, prevede che il comma 2 dell'art. 2 della legge n. 210 del 1992, si interpreta nel senso che la somma corrispondente all'importo dell'indennità integrativa speciale relativa all'indennizzo stesso per le persone affette da epatite post-trasfusionale, non è rivalutata secondo il tasso d'inflazione; al successivo comma 14 provvede a disciplinare gli effetti intertemporali della precedente norma interpretativa.

Tale disciplina, secondo la Consulta, non è conforme al parametro dettato dall'art. 3, primo comma, Cost., in quanto risulta lesiva del principio di uguaglianza.

Nel richiamare la sua pregressa giurisprudenza, la Corte ribadisce che «la menomazione della salute conseguente a trattamenti sanitari può determinare, oltre al risarcimento del danno in base alla previsione dell'art. 2043 del codice civile, il diritto ad un equo indennizzo, in forza dell'art. 32 in collegamento con l'art. 2 Cost., qualora il danno, non derivante da fatto illecito,

sia conseguenza dell'adempimento di un obbligo legale, come la sottoposizione a vaccinazioni obbligatorie [...]; nonché il diritto, qualora ne sussistano i presupposti a norma degli artt. 2 e 38, secondo comma, Cost., a misure di sostegno assistenziale disposte dal legislatore nell'ambito della propria discrezionalità».

A tale ultima ipotesi è riconducibile la situazione giuridica di coloro che, a seguito di trasfusione, siano affetti da epatite. Per essi il legislatore, con la legge n. 210 del 1992, ha previsto (tra l'altro) «un indennizzo consistente in una misura di sostegno economico, fondato sulla solidarietà collettiva garantita ai cittadini, alla stregua dei citati artt. 2 e 38 Cost., a fronte di eventi generanti una situazione di bisogno [...], misura che trova fondamento nella insufficienza dei controlli sanitari predisposti nel settore».

Dopo aver ribadito la discrezionalità del legislatore nell'esercizio dei suoi poteri di apprezzamento della qualità, della misura, della gradualità e dei modi di erogazione delle provvidenze da adottare, e la sindacabilità delle relative scelte da parte della Corte solo sotto il profilo della palese arbitrarietà o irrazionalità ovvero qualora comportino una lesione della parità di trattamento o del nucleo minimo della garanzia, la Consulta ha ripercorso la disciplina dell'indennizzo riconosciuto ai soggetti affetti da sindrome da talidomide, «determinata dalla somministrazione dell'omonimo farmaco». Per il richiamo effettuato dalla legge n. 24 del 2007 all'intero art. 1 della legge n. 229 del 2005, nonché per effetto del rinvio effettuato da quest'ultima alla legge n. 210 del 1992, anche a tali soggetti si applicano le disposizioni in materia di indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, compresa la rivalutazione annuale in base alla variazione degli indici ISTAT.

Come più volte chiarito, la Corte non ritiene di poter ravvisare una «irrazionale disparità di trattamento dei soggetti danneggiati in modo irreversibile da emotrasfusioni rispetto a quanti abbiano ricevuto una menomazione permanente alla salute da vaccinazioni obbligatorie, trattandosi di situazioni diverse che non si prestano ad entrare in una visione unificatrice». Tuttavia, la irragionevolezza della discriminazione emerge rispetto alla situazione delle persone affette da sindrome da talidomide, che presenta *ratio* e fondamento omologhi a quelli dell'indennizzo per danno da emotrasfusione, per le quali la rivalutazione integrale è prevista *ex lege*.

Secondo la Consulta «la *ratio* del beneficio concesso a tali persone è da ravvisare nell'immissione in commercio del detto farmaco in assenza di adeguati controlli sanitari sui suoi effetti, sicché esso ha fondamento analogo, se non identico, a quello del beneficio introdotto dall'art. 1, comma 3, della legge n. 210 del 1992. Nella sindrome da talidomide, come nell'epatite post-trasfusionale, i danni irreversibili subiti dai pazienti sono derivati da trattamenti terapeutici non legalmente imposti e neppure incentivati e promossi dall'autorità nell'ambito di una politica sanitaria pubblica. Entrambe le misure hanno natura assistenziale, basandosi sulla solidarietà collettiva garantita ai cittadini alla stregua degli artt. 2 e 38 Cost.».

Così ricostruito il quadro normativo, la disparità di trattamento venutasi a creare, a seguito della normativa censurata, per le persone affette da epatite post-trasfusionale rispetto a quella dei soggetti portatori della sindrome da talidomide, è ritenuta dalla Corte ingiustificata ed irragionevole. «A questi ultimi è riconosciuta la rivalutazione annuale dell'intero indennizzo, mentre alle prime la rivalutazione [...] è negata proprio sulla componente diretta a coprire la maggior parte dell'indennizzo stesso, con la conseguenza, tra l'altro, che soltanto questo rimane esposto alla progressiva erosione derivante dalla svalutazione. E ciò ad onta delle caratteristiche omogenee come sopra riscontrate tra i due benefici».

La declaratoria di illegittimità costituzionale è stata estesa anche al comma 14 dell'art. 11 citato, quale norma strettamente connessa a quella precedente, in quanto diretta a regolare gli effetti intertemporali della detta norma interpretativa, della quale, dunque, segue la sorte.

3. L'autonomia universitaria

Con la sentenza n. **68** la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale gli artt. 16, commi 1 e 2, 19, comma 1, 22, comma 1, e 24, commi 1 e 3, della legge della Regione Puglia n. 4 del 2010, in materia di stabilizzazione di personale titolare di rapporto di lavoro a tempo determinato instaurato dalle ASL, dalle aziende ospedaliero-universitarie e dagli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico pubblici, nella parte in cui, nel riferirsi anche al personale delle aziende ospedaliero-universitarie, tali disposizioni privano le università della facoltà di procedere alla individuazione della quota di personale di eventuale propria competenza, secondo quanto previsto dall'art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 517 del 1999. Ne discende la violazione dell'autonomia universitaria, nella parte in cui le norme impugnate non escludono il personale delle aziende ospedaliero-universitarie o, comunque, non prevedono un rinvio a protocolli di intesa tra università ed enti ospedalieri, né alcuna forma d'intesa con il rettore.

L'autonomia universitaria è risultata violata anche per effetto della disposizione di cui all'art. 2, comma 1, della legge della Regione Puglia n. 12 del 2010, nel testo vigente prima della entrata in vigore dell'art. 3 della legge regionale n. 5 del 2011, recante «Norme in materia di Residenze sanitarie e socio-sanitarie assistenziali (RSSA), riabilitazione e *hospice* e disposizioni urgenti in materia sanitaria», nella parte in cui si applica alle aziende ospedaliero-universitarie. E' quanto ha affermato la Corte nella sentenza n. **217**, ritenendo che la disciplina censurata, nel prevedere il divieto ai direttori generali delle Aziende ospedaliero-universitarie di procedere alla copertura, mediante incarichi a tempo indeterminato e a tempo determinato, dei posti resisi vacanti a partire dalla data di entrata in vigore della legge, senza prevedere la necessità di un'intesa tra la Regione e l'Università, andava ad incidere sulla programmazione universitaria e sul fabbisogno di docenti delle facoltà di medicina, delle scuole di specializzazione medica e sulle facoltà sanitarie non mediche, violando anche il principio di leale collaborazione di cui agli artt. 117 e 118 Cost.

Sezione III

I rapporti economici

1. La proprietà.

Con la sentenza n. **181**, in tema di criteri di determinazione dell'indennità di esproprio, la Corte ritorna su un tema sul quale già più volte è stata chiamata a pronunciarsi. La decisione è di grande rilievo poiché dichiara l'illegittimità costituzionale del quarto comma dell'articolo 5-bis, introdotto nel decreto-legge n. 333 del 1992, dalla legge di conversione n. 359 del 1992, in combinato disposto con gli articoli 15, primo comma, secondo periodo, e 16, commi quinto e sesto, della legge n. 865 del 1971, come sostituiti dall'art. 14 della legge n. 10 del 1977. Dichiara, inoltre, l'illegittimità costituzionale, in via consequenziale, dell'articolo 40, commi 2 e 3, del d.P.R. n. 327 del 2001.

La giurisprudenza della Corte Europea dei diritti dell'uomo, nell'interpretare l'art. 1 del protocollo n. 1 della CEDU, ha chiarito che «l'ingerenza nel diritto al rispetto dei beni deve temperare un "giusto equilibrio" tra le esigenze dell'interesse generale della comunità e il requisito della salvaguardia dei diritti fondamentali dell'individuo», ma comunque «il prendere dei beni senza il pagamento di una somma in ragionevole rapporto con il loro valore, di norma costituisce un'ingerenza sproporzionata». I principi stabiliti dalla Corte di Strasburgo hanno trovato riscontro nella giurisprudenza costituzionale, ove si è specificato che l'indennizzo assicurato all'espropriato dall'art. 42, terzo comma, Cost., non può essere fissato in una misura irrisoria o meramente simbolica, ma deve rappresentare un "serio ristoro". E per raggiungere tale finalità, «occorre fare riferimento, per la determinazione dell'indennizzo, al valore del bene in relazione alle sue caratteristiche essenziali, fatte palesi dalla potenziale utilizzazione economica di esso, secondo legge».

Così ricostruito il quadro giurisprudenziale, pur ammettendo possibili deroghe e pur precisando che le suddette statuizioni riguardano suoli edificabili, la Corte ritiene che «ciò non significa, tuttavia, che esse non siano applicabili anche ai suoli agricoli ed a quelli non suscettibili di classificazione edificatoria». Invero, «non è ravvisabile alcun motivo idoneo a giustificare [...] un trattamento differenziato, in presenza di un evento espropriativo, tra i suoli di cui si tratta (edificabili, da un lato, agricoli o non suscettibili di classificazione edificatoria, dall'altro)».

Come la sentenza n. 348 del 2007 ha evidenziato, «sia la giurisprudenza della Corte costituzionale italiana sia quella della Corte europea concordano nel ritenere che il punto di riferimento per determinare l'indennità di espropriazione deve essere il valore di mercato (o venale) del bene ablato». E tale punto di riferimento non può variare secondo la natura del bene, perché in tal modo verrebbe meno l'ancoraggio al dato della realtà postulato come necessario per pervenire alla determinazione di una giusta indennità. Con ciò, procede la Corte, non si vuol negare che le aree edificabili e quelle agricole o non edificabili abbiano carattere non omogeneo. Si vuole dire che, pure in presenza di tale carattere, anche per i suoli agricoli o non edificabili sussiste l'esigenza che l'indennità si ponga «in rapporto ragionevole con il valore del bene».

Alla luce di detti principi, la Consulta procede, poi, alla verifica del criterio di calcolo dell'indennità di espropriazione contemplato dalla normativa censurata, la quale prevede che, per i suoli agricoli e per quelli non edificabili, la detta indennità sia commisurata al valore agricolo medio del terreno, secondo la disciplina dettata dall'art. 16 della legge n. 865 del 1971 e successive modificazioni. «Il valore tabellare così calcolato prescinde dall'area oggetto del procedimento espropriativo, ignorando ogni dato valutativo inerente ai requisiti specifici del bene. Restano così trascurate le caratteristiche di posizione del suolo, il valore intrinseco del terreno (che non si limita alle colture in esso praticate, ma consegue anche alla presenza di elementi come l'acqua, l'energia elettrica, l'esposizione), la maggiore o minore

perizia nella conduzione del fondo e quant'altro può incidere sul valore venale di esso. Il criterio, dunque, ha un carattere inevitabilmente astratto che elude il "ragionevole legame" con il valore di mercato, prescritto dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo e coerente, del resto, con il "serio ristoro" richiesto dalla giurisprudenza consolidata» della Corte. E «proprio l'esigenza di effettuare una valutazione di congruità dell'indennizzo espropriativo, determinato applicando eventuali meccanismi di correzione sul valore di mercato, impone che quest'ultimo sia assunto quale termine di riferimento dal legislatore [...], in guisa da garantire il 'giusto equilibrio' tra l'interesse generale e gli imperativi della salvaguardia dei diritti fondamentali degli individui».

Ancora in tema di espropriazione per pubblica utilità, la Corte si è pronunciata con la sentenza n. **243** dichiarando, in riferimento, tra gli altri, all'art. 42 Cost., l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 9, della legge della Regione Basilicata n. 41 del 1998. Tale norma, nel prevedere che i piani consortili approvati ai sensi dell'art. 51 del d.P.R. n. 218 del 1978, o della legge della Regione Basilicata n. 32 del 1994, nel frattempo scaduti, sono riapprovati ed hanno una validità di due anni, termine entro cui i Consorzi provvederanno ad adottare i nuovi strumenti di pianificazione, determina la sostanziale reiterazione di un vincolo preordinato all'esproprio. In proposito, la Corte ha richiamato la sentenza n. 314 del 2007, con la quale è stata decisa analoga questione, e ne ha ripercorso la motivazione. «In quella occasione è stato affermato che difettava una qualsivoglia valutazione degli interessi pubblici e privati coinvolti dalla proroga (*rectius*: rinnovo) dei vincoli posti dai piani delle aree di sviluppo industriale, in relazione alla persistente necessità da parte della pubblica amministrazione di disporre della proprietà privata per realizzare un progetto di interesse generale. Difatti, la diretta incidenza sulle proprietà interessate, esponendole al procedimento espropriativo cui è prodromica la dichiarazione di pubblica utilità in essi implicita, non consente il bilanciamento dell'interesse pubblico, come concretamente può atteggiarsi nelle varie porzioni del territorio, con gli interessi dei proprietari destinatari del vincolo, i quali vengono così esposti ad un ulteriore periodo di compressione del proprio diritto, quando la decorrenza, anche lontana, del periodo, legale e prevedibile, di efficacia del vincolo, poteva aver creato in essi un legittimo affidamento sulla riespansione del diritto medesimo, con l'effetto di limitare i diritti dei cittadini, attraverso la reviviscenza dei piani delle aree di sviluppo industriale, prescindendo dalla procedimentalizzazione di una verifica, caso per caso, della persistente attualità dell'interesse allo sviluppo industriale, a distanza di tempi anche considerevoli, sugli specifici contesti territoriali, in rapporto all'interesse dei proprietari».

Conclusivamente, la Corte ha ritenuto che le argomentazioni svolte «si attagliano perfettamente alla fattispecie normativa all'esame ove pure manca una valutazione circa la persistente attualità dell'interesse pubblico».

Con la sentenza n. **338** la Corte si è pronunciata sulla questione di legittimità sollevata dalle Sezioni Unite civili di Cassazione relativa alla disposizione dell'art. 16, comma primo, del d.lgs. n. 504 del 1992, successivamente riversato con analoga formulazione nell'art. 37, comma 7, d.P.R. n. 327 del 2001, che prevede la riduzione dell'indennità di espropriazione delle aree fabbricabili entro i limiti dei valori dichiarati o denunciati dall'espropriato ai fini impositivi. La norma è stata censurata in riferimento agli artt. 42, terzo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 6 ed all'art. 1 del primo protocollo addizionale della CEDU, nella parte in cui, in caso di omessa dichiarazione/denuncia ai fini dell'imposta comunale sugli immobili (ICI) o di dichiarazione/denuncia di valori assolutamente irrisori, non stabilisce un limite alla riduzione dell'indennità di esproprio, idoneo ad impedire la totale elusione di tale indennità, garantendo, in ogni caso, un ragionevole rapporto tra il valore venale del suolo espropriato e l'ammontare della indennità, pregiudicando il diritto ad un serio ristoro, spettante all'espropriato.

La Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di detta norma e, in via consequenziale, dell'art. 37, comma 7, del d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327, precisando che la disciplina ivi contenuta è incompatibile con il nucleo minimo di tutela del diritto di proprietà, in quanto non contempla alcun meccanismo che, nel caso di omessa dichiarazione/denuncia ICI, consenta di porre un limite alla totale elisione di tale indennità, garantendo, in ogni caso, un ragionevole rapporto tra valore venale del suolo espropriato e l'ammontare della indennità.

Nel delibare le censure prospettate dal rimettente, la Consulta ha ricordato che sia la giurisprudenza costituzionale che quella della Corte EDU hanno individuato in materia di indennità di espropriazione un nucleo minimo di tutela del diritto di proprietà, garantito dall'art. 42, terzo comma, Cost., e dall'art. 1 del primo protocollo addizionale della CEDU, in virtù del quale l'indennità di espropriazione non può ignorare «ogni dato valutativo inerente ai requisiti specifici del bene», né può eludere un «ragionevole legame» con il valore di mercato.

In applicazione di tale principio, la Corte ha ritenuto che l'ingerenza nel diritto al rispetto dei beni deve realizzare, in primo luogo, un «giusto equilibrio» tra le esigenze dell'interesse generale della comunità e il requisito della salvaguardia dei diritti fondamentali dell'individuo; in secondo luogo, nonostante che al legislatore ordinario spetti un ampio margine, l'acquisizione di beni senza il pagamento di indennizzo in ragionevole rapporto con il loro valore costituisce normalmente un'ingerenza sproporzionata.

Il legislatore, quindi, sebbene non abbia il dovere di commisurare integralmente l'indennità di espropriazione al valore di mercato del bene ablati, non può sottrarsi al «giusto equilibrio» tra l'interesse generale e la salvaguardia dei diritti fondamentali degli individui.

Orbene, ad avviso della Corte, tale principio conserva validità anche con riferimento alle misure che lo Stato adotta in questa materia al fine di «assicurare il pagamento delle imposte o di altri contributi o delle ammende» di cui al capoverso dell'art. 1 del primo protocollo addizionale alla CEDU. Questa norma, interpretata anche alla luce dell'orientamento della giurisprudenza della Corte di Strasburgo, attribuisce ampia discrezionalità ai legislatori nazionali nel definire le proprie politiche fiscali e, tuttavia, non consente di ritenere legittime misure di prevenzione e dissuasione fiscale qualora non siano prevedibili (ovvero siano meramente eventuali) o pretendano dal soggetto dichiarante un eccessivo onere o, infine, comportino una eccessiva conseguenza sanzionatoria, come nel caso in cui possano giungere ad una sostanziale espropriazione senza indennizzo.

Nel quadro di tali principi, la Consulta ha ritenuto che la norma censurata, nell'interpretazione offerta dalle Sezioni Unite civili, violasse sia l'art. 42, terzo comma, Cost., sia l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 1 del primo protocollo addizionale alla CEDU. La disciplina stabilita dall'art. 16 non è, infatti, compatibile con il citato nucleo minimo di tutela del diritto di proprietà, in quanto non contempla alcun meccanismo che, in caso di omessa dichiarazione/denuncia ICI, consenta di porre un limite alla totale elisione di tale indennità, garantendo comunque un ragionevole rapporto tra il valore venale del suolo espropriato e l'ammontare della indennità. Peraltro, tale *vulnus* si determina anche per il caso di dichiarazione/denuncia di valori irrisori, o di valori che potrebbero condurre comunque ad elidere il necessario vincolo di ragionevolezza e proporzionalità fra il comportamento tributario illecito e la sanzione, e quindi la pronuncia di illegittimità costituzionale deve necessariamente riguardare anche siffatto profilo della disciplina».

La Corte ha concluso affermando che rimane ferma la discrezionalità del legislatore di stabilire sanzioni che, eventualmente, possano incidere anche sulla indennità di espropriazione, purché non realizzino una sostanziale confisca del bene, con il sacrificio illegittimo del diritto di proprietà all'esclusivo interesse finanziario leso dal contribuente.

2. Tutela dei lavoratori

La sentenza n. 271 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 44, comma 2, della legge della Regione Calabria n. 15 del 2008, secondo cui l'art. 7, comma 6, della legge regionale n. 8 del 2005 deve essere inteso nel senso che la retribuzione lorda spettante alla data di risoluzione consensuale del rapporto di lavoro, utile ai fini della definizione dell'indennità supplementare ivi prevista, sia quella individuata, per il personale in posizione non dirigenziale alla cessazione volontaria dal servizio, all'art. 52, lett. c), del CCNL 1999, con esclusione nella determinazione della citata indennità, del rateo di tredicesima mensilità.

Secondo la Corte, la disposizione oggetto di interpretazione autentica era già chiara: il riferimento, ivi contenuto, alla "retribuzione lorda" non poteva non includere «componenti fisse dello stipendio a carattere continuativo, tra le quali si colloca la tredicesima mensilità. La natura retributiva di questa è stata ripetutamente affermata dalla giurisprudenza»; inoltre, la delibera attuativa della Giunta aveva confermato la latitudine della base di calcolo dell'indennità supplementare. La delibera non aveva incluso la tredicesima mensilità tra le voci della retribuzione, elencate in un'apposita tabella come base di calcolo; ma aveva, comunque, citato nell'elenco lo "stipendio tabellare", rispetto al quale la tredicesima si pone in rapporto di "stretta inerenza", soprattutto se la si considera alla luce del riferimento legislativo alla retribuzione lorda.

I Giudici costituzionali ritengono, quindi, indubitabile che i dipendenti regionali, nel proporre e poi sottoscrivere l'accordo per la risoluzione consensuale prima dell'approvazione della norma oggetto di censura, abbiano maturato un legittimo affidamento nel fatto che alla determinazione dell'indennità concorresse anche la tredicesima mensilità. «Al contrario, nessun elemento suggeriva che la Regione intendesse escludere proprio la componente retributiva meglio caratterizzata dai connotati che la stessa Regione aveva indicato e che è di generale applicazione, salve espresse eccezioni».

Conclusivamente, secondo la Corte, «la norma di cui si tratta non ha imposto una scelta rientrante tra le possibili varianti di senso del testo originario, né è intervenuta per risolvere contrasti che non risultano neppure allegati, ma ha realizzato, con efficacia retroattiva, una sostanziale modifica della normativa precedente, incidendo, in violazione dell'art. 3 Cost., in modo irragionevole sul legittimo affidamento nella sicurezza giuridica, che costituisce elemento fondamentale dello Stato di diritto».

L'importante sentenza n. 303 definisce le questioni di legittimità costituzionale sollevate da più giudici in ordine al disposto dell'art. 32, commi da 5 a 7, della legge n. 83 del 2010 (Collegato lavoro), in tema di indennità forfettaria per la conversione giudiziale del rapporto di lavoro a tempo determinato in rapporto di lavoro a tempo indeterminato. In particolare, i giudici rimettenti hanno censurato la norma in esame nella parte in cui prevede, nel caso di dichiarata illegittimità del termine, oltre alla conversione del rapporto, un'indennità risarcitoria omnicomprensiva nella misura compresa tra 2,5 e 12 mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto, (limite massimo ridotto alla metà in presenza di contratti collettivi che prevedano l'assunzione, anche a tempo indeterminato, di lavoratori già occupati con contratti a termine) e l'applicazione retroattiva delle disposizioni del collegato lavoro a tutti i procedimenti pendenti, in qualsiasi stato e grado, con il solo limite del giudicato.

I rimettenti dubitavano della legittimità costituzionale delle predette disposizioni in quanto ritenute «irragionevolmente riduttiv(e) del risarcimento del danno integrale» conseguente alla conversione del contratto a termine.

La Corte ha respinto integralmente tutte le censure proposte (violazione artt. 3, 4, 11, 24, 101, 102, 111, 117, primo comma, Cost.).

Dopo aver ricostruito il quadro normativo ed individuato la *ratio legis* delle denunciate disposizioni, ha affermato che «la novella in esame (è) diretta ad introdurre un criterio di liquidazione del danno di più agevole, certa ed omogenea applicazione». Inoltre, essa «sfugge

alle proposte censure di non ragionevolezza» poiché realizza una condizione di equilibrio tra i contrapposti interessi. Infatti, la tutela offerta dal Collegato lavoro garantisce al lavoratore *in primis* l'instaurazione di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato (e la stabilizzazione del rapporto costituisce la tutela più intensa che il lavoratore precario possa ricevere), per cui il risarcimento previsto in aggiunta alla conversione del contratto, assorbente l'intero pregiudizio subito, va ad integrare tale garanzia assumendo un valore logicamente secondario. Inoltre, si tratta di un'indennità che gli è sempre dovuta, a prescindere dall' *'aliunde perceptum'*, dalla offerta della prestazione, e da oneri probatori di sorta. «Al datore di lavoro, per altro verso», è assicurata «la predeterminazione del risarcimento del danno dovuto per il periodo che intercorre dalla data d'interruzione del rapporto fino a quella dell'accertamento giudiziale del diritto del lavoratore al riconoscimento della durata indeterminata di esso. Ma non oltre, pena la vanificazione della statuizione giudiziale impositiva di un rapporto di lavoro *sine die*».

Con riferimento all'asserita insufficienza del trattamento forfetario previsto dalle disposizioni censurate, la Consulta ha affermato che la misura del risarcimento ivi previsto risulta essere congrua, non avendo il datore di lavoro alcun interesse a ritardare la riammissione in servizio del prestatore dopo la sentenza in quanto, alla luce di una interpretazione costituzionalmente orientata delle nuove norme, egli è tenuto comunque a corrispondere tutte le retribuzioni dalla data della pronuncia sino alla effettiva riammissione nel posto di lavoro. La congruità risulta anche in considerazione della previsione del termine acceleratorio di complessivi 330 giorni dalla data di scadenza del contratto per l'esercizio dell'azione di accertamento della nullità del termine. Da ultimo, la Corte ha ribadito ancora una volta che «la regola generale di integralità della riparazione e di equivalenza della stessa al pregiudizio cagionato al danneggiato non ha copertura costituzionale» ma deve essere pur sempre garantita l'adeguatezza del risarcimento.

Nel dichiarare l'infondatezza delle ulteriori censure sollevate dai rimettenti, la Corte ha precisato che: la riduzione della metà del limite superiore dell'indennità previsto dal comma 6 è giustificato dal *"favor"* del legislatore per i percorsi di assorbimento dei precari disciplinati dall'autonomia collettiva; nessuna disparità di trattamento dei lavoratori può derivare dalla durata variabile dei giudizi in quanto il processo costituisce elemento neutro rispetto alla tutela offerta; l'applicazione della norma a tutti i giudizi in corso, tanto nel merito, quanto in sede di legittimità, è assolutamente legittima e va esente dai dubbi di incostituzionalità prospettati, poiché non vi è ragione di differenziare il regime risarcitorio di situazioni lavorative sostanziali tutte egualmente *sub iudice*; il contratto di lavoro con termine illecito non è assimilabile ad altre figure illecite (ad es. l'utilizzazione fraudolenta della collaborazione continuativa e coordinata) ovvero alla somministrazione irregolare. L'eterogeneità delle situazioni poste a raffronto porta necessariamente ad escludere qualsiasi ingiustificata disparità di trattamento.

Parimenti esenti dai sospetti di incostituzionalità paventati dai giudici rimettenti sono state ritenute le disposizioni censurate, con riferimento all'art. 4 Cost. Ancora una volta la Corte richiama la sua giurisprudenza e ribadisce che «resta affidata alla discrezionalità del legislatore la scelta dei tempi e dei modi di attuazione della garanzia del diritto al lavoro [...]. E in questo caso, oltre tutto, la garanzia in questione è stata realizzata mediante la sancita "conversione" del contratto di lavoro».

Anche in relazione all'asserito contrasto con l'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, concluso il 18 marzo 1999 ed allegato alla direttiva 28 giugno 1999, n. 1999/70/CE la normativa ha superato il vaglio di costituzionalità. La Corte ha ritenuto, infatti, che «l'esigenza di misure di contrasto dell'abusivo ricorso al termine nei contratti di lavoro, non solo proporzionate, ma anche sufficientemente effettive e dissuasive [...] risulta nella specie soddisfatta dalla sanzione più incisiva che l'ordinamento possa predisporre a tutela del posto di lavoro. Vale a dire dalla trasformazione del rapporto lavorativo da tempo determinato a tempo indeterminato, corroborata da un'indennità di ammontare certo».

La Consulta ha poi ritenuto l'insussistenza del contrasto della censurata normativa con la disciplina comunitaria per la sua applicazione retroattiva. Nel richiamare la norma di cui all'art. 6 CEDU, secondo l'interpretazione datane dalla Corte di Strasburgo, la Corte ha osservato come a giustificazione della retroattività delle disposizioni di cui alla norma in commento, si pongano rilevanti ragioni di utilità generale, riconducibili all'esigenza di offrire una tutela economica dei rapporti a termine più adeguata al bisogno di certezza dei rapporti giuridici di tutte le parti coinvolte nei processi produttivi, di talché ricorrono tutte le condizioni previste dall'art. 6 CEDU per l'applicazione retroattiva di norme in suddetta materia. «Il legislatore nazionale vi ha dato risposta con una scelta di forfeizzazione indennitaria del risarcimento del danno spettante al lavoratore illegittimamente assunto a tempo determinato, in sé proporzionata, nonché complementare e funzionale al riaffermato primato della garanzia del posto di lavoro». Invero, ha concluso la Corte, l'applicazione retroattiva delle disposizioni, avendo portata generalizzata a tutte le controversie avente ad oggetto i contratti a termine, non favorisce selettivamente lo Stato o altro ente pubblico, poiché le controversie sulle quali va ad incidere non hanno specificamente ad oggetto i rapporti di lavoro a termine alle dipendenze di soggetti pubblici, ma tutti indistintamente i rapporti a termine imponendo non irragionevolmente anche per il passato, con il limite invalicabile della cosa giudicata, un meccanismo semplificato di liquidazione del danno.

3. L'iniziativa economica privata

Con l'ordinanza n. **31** la Corte ha dichiarato la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 3, del d.l. n. 195 del 2009, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 26 del 2010, secondo cui, «al fine di assicurare risparmi di spesa, i compromessi e le clausole compromissorie inserite nei contratti stipulati per la realizzazione d'interventi connessi alle dichiarazioni di stato di emergenza [...] e di grande evento [...] sono nulli. Sono fatti salvi i collegi arbitrali presso cui pendono i giudizi per i quali la controversia abbia completato la fase istruttoria alla data di entrata in vigore del presente decreto» - sollevata, in riferimento, tra gli altri, all'art. 41 Cost., in quanto la previsione della decadenza di giudizi ritualmente instaurati comporterebbe un'irragionevole lesione dell'autonomia privata. Infatti, secondo la Corte, «la riconosciuta sussistenza di un rilevante interesse pubblico, di cui risulta permeata la materia relativa alle opere di ricostruzione dei territori colpiti da calamità naturali, consente di disattendere anche la censura riguardante un'asserita irragionevole limitazione dell'autonomia privata derivante dal contestato divieto di devoluzione ad arbitri delle controversie» in esame, «poiché l'art. 41 Cost. espressamente “tutela l'autonomia contrattuale in quanto strumento della libertà di iniziativa economica, il cui esercizio può tuttavia essere limitato per ragioni di utilità economico-sociale, che assumono anch'esse rilievo a livello costituzionale [...]” e coerentemente anche l'art. 806 cod. proc. civ. prevede la possibilità di devoluzione ad arbitri delle controversie “salvo espresso divieto di legge”».

Con la sentenza n. **244** la Corte ha dichiarato, tra l'altro, l'illegittimità costituzionale dell'art. 33, comma 2, della legge della Regione Veneto n. 3 del 2000, limitatamente alle parole «non superiore al venticinque per cento della capacità ricettiva». La disposizione è censurata nella parte in cui prevede che nelle discariche realizzate al fine di smaltire i rifiuti speciali non pericolosi sia riservata una quota non superiore al 25% della capacità ricettiva allo smaltimento dei rifiuti conferiti da soggetti diversi da coloro i quali hanno realizzato la discarica stessa.

Secondo la Consulta, oltre a violare la competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., la normativa impugnata contrasta anche con l'art. 41 Cost.. Partendo dalla considerazione che il rifiuto costituisce una specie del più ampio genere di 'bene commercialmente rilevante', dato che «anche le operazioni di smaltimento dei rifiuti per conto terzi sono suscettibili di formare oggetto dello svolgimento di attività imprenditoriale», la Corte afferma che, «attraverso la fissazione [...] di un limite, rapportato alla complessiva capacità

dell'impianto e alla possibilità di ricevere rifiuti speciali non pericolosi prodotti da soggetti diversi dal gestore della discarica, si determina, in assenza di ragioni di utilità sociale ovvero senza che ciò valga a prevenire danni alla sicurezza, alla libertà ed alla dignità dell'uomo, un ingiustificato vincolo, a carico del gestore medesimo, alla sua libera facoltà di svolgere un'iniziativa economica».

Affermazioni di rilievo sono contenute anche nella sentenza n. **310**, che ha dichiarato, tra l'altro, l'illegittimità costituzionale dell'art. 29 della legge della Regione Calabria n. 34 del 2010, che ha introdotto l'art. 4-*bis* nel testo della legge della Regione Calabria n. 42 del 2008, in riferimento agli artt. 3, 41, e 117, primo e terzo comma, Cost.. La disposizione veniva censurata in quanto, nel prevedere una serie di privilegi per gli enti pubblici, gli enti locali ed i consorzi di sviluppo industriale, che intendevano proporre iniziative energetiche da fonti rinnovabili, si sarebbe posta in contrasto, oltre che con i citati parametri costituzionali, con il principio fondamentale in materia di energia in base al quale «la produzione di energia, anche da fonti rinnovabili, deve avvenire in regime di libero mercato concorrenziale, incompatibile con riserve, monopoli e privilegi pubblici».

Nel motivare la fondatezza della questione la Corte ha osservato come tale principio fondamentale «permea tutta la normativa statale e, ancor prima, la normativa comunitaria, cui il legislatore italiano ha dato attuazione. L'esigenza che la produzione e la distribuzione dell'energia siano realizzate in un regime di libera concorrenza è particolarmente avvertita nel caso di energia prodotta da fonti rinnovabili, sia perché la quantità di energia prodotta è di gran lunga inferiore rispetto a quella derivante da altre fonti, sia perché la normativa comunitaria ha imposto precise quote minime di produzione, che, in assenza di libera concorrenza, rischierebbero di essere assorbite da pochi operatori, in grado di realizzare veri e propri monopoli nei diversi territori».

A conferma della necessità che la produzione di energia sia svolta in regime di libera concorrenza, la Consulta ha richiamato la propria giurisprudenza sulle misure di compensazione in materia di energia prodotta da fonti rinnovabili. In particolare, è stato precisato che «la costruzione e l'esercizio di impianti per l'energia eolica sono libere attività d'impresa soggette alla sola autorizzazione amministrativa della Regione», e che sono illegittime le previsioni di «oneri e condizioni a carico del richiedente l'autorizzazione che si concretizzano in vantaggi economici per la Regione e per gli altri enti locali». La Corte ha concluso che le previste misure compensative a favore della Regione e degli enti locali interessati, consistenti in vantaggi economici per gli stessi enti, si traducono in una distorsione del mercato nel campo della produzione di energia da fonti rinnovabili, con conseguente violazione degli artt. 117, primo e terzo comma, e 41 Cost.

Sezione IV

Rapporti politici

1. L'accesso alle cariche elettive

Per la rilevanza e la delicatezza della materia affrontata, particolare approfondimento merita la sentenza n. 277, in materia di cumulo delle cariche di senatore e sindaco in capo ai parlamentari.

Si tratta di una sentenza additiva, con la quale la Consulta ha dichiarato costituzionalmente illegittimi gli artt. 1, 2, 3 e 4 della legge 15 febbraio 1953, n. 60, 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.

Nel merito la Corte argomenta la fondatezza della questione sulla scorta di un principio di effettività e di simmetria tra condizioni di ineleggibilità e di incompatibilità.

Essa evidenzia, infatti, come, per la verifica della coerenza del sistema, e per «la valutazione della mancata previsione della causa di incompatibilità in oggetto» sia necessario muoversi non tanto sul piano ontologico della differenza tra i due istituti della ineleggibilità e della incompatibilità, quanto su quello 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”».

Secondo la Consulta, tale profilo finalistico – il quale consente di «riconduurre il sistema ad una razionalità intrinseca altrimenti lesa» – comporta che deve necessariamente essere assicurato il parallelismo tra le due fattispecie, allorché il cumulo tra gli uffici elettivi sia ritenuto suscettibile di compromettere il libero ed efficiente espletamento della carica. Poiché 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».

La Corte ha aggiunto 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, che vengono ad incidere necessariamente su entrambe le cariche coinvolte dalla relativa previsione, anche a prescindere dal dato temporale dello svolgimento dell'elezione.

Conclusivamente, secondo la Consulta, la regola della esclusione “unidirezionale”, che viene fatta dipendere, in concreto, da una 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», lede non solo il canone di uguaglianza e ragionevolezza ma anche la stessa libertà di elettorato attivo e passivo.

Con la sentenza n. 294 la Corte torna a trattare il problema del cumulo delle cariche, arricchito dalla connessa questione dell'individuazione del termine entro il quale possa esercitarsi il diritto di opzione. Una prima censura oggetto di detta decisione si appunta sulla

legge della Regione siciliana n. 29 del 1951, come modificata dalla legge regionale n. 22 del 2007, nella parte in cui non prevede l'incompatibilità tra l'ufficio di deputato regionale e la sopravvenuta carica di presidente o assessore della Provincia regionale. L'altra censura è relativa all' art. 10-*sexies*, comma 1-*bis*, della legge della Regione siciliana n. 29 del 1951, come modificato dall'art. 1 della legge regionale, n. 8 del 2009, nella parte in cui prevede che, «ove l'incompatibilità sia accertata in sede giudiziale, il termine di dieci giorni per esercitare il diritto di opzione decorre dal passaggio in giudicato della sentenza».

Entrambe le questioni, sollevate in relazione agli artt. 3, 51 e 97 Cost. e all'art. 9 dello Statuto speciale, hanno trovato accoglimento da parte della Consulta.

Dopo aver ricordato le recenti modificazioni operate dal legislatore siciliano in tema di incompatibilità dei consiglieri regionali, la Corte affronta la prima delle questioni prospettate richiamando la sua ormai costante giurisprudenza, tra cui l'immediato precedente costituito dalla sentenza n. 143 del 2010. Essa ribadisce il principio secondo il quale anche le Regioni a statuto speciale – che pure, come già accennato, differentemente dalle regioni a statuto ordinario, hanno una competenza legislativa di tipo primario in materia – non possono sottrarsi, «se non laddove ricorrano “condizioni peculiari locali”, all'applicazione dei principi enunciati dalla l. n. 165/2004, che “siano espressivi dell'esigenza indefettibile di uniformità imposta dagli artt. 3 e 51 Cost.”», tra i quali rientra sicuramente il vincolo di configurare, a certe condizioni, «le ineleggibilità sopravvenute come cause di incompatibilità. Questo vincolo, che comporta, quindi, l'obbligo per tutte le Regioni di rispettare il principio del parallelismo, ha costituito la base della dichiarata illegittimità costituzionale della legge della Regione siciliana n. 29 del 1951, “nella parte in cui non prevede l'incompatibilità tra l'ufficio di deputato regionale e la sopravvenuta carica di sindaco o assessore di un Comune, compreso nel territorio della Regione, con popolazione superiore a ventimila abitanti”».

La Corte procede confermando le medesime conclusioni anche per l'odierna questione. Essa ritiene che «l'abrogazione dell'art. 62 della legge regionale n. 29 del 1951 ha fatto venir meno il parallelismo tra l'ineleggibilità del deputato regionale alla carica di presidente o assessore di una Provincia regionale e la corrispondente causa di incompatibilità». E poiché le incompatibilità tra cariche elettive sono dirette a salvaguardare i principi di buon andamento e di imparzialità dell'amministrazione, «il cumulo tra la carica elettiva regionale e quella locale incide negativamente sia sulla imparzialità, in quanto può determinare una interferenza tra le funzioni legislative e politiche dell'Assemblea regionale e le funzioni amministrative dell'ente locale compreso nel territorio regionale, sia sul buon andamento, per il pregiudizio che il contemporaneo esercizio di tali funzioni arreca al funzionamento degli organi dei quali l'eletto è parte».

In merito, poi al secondo dispositivo di accoglimento, la Corte ha ritenuto che la previsione di un termine di dieci giorni decorrente dal passaggio in giudicato della sentenza accertante l'incompatibilità, può sostanzialmente «vanificare il divieto di cumulo tra la carica di deputato regionale e altre cariche elettive considerate incompatibili dall'ordinamento, in quanto consente all'eletto di cumulare le cariche fino al momento, indeterminato nel quando, del passaggio in giudicato della sentenza». La normativa statale in materia, infatti, sia per quanto riguarda i consiglieri regionali, sia per le amministrazioni locali, onde evitare tale inconveniente, si riferisce, in entrambi i casi, alla decorrenza del termine dalla notifica del ricorso. Il termine previsto dalla norma impugnata non rispetta il criterio della ragionevole brevità dell'esercizio del diritto di opzione, necessario ad «assicurare un equilibrio fra la *ratio* giustificativa della incompatibilità e la salvaguardia del diritto di elettorato passivo».

Di sicuro interesse è anche la sentenza n. **310**, secondo cui è costituzionalmente illegittimo l'art. 46 della legge reg. Calabria n. 34 del 2010 che dispone: «Anche in deroga a quanto previsto dall'articolo 4 legge 154 del 1981 e dall'art. 65 d.lgs. n. 267 del 2000 le cariche di Presidente e Assessore della Giunta provinciale e di Sindaco e Assessore dei comuni compresi nel territorio della Regione sono compatibili con la carica di Consigliere

regionale. Il Consigliere regionale che svolge contestualmente anche l'incarico di Presidente o Assessore della Giunta Provinciale, di Sindaco a Assessore Comunale deve optare e percepire solo una indennità di carica».

La Corte fa discendere la fondatezza della questione, prima ancora che dalla violazione di una specifica prescrizione normativa, dal contrasto con il principio ispiratore, che sta a fondamento sia dell'art. 65 del d.lgs. n. 267 del 2000, sia dell'art. 3 della legge n. 165 del 2004, il quale consiste «nell'esistenza di ragioni che ostano all'unione nella stessa persona delle cariche di sindaco o assessore comunale e 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». Sul divieto di cumulo degli incarichi, la Corte ha anche precisato che non la «regola dell'art. 65 del decreto legislativo n. 267 del 2000 [...] deve assumersi come limite alla potestà legislativa regionale, ma il principio ispiratore di cui essa è espressione». Inoltre, è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di norme, nella parte in cui non prevedono come causa di incompatibilità la sopravvenienza di una carica costituente causa di ineleggibilità, confermando così la validità generale del principio di non cumulo.

Nel caso di specie, il principio di non cumulo è integralmente disatteso dalla disposizione regionale impugnata, che stabilisce invece l'opposto principio della generale compatibilità delle cariche di consigliere regionale e presidente o assessore provinciale, sindaco o assessore comunale.

Conclusivamente, i Giudici ritengono che la norma violi gli artt. 122, primo comma, e 51 Cost., in quanto contraddice un principio generale contenuto nelle norme legislative statali in materia di incompatibilità e lede, al contempo, il principio di eguaglianza tra i cittadini nell'accesso alle cariche elettive.

Nel senso della manifesta infondatezza si è pronunciata la Corte nella ordinanza n. **138**, in merito alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 22, sesto comma, del r.d.l. n. 1578 del 1933, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 36 del 1934, come modificato dall'art. 1-*bis* del d.l. n. 112 del 2003, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 180 del 2003 - impugnato, in riferimento, tra gli altri, all'art. 51, commi primo e terzo, Cost., nella parte in cui rimuove l'impedimento all'elezione passiva ai Consigli degli ordini forensi ed agli organismi della Cassa di previdenza e di assistenza forense per gli avvocati che abbiano fatto parte delle commissioni di esame di abilitazione forense solo dopo che siano state espletate le elezioni immediatamente successive all'incarico ricoperto per entrambe le elezioni.

Secondo la Corte, contrariamente all'assunto del rimettente, la preclusione alla "candidatura" per le distinte tornate elettorali previste per i Consigli dell'ordine forense, da un lato, e per la Cassa nazionale di previdenza e assistenza forense, dall'altro, non riguarda un periodo né temporalmente indeterminato né, in sé, eccessivo o irragionevole, posto che il previsto divieto si riferisce soltanto alle elezioni "immediatamente successive" allo svolgimento dell'incarico di componenti delle commissioni e sottocommissioni per gli esami di avvocato. D'altra parte, ha aggiunto la Corte, l'aver il legislatore coerentemente stabilito un divieto "reciproco" per gli avvocati, tra l'espletamento dell'ufficio di componente le commissioni d'esame per l'esercizio della professione forense e la partecipazione agli organismi rappresentativi locali nonché a quelli della Cassa di previdenza e assistenza forense, chiaramente denota una scelta – discrezionale, ma non certo priva di una intrinseca ragionevolezza – di separazione "funzionale", intesa ad impedire possibili commistioni di attribuzioni reputate non opportune, secondo una prospettiva di trasparenza amministrativa e di efficienza gestionale perfettamente in linea con i valori espressi al riguardo dalla Carta fondamentale.

Sezione V

I doveri di solidarietà

1. Il sistema tributario

Con ordinanza n. **140**, la Corte – in riferimento al principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione – ha dichiarato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 3, del d.lgs. 19 giugno 1997, n. 218, il quale stabilisce che la presentazione dell'istanza di accertamento con adesione «anche da parte di un solo obbligato comporta la sospensione, per tutti i coobbligati, dei termini per l'impugnazione» dell'atto innanzi alla commissione tributaria provinciale «e di quelli per la riscossione delle imposte in pendenza di giudizio, per un periodo di novanta giorni. L'impugnazione dell'atto da parte del soggetto che abbia richiesto l'accertamento con adesione comporta la rinuncia all'istanza».

La Corte ha motivato ritenendo che il procedimento per l'accertamento con adesione di cui al comma 2 dell'art. 6 della legge n. 218 del 1997 ha la finalità di prevenire l'impugnazione dell'atto di accertamento tributario notificato, favorendo l'instaurazione di un contraddittorio con il contribuente per giungere ad una definizione concordata e preventiva della controversia; sicché, ha proseguito la Corte, non appare irragionevole la previsione, a tal fine, di un periodo fisso di sospensione dei termini di impugnazione, idoneo a consentire «un proficuo esercizio del contraddittorio in sede di adesione» (come si esprime la risoluzione ministeriale 11 novembre 1999, n. 159/E), durante il cui decorso il contribuente e l'ufficio hanno agio di valutare liberamente la situazione, eventualmente allacciando, sciogliendo e riannodando trattative; né, ha aggiunto la Corte, può ritenersi irragionevole che la disposizione denunciata preveda che solo il contribuente possa far cessare la sospensione del termine di impugnazione proponendo ricorso avverso l'atto di accertamento - ipotesi questa equiparata dalla legge alla rinuncia all'istanza di accertamento con adesione (ultimo periodo del comma 3 dell'art. 6 del d.lgs. n. 218 del 1997) - oppure mediante una formale ed irrevocabile rinuncia a detta istanza.

Di rilievo è la sentenza n. **281**, con cui la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 3 Cost., in relazione al principio di ragionevolezza, dell'art. 85, comma 1, del d.P.R. n. 602 del 1973, nella parte in cui prevede che, se il terzo incanto ha esito negativo, l'assegnazione dell'immobile allo Stato ha luogo «per il minor prezzo tra il prezzo base del terzo incanto e la somma per la quale si procede», anziché per il prezzo base del terzo incanto.

La Corte ha anzitutto osservato che, contrariamente a quanto affermato dalla difesa dello Stato e conformemente a quanto ritenuto dai giudici *a quibus*, non sono pertinenti, nella specie, le argomentazioni svolte da questa Corte nell'ordinanza n. 383 del 1988, con la quale fu dichiarata la manifesta infondatezza della questione di legittimità degli artt. 87 e 51 del d.P.R. n. 602 del 1973 (nel testo antecedente al riordino della disciplina della riscossione mediante ruolo, operato dal d.lgs. n. 46 del 1999; testo rimasto in vigore dal 1° giugno 1974 al 30 giugno 1999), nella parte in cui, attribuendo all'esattore il potere di procedere all'espropriazione forzata anche quando il debitore sia dichiarato fallito o sottoposto a liquidazione coatta amministrativa, «consentono che la procedura esattoriale possa concludersi con la devoluzione del bene allo Stato per il minor prezzo tra quello dell'incanto e l'ammontare dell'imposta per cui ha avuto luogo l'esecuzione».

Al riguardo, aggiunge la Corte, va sottolineato il diverso contesto normativo in cui si inserivano le disposizioni oggetto della citata decisione di questa Corte. Il primo comma dell'art. 87 del d.P.R. n. 602 del 1973 stabiliva (nel testo allora vigente) che: «Quando il terzo incanto non è stato autorizzato o quando ha esito negativo l'immobile è devoluto di diritto allo Stato per il minor prezzo tra il prezzo base dell'incanto determinato ai sensi del secondo comma dell'art. 85 e l'ammontare dell'imposta e della relativa soprattassa, pene pecuniarie e interessi per i quali ha avuto luogo l'esecuzione». Invece, l'attuale testo dell'art. 85 del medesimo decreto presidenziale – nell'ambito di una normativa in base alla quale l'Intendente di finanza

non ha più il potere discrezionale (previsto dal previgente secondo comma dello stesso articolo) di autorizzare a procedere ad un terzo incanto nel caso in cui la vendita non abbia avuto luogo al secondo – stabilisce l’assegnazione dell’immobile allo Stato, su richiesta dell’agente della riscossione, e non più la devoluzione di diritto del bene allo Stato.

Secondo la Corte, la profonda diversità tra il previgente istituto dell’automatica devoluzione di diritto allo Stato (con possibilità di riscatto del bene, ai sensi dell’attualmente abrogato art. 90 del medesimo decreto legislativo, da parte del debitore espropriato) e quello vigente dell’assegnazione (cui può anche non seguire il trasferimento della proprietà allo Stato, nel caso in cui lo Stato assegnatario non provveda al tempestivo versamento del prezzo) rende essenzialmente diverse sul piano economico, al di là di apparenti analogie, le conseguenze che ciascuna delle due normative succedutesi nel tempo riconnette alla deserzione del terzo incanto. Del resto, gli stessi criteri di determinazione del prezzo base dell’incanto sono, nelle due normative, del tutto diversi: tale prezzo base, infatti, era originariamente calcolato in relazione al reddito imponibile ai fini dell’imposta locale sui redditi, moltiplicato per venti (art. 84 del d.P.R. n. 602 del 1973, richiamato dall’art. 85, secondo comma, a sua volta richiamato dall’art. 87, primo comma, dello stesso d.P.R. n. 602 del 1973); attualmente, invece, è determinato in relazione al triplo della valutazione catastale aggiornata con i coefficienti di legge (ai sensi dell’art. 52, comma 4, del d.P.R. n. 131 del 1986, richiamato dall’art. 79, commi 1 e 2, del d.P.R. n. 602 del 1973).

Inoltre, ha soggiunto la Corte, nel precedente giudizio di costituzionalità erano stati evocati parametri costituzionali diversi da quelli indicati dagli odierni rimettenti. In particolare, la denuncia dell’arbitrarietà dell’art. 87 del d.P.R. n. 602 del 1973 – sotto il profilo che tale disposizione lasciava la determinazione del prezzo della devoluzione di diritto dell’immobile allo Stato «al caso e cioè all’ammontare del credito fiscale che può essere superiore, pari o inferiore al valore del bene devoluto o addirittura [...] irrisorio» – fu prospettata dal rimettente dell’epoca in riferimento non all’art. 3 Cost., ma all’art. 97 Cost., cioè ad un parametro che la Corte ritenne «del tutto inconferente». Neppure le altre argomentazioni allora utilizzate dalla Corte al fine di escludere il contrasto dell’art. 87 del d.P.R. n. 602 del 1973 con gli altri parametri evocati dal rimettente – artt. 3 (sotto il profilo, diverso da quello qui in esame, della violazione del principio di uguaglianza), 24 e 113 Cost. – sono idonee ad orientare la Corte nel presente giudizio. Esse, infatti, attengono alla dimostrazione della compatibilità delle disposizioni denunciate con parametri (o profili) diversi da quelli attualmente prospettati oppure riguardano aspetti di dette disposizioni, o del quadro normativo nel quale esse si inserivano, che non sono più attuali rispetto al vigente art. 85 del d.P.R. n. 602 del 1973 e al connesso quadro normativo.

Scrutinando *ex novo* la questione, la Corte ha ricordato che la disciplina speciale della riscossione coattiva delle imposte non pagate risponde all’esigenza della pronta realizzazione del credito fiscale a garanzia del regolare svolgimento della vita finanziaria dello Stato ed è, per tale ragione, improntata a criteri di semplicità e speditezza della procedura (sentenze n. 351 del 1998, n. 415 del 1996, n. 444 del 1995 e n. 358 del 1994; ordinanze n. 158 del 2008, n. 217 del 2002 e n. 455 del 2000).

Ebbene, ha osservato la Corte, coerentemente con tale finalità di tempestiva riscossione dei crediti tributari, il legislatore, nel caso in cui sia risultato impossibile vendere l’immobile esecutato nel corso di tre incanti – conclusisi con esito negativo nonostante gli elevati ribassi di legge (art. 81, commi 1 e 2, del d.P.R. n. 602 del 1973: un terzo rispetto al prezzo base del primo incanto; un terzo rispetto al prezzo base del secondo incanto) –, ha previsto, con l’art. 85 del d.P.R. n. 602 del 1973, che il bene sia assegnato allo Stato. Questa soluzione – più di altre astrattamente ipotizzabili, quali lo svolgimento di ulteriori incanti o l’amministrazione giudiziaria del bene (nella prospettiva di una futura vendita o di una assegnazione a condizioni più favorevoli) – risponde alla *ratio* di accelerare il procedimento di riscossione coattiva, assicurando che l’espropriazione possa ugualmente avere termine in modo rapido con la realizzazione di un ricavo, anche nel caso di incollocabilità dell’immobile sul mercato.

Orbene, secondo la Corte, la norma censurata, prevedendo che l'immobile sia assegnato allo Stato per il prezzo costituito dalla somma per la quale si procede, soddisfa certamente tale esigenza di speditezza, ma pone una disciplina palesemente irragionevole.

Tale irragionevolezza discende dal fatto che la norma, nello stabilire il prezzo del trasferimento immobiliare, fissa un ammontare che prescinde da qualsiasi collegamento con il valore del bene e che può essere anche irrisorio; e ciò nonostante che il trasferimento immobiliare abbia la finalità di trasformare il bene in denaro per il soddisfacimento dei creditori e non certo di infliggere una sanzione atipica al debitore inadempiente. L'ammontare del credito tributario per cui si procede – sia esso superiore o inferiore al prezzo base del terzo incanto – dipende, in effetti, da circostanze contingenti e meramente casuali, non correlate al valore dell'immobile, e non può essere assunto, pertanto, quale criterio di determinazione del prezzo da corrispondere in sede di espropriazione forzata. La volontà del legislatore di svincolare tale prezzo dall'effettivo valore dell'immobile è, del resto, dimostrata anche dall'esiguità della soglia minima prevista dal vigente art. 76, comma 1, del d.P.R. n. 602 del 1973 per consentire all'agente della riscossione di procedere all'espropriazione immobiliare (ottomila euro, innalzata a ventimila euro, «qualora la pretesa iscritta a ruolo sia contestata in giudizio ovvero sia ancora contestabile in tale sede ed il debitore sia proprietario dell'unità immobiliare dallo stesso adibita a propria abitazione principale»).

Né la facoltà, attribuita al debitore o ad un terzo dall'art. 61 del d.P.R. n. 602 del 1973, di estinguere il procedimento di espropriazione pagando il debito vale ad escludere l'indicata irragionevolezza della norma denunciata. L'esercizio di tale facoltà presuppone, infatti, una capacità economica del debitore che può anche non sussistere.

Orbene sulla base di dette considerazioni, al fine di porre rimedio all'irragionevolezza della disposizione censurata, la Corte ha ritenuto necessario eliminare la possibilità che l'immobile esecutato sia assegnato allo Stato al prezzo corrispondente alla somma per la quale si procede. L'unica via percorribile a tal fine secondo la Corte, senza superare i limiti della propria giurisdizione, è quella – indicata dai giudici *a quibus* e ricavabile dal complessivo assetto normativo disegnato dal legislatore – di far venir meno il cosiddetto “criterio del minor prezzo” e di estendere a tutte le ipotesi di assegnazione dell'immobile allo Stato (nel caso di deserzione del terzo incanto) l'applicazione dell'altro parametro di determinazione del prezzo di assegnazione previsto dallo stesso art. 85, comma 1, del d.P.R. n. 602 del 1973, cioè quello del prezzo base del terzo incanto. Tale prezzo, infatti, ove si tenga conto anche dell'esito negativo dei tre esperimenti d'asta, si pone in rapporto non irragionevole con il valore dell'immobile; e ciò ancorché sia notevolmente inferiore a quello del primo incanto (due ribassi di un terzo ciascuno rispetto alla precedente base d'asta) e muova da una base d'asta originaria di valore assai contenuto (in quanto determinata, come visto, con riferimento al triplo della valutazione catastale aggiornata con i coefficienti di legge). Del resto, è lo stesso legislatore che ha individuato nel prezzo base del terzo incanto il prezzo di assegnazione dell'immobile (art. 85, comma 1, del d.P.R. n. 602 del 1973), sia pure limitatamente all'ipotesi in cui il credito tributario sia superiore alla base d'asta del terzo incanto.

Al riguardo la Corte non ha ritenuto accoglibile l'obiezione – svolta dall'Avvocatura generale dello Stato, richiamando un passaggio della motivazione dell'ordinanza di questa Corte n. 383 del 1988 – che «l'accoglimento della questione di costituzionalità nei termini prospettati dal giudice a quo comporterebbe [...] per lo Stato l'acquisto (coattivo) di un immobile al prezzo base del terzo incanto concluso con esito negativo e, quindi, ad un valore risultato non appetibile sul mercato, ossia un esito che non potrebbe reputarsi congruo e ragionevole».

Difatti, l'obiezione sarebbe pertinente ove fosse riferita al previgente istituto della devoluzione di diritto dell'immobile allo Stato (art. 87 del d.P.R. n. 602 del 1973, nel testo anteriore alla sua sostituzione ad opera dell'art. 16 del d.lgs. n. 46 del 1999), ma, ad avviso della Corte, non si attaglia al vigente istituto dell'assegnazione allo Stato del bene previsto dalla disposizione censurata. Nell'ipotesi di devoluzione di diritto, l'automatica acquisizione

dell'immobile al patrimonio statale (per effetto della mancata autorizzazione del terzo incanto o del suo esito negativo) operava a prescindere da una manifestazione di volontà dell'acquirente e non consentiva di evitare l'effetto traslativo. Ciò non avviene, invece, con riferimento all'istituto dell'assegnazione dell'immobile regolato dal vigente art. 85 del d.P.R. n. 602 del 1973. L'attuale disciplina consente, infatti, allo Stato – come visto – di valutare la convenienza dell'acquisizione dell'immobile al prezzo base del terzo incanto e, nel caso di esito negativo di tale valutazione, di provocare l'estinzione del processo esecutivo non versando il prezzo di assegnazione nel termine stabilito (a meno che l'agente della riscossione, nei trenta giorni successivi alla scadenza del termine per il versamento del prezzo, non dichiari, su indicazione dell'ufficio che ha formato il ruolo, di voler procedere a un ulteriore incanto per un prezzo base inferiore di un terzo rispetto a quello dell'ultimo incanto: art. 85, comma 3, del d.P.R. n. 602 del 1973). Deve quindi negarsi che, per effetto dell'accoglimento della questione di legittimità sollevata, l'acquisto dell'immobile per il prezzo pari alla base d'asta del terzo incanto sia imposto allo Stato.

La Corte ha concluso osservando che l'accoglimento della questione di legittimità nei termini indicati non esclude che il legislatore possa, nell'esercizio della sua discrezionalità, stabilire parametri di determinazione del prezzo di assegnazione dell'immobile allo Stato diversi rispetto al prezzo base del terzo incanto, purché essi siano in ragionevole rapporto con il valore del bene pignorato.

Sezione VI

La tutela dei diritti nella giurisdizione

1. Il procedimento civile

1.1. Instaurazione del rapporto processuale

Con riferimento all'instaurazione del rapporto processuale si segnala l'ordinanza n. 176 che ha dichiarato manifestamente inammissibile, per carenza di *potestas iudicandi* del rimettente e per il carattere prematuro del quesito, una questione di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 3, del d.l. n. 366 del 1987, impugnato, in riferimento agli artt. 3, 4 e 35 Cost., nella parte in cui dispone che l'assenza dal lavoro per un periodo superiore a quindici giorni anche non consecutivi, purché non determinata da comprovati motivi di salute, comporta l'esclusione dalla società, nonché l'impossibilità di far parte di essa o di altra cooperativa interessata ai medesimi programmi di lavoro. Nell'occasione, la Corte ha puntualizzato che «l'inizio del processo del lavoro non può essere ricollegato, né a tutti gli effetti, né in via definitiva, alla fase dell'*editio actionis* (contrassegnata dal deposito del ricorso), perché si realizza solamente con il perfezionamento della *vocatio in ius* (integrata dalla rituale notificazione del ricorso-decreto), come risulta anche dall'interpretazione della giurisprudenza di legittimità». La questione è stata sollevata dal rimettente «prima di fissare l'udienza di discussione, quando il ricorrente non poteva ancora effettuare validamente la notificazione alla controparte dell'atto introduttivo del giudizio di merito (ritualmente accompagnata, secondo le regole del rito del lavoro di cui all'art. 415 c.p.c., dal pedissequo decreto di fissazione d'udienza)». Pertanto, «il rapporto processuale non si è ancora instaurato, né conseguentemente la società convenuta ha avuto modo di prendere adeguatamente posizione sul ricorso avversario e, tanto meno, sulla questione di legittimità della norma elevata a sospetto dal giudice adito».

1.2. L'esecuzione forzata

L'ordinanza n. 202 ha giudicato manifestamente inammissibile, per l'incompletezza della motivazione sulla rilevanza, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 499, primo comma, cod. proc. civ., impugnato, in riferimento agli artt. 3, 24 e 111 Cost., nella parte in cui non riconosce la possibilità di intervenire nell'esecuzione, in assenza di titolo esecutivo, sequestro o pegno, a soggetti diversi dagli imprenditori, come è desumibile dal rinvio, ad opera della stessa disposizione, alle scritture contabili di cui all'art. 2214 cod. civ. Risulta interessante il riepilogo delle recenti innovazioni legislative che hanno riguardato la disciplina dell'intervento dei creditori nell'espropriazione. Come rammentato dalla Corte, «la norma censurata, nel testo originario, consentiva l'intervento nella procedura esecutiva, oltre che ai creditori indicati nel precedente art. 498 (creditori aventi un diritto di prelazione sui beni pignorati risultante da pubblici registri), i quali dovevano (e devono tuttora) essere avvertiti della espropriazione, anche agli altri creditori, ancorché non privilegiati». Per effetto dell'art. 2, comma 3, lett. e), del d.l. n. 35 del 2005, come modificato dall'art. 39-*quater* del d.l. n. 273 del 2005, l'art. 499 cod. proc. civ. «reca oggi una formulazione (che è quella della cui legittimità costituzionale il rimettente dubita) la quale limita l'ammissibilità dell'intervento nella procedura ai creditori che nei confronti del debitore abbiano un credito fondato su titolo esecutivo, nonché a quelli che, al momento del pignoramento, avessero eseguito un sequestro sui beni pignorati o avessero un diritto di pegno o un diritto di prelazione risultante dai pubblici registri ovvero fossero titolari di un credito di somma di danaro risultante dalle scritture contabili di cui all'art. 2214 cod. civ.». Peraltro, «i commi successivi dello stesso art. 499 cod. proc. civ. (...) disciplinano il procedimento con riferimento alla possibilità di riconoscimento o disconoscimento dei crediti per i quali hanno avuto luogo interventi senza titolo esecutivo; (...) l'art. 510 cod. proc. civ., nel regolare la fase della distribuzione della somma ricavata dalla procedura esecutiva, dispone, ai commi secondo e terzo, l'accantonamento delle somme che

spetterebbero ai creditori intervenuti privi di titolo esecutivo, i cui crediti non siano stati in tutto o in parte riconosciuti dal debitore; infine, va ricordata la disciplina riservata ai titoli esecutivi dall'art. 474 cod. proc. civ., a sua volta inciso dalla novellazione del 2005».

2. Il procedimento penale

2.1. L'udienza preliminare

Con la sentenza n. 117, la Corte opera una ricognizione delle caratteristiche dell'udienza preliminare, precisando che essa è preordinata all'esame in contraddittorio e alla decisione sulla richiesta di rinvio a giudizio e ha natura essenzialmente "cartolare" con riguardo ai mezzi probatori in quanto, ai fini della discussione e della decisione, viene utilizzata solo la documentazione degli atti compiuti nelle fasi processuali anteriori e i documenti prodotti e ammessi nell'udienza stessa, tra i quali rientrano le investigazioni difensive e i documenti in senso stretto.

Si precisa, ancora, che le modalità temporali per la produzione di tali documenti sono fissate dalla disciplina codicistica la quale, al di là delle ipotesi specificamente individuate, prevede come termine ultimo per il deposito del materiale probatorio l'inizio della discussione «come implicazione della continuità delle indagini che si è inteso assicurare prima della decisione sul rinvio a giudizio».

In ogni caso, l'ammissione e l'acquisizione di documenti nel corso dell'udienza deve necessariamente avvenire nel contraddittorio delle parti e formare oggetto di specifico provvedimento del giudice.

2.2. Il giudizio abbreviato

La **sentenza n. 117** chiarisce che ai fini della ammissione del giudizio abbreviato, pur dopo la modifica che lo ha reso praticabile a richiesta del solo imputato, è necessario un formale provvedimento del giudice.

Infatti, benché l'ordinanza di ammissione del giudizio abbreviato non condizionato costituisca, per opinione pressoché unanime, un "atto dovuto" a fronte della richiesta dell'imputato e dunque, in sostanza, un suo diritto, ciò non esclude la necessità che il giudice emetta uno specifico provvedimento e che egli debba ancora compiere alcune valutazioni, come ad esempio quella concernente l'effettiva provenienza della richiesta dall'imputato (trattandosi di atto personale), ovvero, in caso di conferimento di procura speciale, che questa rispetti le forme di legge. Ciò si rende necessario in quanto, se è vero che con il rito abbreviato l'imputato beneficia di un trattamento più mite, nel contempo egli rinuncia alla formazione della prova nel contraddittorio delle parti, a norma dell'art. 111, quarto comma, Cost.

2.3. L'esecuzione

Nella sentenza n. 274 è stata esaminata la questione di legittimità costituzionale della disciplina transitoria relativa al mandato di arresto europeo (MAE) e della disciplina dell'estradizione di cui all'art. 705 cod. proc. pen. con riguardo a quei reati che *ratione temporis*, restano esclusi dal MAE e assoggettati al rito estradizionale.

La Corte ha dichiarato inammissibile l'intervento volto ad introdurre nella disciplina dell'estradizione un nuovo caso di rifiuto, mutuato dalla disciplina del MAE, relativamente alla consegna del condannato cittadino di uno Stato membro dell'Unione europea, residente o dimorante nel territorio italiano e ivi stabilmente inserito, allorché ritenga che la pena per la quale è chiesta l'estradizione, sia eseguita in Italia conformemente al diritto interno.

In tal modo, infatti, si realizzerebbe non solo un meccanismo diverso sia da quello precedente che da quello a regime, ma altresì un sistema «spurio» anche rispetto alla disciplina transitoria dettata dall'art. 40 della legge n. 69 del 2005, il quale implica scelte discrezionali riservate al legislatore.

2.4. La revisione

La sentenza n. 113 torna sul tema – già affrontato nella sentenza n. 129 del 2008 – della revisione del processo penale a seguito dell'accertamento, da parte della Corte di Strasburgo, di una violazione della CEDU. Tuttavia, a differenza della pronuncia precedente – originata dal medesimo giudizio *a quo* – la decisione di quest'anno ha avuto un oggetto parzialmente diverso, costituito dall'art. 630 cod. proc. pen. nel suo complesso, ed un diverso parametro, l'art. 117, primo comma, Cost. evocato in relazione all'art. 46 (in correlazione con l'art. 6) della Convenzione.

Diversa è anche la decisione assunta dalla Corte che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata «nella parte in cui non prevede un diverso caso di revisione della sentenza o del decreto penale di condanna al fine di conseguire la riapertura del processo, quando ciò sia necessario, ai sensi dell'art. 46, paragrafo 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, per conformarsi ad una sentenza definitiva della Corte europea dei diritti dell'uomo».

La questione prospettata dal rimettente nasce dalla rilevata mancanza nel nostro ordinamento di uno strumento che consenta la rinnovazione del processo dopo che sia stata accertata, da parte dei Giudici di Strasburgo, una violazione della CEDU, ed in particolare, il carattere non equo del processo svoltosi nei confronti del condannato.

Ai sensi dell'art. 46 della Convenzione, gli Stati membri hanno l'obbligo di conformarsi alle sentenze della Corte EDU e, secondo la giurisprudenza di Strasburgo, quando sia accertato un *vulnus* alla Convenzione, lo Stato deve rimuovere le conseguenze di tale violazione adottando misure volte a realizzare una *restitutio in integrum* che ponga il soggetto interessato in una situazione equivalente a quella in cui si troverebbe ove non vi fosse stata una inosservanza della Convenzione.

In particolare, in caso di infrazioni correlate allo svolgimento del processo, la Corte EDU ha identificato il meccanismo più adeguato allo scopo nella riapertura del processo.

Ciò però rende necessario poter rimettere in discussione un giudicato già formatosi sulla vicenda. Tuttavia, nel nostro ordinamento manca uno strumento idoneo a tale scopo, non essendo riconducibile l'ipotesi in questione ad alcuna di quelle contemplate dall'art. 630 cod. proc. pen. per la revisione. Questo mezzo straordinario di impugnazione, infatti, è preordinato a «comporre il dissidio tra la “verità processuale”, consacrata dal giudicato, e la “verità storica”, risultante da elementi fattuali “esterni” al giudicato stesso»; inoltre è «strutturata in funzione del solo proscioglimento della persona già condannata».

Diversamente, nel caso di accertamento da parte della Corte europea del carattere non equo del processo in violazione dell'art. 6 della Convenzione, si deve rimediare ad un vizio interno al processo attraverso una riapertura dello stesso che ponga l'interessato nelle condizioni in cui si sarebbe trovato in assenza della violazione, senza che ciò comporti, necessariamente, un giudizio assolutorio.

Tuttavia, la Corte – esclusa la praticabilità di altre soluzioni ermeneutiche pure seguite dalla giurisprudenza – ha affermato che la revisione costituisce l'istituto che presenta «profili di maggiore assonanza» con quello che appare necessario introdurre per garantire la conformità dell'ordinamento nazionale alla CEDU. Esso, infatti, è un mezzo straordinario di impugnazione a carattere generale che comporta la riapertura del procedimento e implica un'attività di cognizione estesa alla assunzione delle prove.

Dichiarata, pertanto, l'incostituzionalità dell'art. 630 cod. proc. pen., la Corte fa alcune precisazioni. Innanzitutto, rileva che «spetterà ai giudici comuni trarre dalla decisione i necessari corollari sul piano applicativo avvalendosi degli strumenti ermeneutici a loro disposizione», e che la necessità della riapertura del procedimento andrà verificata, non solo in relazione alla natura della violazione accertata, ma anche tenendo conto delle indicazioni emergenti dalla sentenza della Corte di Strasburgo. Inoltre chiarisce che spetta al giudice verificare la compatibilità delle singole disposizioni concernenti il giudizio di revisione con la

nuova ipotesi, escludendo l'applicabilità di quelle che appaiono inconciliabili con l'obiettivo perseguito.

Precisa, ancora, che la nuova ipotesi di revisione comporta una deroga al principio per cui i vizi processuali risultano coperti dal giudicato e che spetterà al giudice della revisione valutare come le cause di non equità del processo rilevate dalla CEDU si traducano in vizi processuali in base al diritto interno, adottando tutti i conseguenti provvedimenti per eliminarli.

Resta, comunque, salvo il potere discrezionale del legislatore di regolare con una diversa e specifica normativa il meccanismo di adeguamento alle pronunce definitive della Corte di Strasburgo.

2.5. Il procedimento davanti al giudice di pace

Con la sentenza n. **206** viene affrontata la natura dell'istituto della definizione del procedimento disciplinata dall'art. 35 del d.lgs. n. 274 del 2000.

In particolare, la Corte afferma come questo non sia assimilabile ad un rito alternativo attivabile su richiesta dell'imputato analogo ai procedimenti speciali previsti dal codice di procedura penale; esso, piuttosto, costituisce «una fattispecie estintiva complessa, basata su una condotta riparatoria, antecedente, di regola, all'udienza di comparizione (a meno che l'imputato dimostri di non averla potuta tenere in precedenza) e giudicata idonea a soddisfare le esigenze di riprovazione del reato e quelle di prevenzione». In tale logica, la fissazione di uno ««sbarramento» procedimentale» individuato nell'udienza di comparizione, risponde non solo ad una esigenza deflattiva, ma anche alla necessità di assicurare la «spontaneità» della condotta dell'imputato. D'altra parte – precisa la Corte – normalmente il contenuto dell'imputazione non incide sul perfezionamento delle condotte riparatorie le quali «ben possono essere realizzate anche prima dell'esercizio dell'azione penale».

Tale aspetto differenzia l'istituto in esame, in particolare da quello dell'applicazione della pena su richiesta di cui all'art. 444 cod. proc. pen., in relazione al quale la fattispecie penale deve essere specificamente individuata, dal momento che la valutazione dell'imputato è indissolubilmente legata alla natura dell'addebito.

2.6. Il procedimento per l'applicazione delle misure di prevenzione

L'ordinanza n. **270** ha ribadito la differenza – già affermata con la sentenza n. 275 del 1996, specificamente richiamata – tra il procedimento penale e il procedimento di prevenzione. Mentre il primo ha ad oggetto la verifica di un determinato fatto-reato a seguito dell'esercizio dell'azione penale, il secondo è riferito ad una «complessiva notazione di pericolosità espressa mediante condotte che non necessariamente costituiscono reato».

Con la sentenza n. **80** è stato affermato che nell'ambito del procedimento di prevenzione, garantisce il rispetto del principio di pubblicità sancito dall'art. 6 della CEDU il riconoscimento, per effetto della sentenza n. 93 del 2010, del diritto dell'interessato di chiedere che il procedimento si svolga davanti al tribunale e alla Corte d'appello nelle forme della pubblica udienza. Si è invece escluso che sia necessario estendere tale diritto al giudizio di cassazione

3. Le controversie in materia di circolazione stradale

L'ordinanza n. **74** ha ritenuto manifestamente inammissibile, per difetto di argomentazione sulla rilevanza e per omessa motivazione sulla non manifesta infondatezza, la questione di legittimità costituzionale degli artt. 22 e 22-bis della legge n. 689 del 1981, impugnati, in riferimento agli artt. 3, 97, 111, secondo comma, e 113 Cost., nella parte in cui radicano la competenza a conoscere delle controversie in materia di opposizione alla trascrizione del provvedimento di fermo amministrativo di beni mobili registrati, a seguito di violazioni del codice della strada, in capo al giudice del luogo della commessa violazione, anziché in capo a quello del luogo di residenza dell'opponente. Secondo la pregressa giurisprudenza della Corte,

«la scelta di radicare la competenza territoriale, relativa a tali giudizi, nel luogo della commessa violazione è espressione di corretto esercizio della discrezionalità spettante al legislatore in tema di disciplina della competenza in generale, ed in particolare di quella territoriale, essendo del tutto ragionevole che nel luogo in cui si è tenuto il comportamento sanzionato si discuta della legittimità della pretesa punitiva».

La sentenza n. **118** ha giudicato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 168, comma 10, cod. strada, impugnato, in riferimento agli artt. 3, 23, 27 e 117, primo comma, Cost., in quanto estende alle sanzioni amministrative per le violazioni della disciplina del trasporto su strada dei materiali pericolosi la previsione del precedente art. 167, comma 9, in forza della quale le sanzioni si applicano «sia al conducente che al proprietario del veicolo, nonché al committente, quando si tratta di trasporto eseguito per suo conto esclusivo».

L'asserita violazione dei principi di ragionevolezza e di personalità della responsabilità penale è esclusa dall'erroneità del presupposto interpretativo del rimettente secondo cui la norma *de qua* configurerebbe, a carico del proprietario del veicolo e del committente del trasporto, una responsabilità per fatto altrui e a carattere oggettivo. Già l'ordinanza n. 3 del 1989, relativa ad una norma «di tenore identico a quello del primo periodo dell'art. 167, comma 9, del vigente codice della strada, cui la disposizione censurata rinvia», aveva osservato come l'art. 121, nono comma, dell'abrogato codice della strada «ponesse a carico dei soggetti coinvolti – conducente, proprietario del veicolo e committente – “autonomi obblighi di comportamento che si sostanziano [...] in un dovere di vigilanza, quando sia escluso il concorso”», sicché «“i tre soggetti rispondono ciascuno per fatto proprio”». Inoltre, la circostanza «che la responsabilità prevista dalla norma censurata non abbia carattere solidale, diversamente da quella sancita in via generale dall'art. 196 cod. strada a carico del proprietario del veicolo, dimostra, in effetti, il contrario di quello che il giudice *a quo* intenderebbe provare: e, cioè, che la responsabilità in questione resta regolata dai principi generali in materia di sanzioni amministrative e, in particolare, da quello della responsabilità almeno per colpa (...); principi ai quali non consta che il legislatore abbia inteso nella specie derogare». La stessa giurisprudenza di legittimità ha recepito le indicazioni della Corte con riguardo ad entrambe le citate norme del codice della strada che pongono a carico del committente un obbligo, distinto da quello del conducente e del proprietario, di vigilanza sull'idoneità del veicolo da utilizzare all'esecuzione del trasporto. Pertanto, analoga conclusione vale in tema di trasporto dei materiali pericolosi, assoggettato dalla norma denunciata al medesimo regime di responsabilità, fermo restando che «sarà compito del giudice verificare, in rapporto alle specificità delle singole violazioni che vengono in rilievo (...), se ed entro quali limiti l'adempimento del predetto dovere di vigilanza possa considerarsi concretamente esigibile, trattandosi di presupposto per la configurabilità della colpa». Quanto all'ipotizzato rischio di una duplice punizione dello stesso soggetto per il medesimo fatto, nel caso di cumulo di più qualifiche fra quelle normativamente contemplate, si è osservato, «da un lato, come l'eventualità che il committente del trasporto sia anche il conducente o il proprietario del veicolo per esso utilizzato appaia meramente teorica, e in fatto non ricorra nel giudizio *a quo*; dall'altro, come il risultato paventato possa essere in ogni caso evitato in via interpretativa (...) tramite l'applicazione del principio del *ne bis in idem* sostanziale». Per quanto attiene agli ulteriori profili di pretesa violazione dell'art. 3 Cost., parimenti insussistente è stato giudicato quello legato alla circostanza che il committente sia chiamato a rispondere delle violazioni in discorso unicamente quando si tratta di trasporto eseguito per suo conto esclusivo. La Corte – nel disattendere il «presupposto che la formula “per suo conto esclusivo” attenga alla merce caricata sul singolo veicolo, la quale dovrebbe appartenere, in tesi, ad un unico committente affinché la responsabilità divenga operante» – ha sottolineato che, tanto nella terminologia del codice civile quanto nell'ambito della disciplina speciale del trasporto, «l'espressione “per conto” assume la valenza di “nell'interesse”», sicché «la nozione di trasporto eseguito “per [...] conto esclusivo” del committente si contrappone, non già a quella di trasporto eseguito a favore di più committenti, ma all'altra di trasporto eseguito anche nell'interesse del trasportatore, e cioè per soddisfare anche esigenze dell'impresa di quest'ultimo». Tale lettura esclude le denunciate incongruenze, «essendo la situazione

appena sopra indicata, da un lato, agevolmente verificabile dal committente nella generalità dei casi, e, dall'altro, atta a determinare una differenziazione non irragionevolmente valorizzabile dal legislatore ai fini che qui rilevano». Né il principio di eguaglianza può essere ritenuto inciso dall'avvenuta equiparazione «delle violazioni relative al trasporto di materiali pericolosi (...) a quelle concernenti il sovraccarico dei veicoli», poiché le fattispecie poste a confronto non presentano «gli elementi differenziali che, ad avviso del giudice *a quo*, renderebbero irragionevole detto allineamento». Infine, la Corte ha escluso l'asserita violazione degli artt. 117, primo comma, e 3 Cost., conseguente alla presunta non conformità della norma censurata alle previsioni dell'Accordo europeo relativo al trasporto internazionale su strada di merci pericolose (ADR). Infatti, l'estensione dell'area della responsabilità operata dalla disciplina in esame «non può reputarsi (...) contrastante con l'Accordo, il cui art. 5 stabilisce espressamente che i trasporti da esso regolati restano soggetti alle norme nazionali riguardanti, in via generale, la circolazione stradale: norme che, per quanto qui rileva, prevedono, come principio di massima, la corresponsabilizzazione del proprietario del veicolo e del committente per le violazioni relative ai trasporti di cose».

L'ordinanza n. **137** – nel considerare manifestamente inammissibile la questione di costituzionalità degli artt. 149 e 150 del d.lgs. n. 209 del 2005 e dell'art. 9, comma 2, del d.P.R. n. 254 del 2006, impugnati, in riferimento agli artt. 3, 24 e 76 Cost., laddove escludono il rimborso delle spese per l'assistenza legale – ha ribadito la percorribilità di un'interpretazione adeguatrice della censurata disciplina, sicché «l'azione diretta contro l'assicuratore del danneggiato non esclude la possibilità di fare valere i propri diritti secondo i principi della responsabilità civile dell'autore del fatto dannoso».

L'ordinanza n. **180** ha sancito la manifesta inammissibilità, per plurime ragioni, della questione di legittimità costituzionale dell'art. 136, comma 7, cod. strada, impugnato, in riferimento agli artt. 2, 4 e 10 Cost., in quanto – applicando a coloro che, avendo acquisito la residenza in Italia da non oltre un anno, guidano con patente o altro necessario documento abilitativo, rilasciati da uno Stato estero, scaduti di validità, ovvero a coloro che, trascorso più di un anno dal giorno dell'acquisizione della residenza in Italia, guidano con i documenti di cui sopra in corso di validità, le sanzioni previste per chi guida con patente italiana scaduta di validità – non prevede che la conversione nella patente italiana di quella rilasciata da stato extracomunitario possa avvenire, come in molti altri paesi comunitari e non, sottoponendo l'interessato a prova d'esame nella propria lingua e/o in inglese. Nell'occasione la Corte ha osservato che, «essendo consentita la conversione di un equipollente documento di guida rilasciato da uno Stato non comunitario solo in presenza di accordi bilaterali, a condizione di reciprocità (...), in mancanza di essi (...), lo straniero, entro un anno dal giorno della acquisizione della residenza in Italia, deve necessariamente conseguire *ex novo* una patente italiana mediante il superamento del prescritto esame di guida, da svolgere secondo le modalità dettate» dal codice della strada. Pertanto, «il richiamo che il giudice *a quo* fa alla disciplina della conversione della patente estera di cui ai primi due commi del citato art. 136 (nel suo duplice ambito applicativo, riferito alla sostituzione delle patenti di guida rilasciate da Stati della Comunità europea ovvero da Stati non comunitari, in presenza di accordi bilaterali, a condizione di reciprocità) risulta (...) del tutto inappropriato, in quanto l'opponente nel giudizio *a quo* è cittadino bosniaco, munito di patente conseguita nel proprio paese in corso di validità, la quale – non essendo ricompresa la Bosnia Erzegovina tra i paesi extracomunitari con cui vigono convenzioni per la sostituzione delle patenti (...) – non è conseguentemente convertibile».

L'ordinanza n. **210** – dichiarativa della manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., dell'art. 126-*bis*, comma 2, cod. strada – ha rammentato, in relazione all'illecito amministrativo dell'omessa comunicazione, da parte del proprietario del veicolo all'organo di polizia, dei dati personali e della patente del conducente non identificato al momento dell'infrazione, che la Corte «ha individuato una serie di ipotesi nelle quali la contestazione, in sede giudiziale o amministrativa, della legittimità del verbale di accertamento dell'illecito “presupposto” (...) risulta “idonea *ex se* ad integrare”» il «“documentato e giustificato motivo” al quale dà espresso rilievo» la norma censurata.

L'ordinanza n. 266 ha giudicato manifestamente infondata, per erroneità della prospettiva ermeneutica, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 186, comma 2, cod. strada, impugnato, in riferimento agli artt. 3, 25 e 111 Cost., laddove consente che alla violazione di un unico precetto (nella specie il divieto penalmente rilevante di guidare sotto l'influenza dell'alcool) conseguano due distinte sanzioni accessorie, sempre relative alla sospensione della patente di guida, applicate da due diverse autorità giudiziarie. Infatti, «“sussiste una radicale differenza di finalità e presupposti tra il provvedimento prefettizio di sospensione provvisoria della patente di guida (...) e la sanzione accessoria della sospensione della patente di guida, inflitta dal giudice penale” all'esito dell'accertamento dei reati per i quali tale sanzione è prevista, in quanto, “pur costituendo anch'essa misura afflittiva, la sospensione provvisoria della patente di guida è provvedimento amministrativo di natura cautelare, strumentalmente e teleologicamente teso a tutelare con immediatezza l'incolumità dei cittadini e l'ordine pubblico, impedendo che il conducente del veicolo continui nell'esercizio di un'attività potenzialmente creativa di ulteriori pericoli”». Pertanto, «“gli asseriti vizi di incostituzionalità del vigente sistema di ripartizione fra organi, giurisdizionali e non, della competenza ad adottare le diverse” misure della sospensione cautelare e di quella sanzionatoria, risultano denunciati (...) “esclusivamente sulla base di tale palese erronea prospettiva ermeneutica”, che tende impropriamente a sovrapporre i due istituti».

4. La giustizia amministrativa

La sentenza n. 16 si è occupata del «problema delle garanzie istituzionali di indipendenza dei giudici delle giurisdizioni speciali», dichiarando inammissibile, per incertezza del *petitum*, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 8, della legge n. 15 del 2009, impugnato, in riferimento agli artt. 3, 100, 103, 104 e 108, secondo comma, Cost., nella parte in cui prevede che la componente del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti eletta dai magistrati contabili sia numericamente uguale a quella rappresentativa del Parlamento e non sia garantita la presenza maggioritaria dei rappresentanti dei magistrati in seno all'organo di autogoverno, quanto meno mediante la previsione di un rappresentante in più rispetto al numero dei rappresentanti del Parlamento.

La Corte ha condiviso l'assunto del rimettente secondo cui la riserva di legge di cui all'art. 108, secondo comma, Cost. concernente l'indipendenza dei giudici delle giurisdizioni speciali, pur non comportando un'«integrale estensione, agli organi di garanzia (impropriamente detti organi di “autogoverno”) delle suddette giurisdizioni, del modello previsto dall'art. 104 Cost. per la magistratura ordinaria», non può essere ritenuta «priva di vincoli finalistici», poiché vi è la «necessità che un organo di garanzia debba comunque esserci». Infatti, «in mancanza di adeguate, sostanziali garanzie», l'indipendenza, che è «forma mentale, costume, coscienza d'un'entità professionale», «degrada a velleitaria aspirazione». La necessaria presenza di organi di garanzia è «riconosciuta dallo stesso legislatore ordinario, che ha istituito tali organi per tutte le giurisdizioni speciali»; «degli organi suddetti debbono necessariamente far parte sia componenti eletti dai giudici delle singole magistrature, sia componenti esterni di nomina parlamentare, nel bilanciamento degli interessi, costituzionalmente tutelati, ad evitare tanto la dipendenza dei giudici dal potere politico, quanto la chiusura degli stessi in “caste” autoreferenziali». Nel rispetto di queste coordinate, «il rapporto numerico tra membri “togati” e membri “laici”, di nomina parlamentare, può essere variamente fissato dal legislatore». Tuttavia, il rimettente non ha correttamente formulato il *petitum*, avendo richiesto una sentenza additiva che «elevasse il numero dei componenti eletti dai magistrati della Corte dei conti “quanto meno” di una unità». Da siffatta espressione i Giudici hanno dedotto che «lo stesso giudice *a quo* considera l'aumento di una unità della componente togata elettiva come una delle possibilità utili per conseguire il fine auspicato, ma non l'unica, giacché si potrebbe ritenere maggiormente adeguato un rapporto numerico diverso, sulla base di scelte di maggiore o minore vicinanza al modello stabilito» per la magistratura ordinaria. Infatti, l'intervento auspicato non è «limitato ad una pura affermazione di principio», ma è «esteso alla

individuazione di un concreto rapporto numerico, di cui si indica, con formula dubitativa, la soglia minima, mediante l'espressione "quanto meno", che implica logicamente la preferibilità, secondo il rimettente, di altri rapporti, che vedessero una presenza più elevata di membri togati elettivi, in una prospettiva di maggior rafforzamento dell'indipendenza dei magistrati della Corte dei conti». Pertanto, il *petitum* è formulato in modo da lasciare alla Corte «la scelta tra una soluzione "minimale" ed altre soluzioni ipotizzabili, tutte ritenute idonee a rimuovere il denunciato vizio di legittimità costituzionale», scelta che «può provenire (...) solo dal legislatore».

La sentenza n. 30 ha ritenuto inammissibile la questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 24, 25 e 111 Cost., dell'art. 1, comma 7, terzo periodo, del d.l. n. 453 del 1993, nella parte in cui attribuisce al Presidente della Corte dei conti il potere di deferimento alle Sezioni riunite di questioni di massima che emergono in controversie pendenti innanzi a sezioni giurisdizionali di primo grado; e non fondata, in riferimento ai suddetti parametri, la questione di costituzionalità della medesima norma, nella parte in cui attribuisce tale potere in relazione a giudizi pendenti innanzi a sezioni giurisdizionali d'appello.

La Corte ha preliminarmente circoscritto la rilevanza e l'ammissibilità della questione alla sola delle due ipotesi contemplate dalla denunciata normativa che ricorre nel caso di specie, in cui il Presidente ha esercitato il potere di deferimento delle questioni di massima emergenti in giudizi pendenti in appello. I Giudici hanno, poi, delineato il quadro normativo generale entro il quale si colloca il particolare potere affidato all'organo di vertice della giurisdizione contabile, richiamando le pertinenti disposizioni del processo civile ed amministrativo che conferiscono analoghi poteri al Primo Presidente della Corte di cassazione e al Presidente del Consiglio di Stato. Nella giurisdizione contabile la funzione nomofilattica è attribuita alle Sezioni riunite della Corte dei conti già dall'art. 4 della risalente legge n. 161 del 1953. Il successivo art. 1, comma 7, del d.l. n. 453 del 1993, modificativo della precedente disciplina, è stato da ultimo integrato dall'art. 42, comma 2, della legge n. 69 del 2009, che vi ha aggiunto, tra l'altro, il periodo, oggetto di censura, ove è previsto che «il Presidente della Corte può disporre che le Sezioni riunite si pronuncino sui giudizi che presentano una questione di diritto già decisa in senso difforme dalle sezioni giurisdizionali, centrali o regionali, e su quelli che presentano una questione di massima di particolare importanza». La vigente disciplina ha dunque reintrodotta il potere presidenziale di accesso alle Sezioni riunite al fine di potenziarne il potere nomofilattico.

Innanzitutto, si è esclusa la dedotta lesione dell'art. 24 Cost. per inconferenza dell'evocato parametro. In proposito, si è osservato che «non si comprende, a prescindere dalla genericità della censura prospettata, la ragione per la quale la previsione» *de qua* «possa recare un *vulnus* al diritto di difesa» poiché essa «non disciplina in alcun modo il diritto di azione delle parti private o del pubblico ministero contabile, limitandosi a stabilire i criteri che presiedono all'accesso alle Sezioni riunite. Del resto, il potere di deferire d'ufficio le questioni involgenti problematiche interpretative di massima è riconosciuto (...) sia al Primo Presidente della Corte di cassazione, sia al Presidente del Consiglio di Stato, senza che mai sia stata contestata la loro naturale preordinazione a garantire la retta applicazione della legge, quando questa sia suscettibile, in astratto, di interpretazioni contrastanti». Del pari, sono state giudicate insussistenti le asserite violazioni degli artt. 25 e 111 Cost. Infatti, la norma in esame «si limita a consentire il deferimento di una questione di diritto, avente carattere incidentale, ad un'articolazione interna della Corte dei conti, quali sono, in effetti, le Sezioni riunite». Dal momento che, secondo la giurisprudenza costituzionale, «il principio di precostituzione del giudice naturale non può operare nella ripartizione, tra sezioni interne, "dei compiti e delle attribuzioni" spettanti ad un determinato ordine giurisdizionale», è evidente come la norma censurata – «stabilendo *a priori* dei criteri generali di risoluzione delle questioni idonei ad individuare il giudice munito della potestà di fissare, in via incidentale, il principio di diritto relativo ad una questione di massima di dubbia interpretazione» – si sottragga ai denunciati vizi di costituzionalità. In altri termini, «il legislatore ha ritenuto, nell'esercizio della sua discrezionalità, che, in presenza di determinati presupposti puntualmente indicati, il Presidente della Corte possa, al fine di assicurare il fondamentale valore rappresentato dalla omogeneità

nell'applicazione e nell'interpretazione del diritto, esercitare il potere di deferimento alle Sezioni riunite delle questioni di massima». Inoltre, si è rilevato come «le Sezioni riunite, in sede giurisdizionale, nell'esercizio della loro funzione nomofilattica, si limitino a fissare il principio di diritto, demandando la decisione nel merito della controversia alle singole sezioni, salvo il potere di queste di non condividere il principio enunciato dalle Sezioni riunite e rimettere ad esse la decisione del giudizio». Non è, pertanto, esatto sostenere che «il Presidente della Corte dei conti possa d'ufficio, e dunque a prescindere da qualsiasi impulso di parte, “prelevare” un giudizio pendente presso una sezione giurisdizionale e portarlo, per la decisione, innanzi alle Sezioni riunite», poiché il Presidente non ha «il potere di “trasferire” il giudizio da una sezione giurisdizionale alle Sezioni riunite», ma «può soltanto deferire a queste ultime l'esame della questione di massima, fermo restando, tuttavia, che il giudizio resta incardinato nella sezione davanti alla quale pende e alla quale – dopo la pronuncia delle Sezioni riunite – gli atti devono ritornare per l'ulteriore seguito». Né può ritenersi che «il potere di deferimento sia esercitato da una parte del processo» poiché deve «escludersi che al Presidente della Corte dei conti, quando esercita tale potere, possa essere attribuita la qualità “di parte” del processo», dovendogli essere invece riconosciuta «senza dubbio la qualità di “giudice terzo e imparziale”, la cui attività è esclusivamente diretta ad assicurare l'esatta osservanza della legge, nell'interesse, in definitiva, degli utenti del “servizio giustizia”». Con riferimento all'asserita “autonomia” delle sezioni giurisdizionali della Corte, si è ribadito che «le Sezioni riunite non si trovano affatto nella situazione di differenziazione ordinamentale richiamata dall'ordinanza di rimessione», poiché esse «rappresentano una articolazione interna della Corte nella sede giurisdizionale di appello avverso le sentenze rese dai primi giudici in sede regionale»; e non assume un particolare rilievo la circostanza che «la questione di massima sia portata all'esame di “un giudice costituito nominativamente dallo stesso Presidente della Corte”. Infatti, «una volta ammesso che le Sezioni riunite rivestono (...) la natura di articolazione interna del plesso giurisdizionale centrale della magistratura contabile, (...) non sussiste alcuna differenziazione nelle modalità di composizione delle Sezioni riunite con specifico riguardo alla ipotesi in cui il deferimento delle questioni di massima involga controversie rientranti nella competenza del giudice di appello».

La sentenza n. 49 ha giudicato non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di costituzionalità dell'art. 2, commi 1, lett. b), e 2, del d.l. n. 220 del 2003, impugnato, in riferimento agli artt. 24, 103 e 113 Cost., nella parte in cui riserva al solo giudice sportivo la competenza a decidere le controversie aventi ad oggetto sanzioni disciplinari, diverse da quelle tecniche, inflitte ad atleti, tesserati, associazioni e società sportive, sottraendole al sindacato del giudice amministrativo, anche ove i loro effetti superino l'ambito dell'ordinamento sportivo, incidendo su diritti soggettivi ed interessi legittimi.

Nel chiarire il quadro normativo di riferimento, la Corte ha sottolineato che «è riservata all'ordinamento sportivo la disciplina delle questioni concernenti, oltre che l'osservanza e l'applicazione delle norme regolamentari, organizzative e statutarie finalizzate a garantire il corretto svolgimento delle attività sportive – (...) comunemente note come “regole tecniche” – anche “i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l'irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni disciplinari”», con la conseguenza che «i soggetti dell'ordinamento sportivo (società, associazioni, affiliati e tesserati) hanno l'onere di adire (...) “gli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo”». Il d.l. n. 220 individua «una triplice forma di tutela giustiziale»: «Una prima forma, limitata ai rapporti di carattere patrimoniale tra società sportive, associazioni sportive, atleti (e tesserati), è demandata alla cognizione del giudice ordinario. Una seconda (...) nella quale, in linea di principio, la tutela, stante la irrilevanza per l'ordinamento generale delle situazioni in ipotesi violate e dei rapporti che da esse possano sorgere, non è apprestata da organi dello Stato ma da organismi interni all'ordinamento stesso in cui le norme in questione sono state poste (e nel cui solo ambito esse, infatti, godono di pacifica rilevanza), secondo uno schema proprio della cosiddetta “giustizia associativa”». Al riguardo, si è evidenziato che «la giustizia sportiva costituisce lo strumento di tutela [definitivo] per le ipotesi in cui si discute dell'applicazione delle regole sportive»: in tali casi in cui, per la tutela della situazione di cui si

lamenta la violazione, è escluso un intervento della giurisdizione statale, non può invocarsi la violazione dell'art. 24 Cost., dato che «è proprio la situazione che si pretende lesa che non assume la consistenza del diritto soggettivo o dell'interesse legittimo». Il rimettente, in linea con la giurisprudenza di legittimità, ha osservato, in proposito, che alle regole tecniche «non può essere attribuita natura di norme di relazione dalle quali derivino diritti soggettivi [...] ma non sono configurabili neanche posizioni di interesse legittimo». La terza forma di tutela, rimessa alla giurisdizione amministrativa esclusiva, ha il carattere della tendenziale residualità, «in quanto è relativa a tutto ciò che per un verso non concerne i rapporti patrimoniali fra società, associazioni sportive, atleti (e tesserati) – demandati (...) al giudice ordinario – e, per altro verso, (...) non rientra fra le materie che (...) sono riservate – in quanto (...) non idonee a far sorgere posizioni soggettive rilevanti per l'ordinamento generale, ma solo per quello settoriale – all'esclusivo interesse degli organi della giustizia sportiva». Lo stesso legislatore si è mostrato consapevole dell'esistenza di «situazioni giuridiche soggettive connesse con l'ordinamento sportivo» per le quali ritiene si verifichi il caso della «rilevanza per l'ordinamento della Repubblica», al punto che, in sede di conversione del d.l., ha espunto dalla riserva alla giustizia sportiva «le questioni aventi ad oggetto l'ammissione e l'affiliazione alle federazioni di società, associazioni o singoli tesserati nonché quelle relative alla organizzazione e svolgimento delle attività agonistiche ed alla ammissione ad esse di squadre ed atleti», ragionevolmente riconducibili alla «competenza esclusiva del giudice amministrativo allorché siano lesi diritti soggettivi od interessi legittimi». Siffatta modificazione, per sottrazione, dell'originario testo normativo è stata giustificata dalla considerazione che «la possibilità, o meno, di essere affiliati ad una Federazione sportiva o tesserati presso di essa nonché la possibilità, o meno, di essere ammessi a svolgere attività agonistica disputando le gare ed i campionati organizzati dalle Federazioni sportive facenti capo al CONI (...) non è situazione che possa dirsi irrilevante per l'ordinamento giuridico generale e, come tale, non meritevole di tutela da parte di questo», in quanto «attraverso siffatta possibilità (...) trovano attuazione sia fondamentali diritti di libertà – fra tutti, sia quello di svolgimento della propria personalità, sia quello di associazione – che non meno significativi diritti connessi ai rapporti patrimoniali – ove si tenga conto della rilevanza economica che ha assunto il fenomeno sportivo, spesso praticato a livello professionistico ed organizzato su base imprenditoriale – tutti oggetto di considerazione anche a livello costituzionale».

Venendo alla questione sollevata dal rimettente, relativa non «alla previsione della c.d. pregiudiziale sportiva», costituente «corretta e logica conseguenza della riconosciuta autonomia dell'ordinamento sportivo», ma «alla generale preclusione [...] ad adire il giudice statale una volta esauriti i gradi della giustizia sportiva», la Corte ha osservato che la censura è compendiabile nel dubbio che la normativa *de qua* «precluda “al giudice statale” (...) di conoscere questioni che riguardino diritti soggettivi o interessi legittimi». L'esito di non fondatezza è derivato dalla constatazione che una recente pronuncia del Consiglio di Stato, «dal rimettente ritenuta “diritto vivente”», fornisce «una chiave di lettura che fugge i dubbi di costituzionalità». Infatti, ad avviso del massimo giudice amministrativo, le norme in esame devono «essere interpretate, in un'ottica costituzionalmente orientata, nel senso che laddove il provvedimento adottato dalle Federazioni sportive o dal C.O.N.I. abbia incidenza anche su situazioni giuridiche soggettive rilevanti per l'ordinamento giuridico statale, la domanda volta ad ottenere non la caducazione dell'atto, ma il conseguente risarcimento del danno, debba essere proposta innanzi al giudice amministrativo, in sede di giurisdizione esclusiva, non operando alcuna riserva a favore della giustizia sportiva, innanzi alla quale la pretesa risarcitoria nemmeno può essere fatta valere». Pertanto, il giudice amministrativo può «conoscere, nonostante la riserva a favore della “giustizia sportiva”, delle sanzioni disciplinari inflitte a società, associazioni ed atleti, in via incidentale e indiretta, al fine di pronunciarsi sulla domanda risarcitoria proposta dal destinatario della sanzione». La Corte ha coerentemente concluso che, «qualora la situazione soggettiva abbia consistenza tale da assumere nell'ordinamento statale la configurazione di diritto soggettivo o di interesse legittimo, in base al ritenuto “diritto vivente” del giudice che, secondo la suddetta legge, ha la giurisdizione esclusiva in materia, è

riconosciuta la tutela risarcitoria» e che «la esplicita esclusione della diretta giurisdizione sugli atti attraverso i quali sono state irrogate le sanzioni disciplinari – posta a tutela dell'autonomia dell'ordinamento sportivo – non consente che sia altresì esclusa la possibilità, per chi lamenti la lesione di una situazione soggettiva giuridicamente rilevante, di agire in giudizio per ottenere il conseguente risarcimento del danno». Si tratta di «una forma di tutela, per equivalente, diversa rispetto a quella in via generale attribuita al giudice amministrativo (ed infatti si verte in materia di giurisdizione esclusiva), ma non può certo affermarsi che la mancanza di un giudizio di annullamento (che, oltretutto, difficilmente potrebbe produrre effetti ripristinatori, dato che in ogni caso interverrebbe dopo che sono stati esperiti tutti i rimedi interni alla giustizia sportiva, e che costituirebbe comunque, in questi casi meno gravi, una forma di intromissione non armonica rispetto all'affermato intendimento di tutelare l'ordinamento sportivo) venga a violare» l'art. 24 Cost. Infatti, «ipotesi di tutela esclusivamente risarcitoria per equivalente non sono certo ignote all'ordinamento»: l'art. 2058 cod. civ. prevede il risarcimento in forma specifica come un'eventualità, «peraltro sempre sottoposta al potere discrezionale del giudice». Nel caso in esame, secondo il diritto vivente, «il legislatore ha operato un non irragionevole bilanciamento che lo ha indotto (...) ad escludere la possibilità dell'intervento giurisdizionale maggiormente incidente sull'autonomia dell'ordinamento sportivo».

L'interpretazione adeguatrice dell'art. 4 del d.l. n. 90 del 2008, già offerta dalla sentenza n. 35 del 2010 e dall'ordinanza n. 371 del 2010, è stata confermata dall'ordinanza n. **54**, che ha ritenuto manifestamente infondata, in riferimento all'art. 103, primo comma, Cost., una questione concernente la devoluzione alla giurisdizione amministrativa esclusiva delle controversie comunque attinenti alla complessiva gestione dei rifiuti. In particolare, la Corte – dopo avere rammentato come il menzionato parametro «imponga che la giurisdizione esclusiva verta su particolari materie in relazione alle quali l'amministrazione pubblica agisce come autorità e cioè attraverso la spendita di poteri amministrativi» – ha ribadito che «nella norma censurata l'espressione “comportamenti” deve essere intesa nel senso che “quelli che rilevano, ai fini del riparto della giurisdizione, sono soltanto i comportamenti costituenti espressione di un potere amministrativo e non anche quelli meramente materiali posti in essere dall'amministrazione al di fuori dell'esercizio di una attività autoritativa”», mentre «l'espressione “azione di gestione dei rifiuti” va logicamente intesa “nel senso che l'attività della pubblica amministrazione deve essere preordinata alla organizzazione o alla erogazione del servizio pubblico di raccolta e di smaltimento dei rifiuti”». Pertanto, si è concluso che, venendo in rilievo nella controversia *a quo* «questioni meramente patrimoniali connesse al mancato adempimento da parte dell'amministrazione di una prestazione pecuniaria nascente da un rapporto obbligatorio, “i comportamenti posti in essere dall'amministrazione stessa non sono ricompresi nell'ambito di applicazione della norma impugnata, come sopra interpretata, e rientrano, invece, nella giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria, nella specie correttamente adita”». In termini analoghi si è, altresì, espressa l'ordinanza n. **167** con cui è stata decisa nel senso della manifesta infondatezza, per erroneità del presupposto interpretativo, una questione di costituzionalità, in riferimento agli artt. 24, 25, primo comma, 100, 102, secondo comma, 103 e 113 Cost., della medesima disposizione.

La sentenza n. **93** ha giudicato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 44, comma 1, del d.l. n. 248 del 2007, impugnato, in relazione agli artt. 3, 77, 97, 101, secondo comma, 103 e 108 Cost., in quanto, con riferimento all'azione di responsabilità amministrativa per mancata applicazione della sanzione pecuniaria in caso di violazione dell'obbligo di fornire dati per le rilevazioni previste dal programma statistico nazionale, ha stabilito che, fino al 31 dicembre 2008 e con riguardo alle rilevazioni svolte anche prima dell'entrata in vigore del suddetto decreto, è considerato violazione dell'obbligo di risposta esclusivamente il formale rifiuto di fornire i dati richiesti.

I Giudici hanno rimarcato che «rientra nella discrezionalità del legislatore ordinario, con il solo limite della non manifesta irragionevolezza della scelta, sia conformare le fattispecie di responsabilità amministrativa e stabilire le relative sanzioni (...), sia “modulare le proprie determinazioni secondo criteri di maggiore o minore rigore a seconda delle materie oggetto di

disciplina”, anche in ordine all’eventuale applicabilità della disciplina posteriore più favorevole». Pertanto, «avendo la legge n. 244 del 2007 limitato, per il futuro, i casi nei quali può essere irrogata la sanzione per la violazione dell’obbligo di fornire i dati statistici, la successiva scelta di attenuare il rigore della disciplina anche per il passato non è in sé irragionevole, soprattutto in considerazione dell’onerosità (...) dell’attività diretta ad irrogare detta sanzione e dell’esigenza di garantire l’efficiente funzionamento dell’ISTAT, quindi, l’applicazione del principio di buon andamento dell’amministrazione». Del pari, è stata considerata insussistente la dedotta lesione delle prerogative dei giudici contabili. In proposito, si è rammentato che al legislatore ordinario «non è inibita l’adozione di norme retroattive, al di fuori della materia penale, qualora ciò trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non contrasti con altri valori ed interessi costituzionalmente protetti» e che, «con riguardo al rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario (...), la retroattività della norma (...) reca *vulnus* alle stesse, quando travolge gli effetti di pronunce divenute irrevocabili (...) e, comunque, nel caso in cui la disposizione non stabilisce una regola astratta, ma mira a risolvere specifiche controversie (...), risultando diretta ad incidere sui giudizi in corso, per determinarne gli esiti». La norma impugnata si colloca temporalmente tra l’invito a dedurre notificato dall’organo requirente ai convenuti ed il deposito dell’atto di citazione: «Siffatta scansione temporale rende chiara l’inesistenza di elementi in grado di dimostrare la strumentalità del citato art. 44, comma 1, rispetto allo scopo di influire sulle attribuzioni costituzionali spettanti al giudice contabile». Infatti, «l’invito a dedurre – in quanto diretto all’acquisizione di ulteriori elementi in vista delle determinazioni del pubblico ministero – attiene “ad una fase del procedimento avente natura pre-processuale, sicché l’effettiva proposizione dell’azione di responsabilità è del tutto eventuale e solo con l’atto di citazione il giudice è investito della causa ed ha inizio il relativo giudizio”; la notificazione di tale atto non vale a conferire al presunto responsabile del danno la qualità di parte (...), poiché con esso è meramente ipotizzata e non ancora contestata una eventuale responsabilità del destinatario». La stessa giurisprudenza della Corte dei conti, di cui il rimettente «si dimostra consapevole», è orientata nell’affermare la «natura pre-processuale della fase anteriore alla notifica dell’atto di citazione» e «nel ritenere l’invito a dedurre un prevalente strumento di definizione delle acquisizioni probatorie dell’attore, il quale, in relazione ad esse, si determina ad instaurare il giudizio con la citazione, ovvero a procedere all’archiviazione (...), disposta con decreto, privo di natura giurisdizionale, revocabile e non soggetto al controllo del giudice contabile». Pertanto, la constatazione che il d.l. n. 248 «è stato emanato quando ai convenuti era stato notificato esclusivamente l’invito a dedurre (...) molti mesi prima del deposito dell’atto di citazione (...) rende chiara (...) l’inesistenza di elementi in grado di dimostrare la strumentalità della disposizione rispetto all’intento di risolvere una specifica controversia e di incidere su di un giudizio in corso, per determinarne l’esito», sicché va escluso che la norma censurata «abbia compromesso la funzione giurisdizionale e deve ritenersi che (...) il legislatore ordinario si sia limitato a stabilire una nuova regola, generale ed astratta».

In materia di responsabilità amministrativa per danno all’immagine della pubblica amministrazione, le ordinanze nn. **219**, **221**, **286** – nel dichiarare manifestamente infondate altrettante questioni di legittimità costituzionale dell’art. 17, comma 30-ter, del d.l. n. 78 del 2009, impugnato, in riferimento, agli artt. 2, 3, 97 e 111 Cost., in quanto ammette le procure regionali della Corte dei conti ad esercitare l’azione risarcitoria nei soli casi e modi previsti dall’art. 7 della legge n. 97 del 2001, cioè in presenza di sentenze irrevocabili di condanna pronunciate, nei confronti dei dipendenti di amministrazioni o di enti pubblici ovvero di enti a prevalente partecipazione pubblica, per i delitti contro la pubblica amministrazione previsti dal capo I del titolo II del libro II del codice penale – hanno confermato ed integrato talune importanti affermazioni già contenute nella sentenza n. 355 del 2010 resa su analoghe o identiche questioni. Secondo i Giudici, «la scelta di non estendere l’azione risarcitoria anche in presenza di condotte non costituenti reato, ovvero costituenti un reato diverso da quelli espressamente previsti, può essere considerata non manifestamente irragionevole», poiché «il legislatore ha ritenuto (...), nell’esercizio della propria discrezionalità, che soltanto in presenza

di condotte illecite, che integrino gli estremi di specifiche fattispecie delittuose, volte a tutelare, tra l'altro, proprio il buon andamento, l'imparzialità e lo stesso prestigio dell'amministrazione, possa essere proposta l'azione di risarcimento del danno per lesione dell'immagine dell'ente pubblico». Pertanto, «la circostanza che il legislatore abbia inteso individuare esclusivamente quei reati che contemplano la pubblica amministrazione quale soggetto passivo concorre a rendere non manifestamente irragionevole la scelta legislativa in esame».

L'ordinanza n. 219 ha aggiunto che, «una volta rinvenuta una giustificazione alla previsione che impone la sussistenza di una sentenza di condanna per uno dei reati sopra indicati, è ragionevole che il legislatore abbia richiesto che tale sentenza acquisisca il crisma della definitività prima che inizi il procedimento per l'accertamento della responsabilità amministrativa», sicché risulta giustificata «la diversità di trattamento giuridico tra le ipotesi di responsabilità per danno patrimoniale, che non richiede la sussistenza di una sentenza di condanna passata in cosa giudicata, e quelle per responsabilità per lesione dell'immagine dell'amministrazione». Anche le censure riferite agli artt. 97 e 111 Cost. – basate sull'assunto che «la norma censurata costringerebbe le Procure contabili “ad incardinare distinti procedimenti per il risarcimento del danno all'immagine e di quello patrimoniale in senso stretto”» – sono state giudicate infondate. Infatti, «una volta ritenuta ragionevole la differenza di regime giuridico tra la responsabilità amministrativa per danno patrimoniale e la tipologia di danno che viene in esame in questa sede, (...) è proprio la diversità delle situazioni poste a confronto che giustifica l'autonoma articolazione dei percorsi procedurali configurati dal legislatore ai fini dell'accertamento della sussistenza dei danni patrimoniali e all'immagine, senza che possa evocarsi un'inutile “duplicazione dell'attività processuale”, con incidenza negativa sulla durata ed “efficacia” del procedimento».

Per quanto riguarda la dedotta violazione dell'art. 2 Cost., l'ordinanza n. 221 ha richiamato significativi passi della citata sentenza n. 355 del 2010: «la responsabilità amministrativa presenta una peculiare connotazione, in relazione alle altre forme di responsabilità previste dall'ordinamento, derivante dall'accentuazione dei profili sanzionatori»; in questa prospettiva, «il legislatore ha, tra l'altro, il potere di delimitare l'ambito di rilevanza delle condotte perseguibili, stabilendo, “nella combinazione di elementi restitutori e di deterrenza”, quanto “del rischio dell'attività debba restare a carico dell'apparato e quanto a carico del dipendente, nella ricerca di un punto di equilibrio tale da rendere, per dipendenti ed amministratori pubblici, la prospettiva della responsabilità ragione di stimolo, e non di disincentivo” (...); (...) la presenza di un ente collettivo, quale è, nella specie, la pubblica amministrazione, impedisce di ritenere che la tutela costituzionale dei diritti delle persone giuridiche o più ampiamente dei soggetti collettivi debba essere necessariamente la medesima di quella assicurata alle persone fisiche». Pertanto, «la valutazione contestuale della peculiarità della responsabilità amministrativa e della natura del soggetto tutelato non comporta alcun *vulnus*» all'evocato parametro (in termini analoghi si veda altresì l'ordinanza n. 286).

Nel rigettare le censure relative agli artt. 24 e 97 Cost., l'ordinanza n. 286 ha rilevato quanto segue: «qualora si reputi che la configurazione ricevuta (...) dalla specifica situazione giuridica qui in rilievo, sia esente dai prospettati vizi di costituzionalità, deve escludersi ogni *vulnus* alle conseguenti modalità di tutela processuale»; vi è «una stretta correlazione tra le regole di efficacia, efficienza ed imparzialità che conformano, all'“interno”, le modalità di svolgimento dell'attività amministrativa e la proiezione “esterna” di esse che impone il riconoscimento, in capo all'amministrazione, della tutela, anche risarcitoria, del diritto all'immagine (...); “il legislatore, nell'esercizio non manifestamente irragionevole della sua discrezionalità, ha ritenuto che tale tutela sia adeguatamente assicurata mediante il riconoscimento del risarcimento del danno soltanto in presenza di condotte che integrino gli estremi di fatti di reato che tendono proprio a tutelare, tra l'altro, il buon andamento e l'imparzialità dell'azione amministrativa”; in altri termini, «il legislatore ha inteso riconoscere la tutela risarcitoria nei casi in cui il dipendente pubblico ponga in essere condotte che, incidendo negativamente sulle stesse regole, di rilevanza costituzionale, di funzionamento dell'attività amministrativa, sono suscettibili di recare un *vulnus* all'immagine dell'amministrazione, intesa (...) quale percezione esterna che i consociati

hanno del modello di azione pubblica sopra descritto».

Particolarmente interessante risulta, infine, la sentenza n. **304** che ha dichiarato non fondate talune questioni aventi ad oggetto gli artt. 8, comma 2, 77, 126, 127, 128, 129, 130 e 131 del d.lgs. n. 104 del 2010 [c.d. codice del processo amministrativo], le previgenti disposizioni di cui agli artt. 7 del r.d. n. 2840 del 1923, 41, 42 e 43 del r.d. n. 642 del 1907, 28, terzo comma, e 30, secondo comma, del r.d. n. 1054 del 1924, 7, terzo comma, ultima parte, e 8 della legge n. 1034 del 1971, nonché l'art. 2700 cod. civ., impugnati, in riferimento agli artt. 24, 76, 97, 103, 111, 113 e 117 Cost., nella parte in cui precludevano e precludono al giudice amministrativo di accertare, anche solo incidentalmente, la falsità degli atti pubblici nel giudizio amministrativo in materia elettorale.

La Corte ha, innanzitutto, compiuto un esaustivo *excursus* sul tema della competenza giurisdizionale in materia di falso: «La ultracentenaria tradizione – in vario modo risalente al primo impianto codicistico postunitario, civile e di procedura civile, nonché alla stessa legge di unificazione amministrativa (...) ed espressamente proseguita (...) con le normative di riforma del sistema e degli istituti di giustizia amministrativa (...) – di riservare al giudice civile la risoluzione delle controversie sullo stato e la capacità delle persone, salvo la capacità di stare in giudizio, nonché la risoluzione dell'incidente di falso, in tema di atti muniti di fede privilegiata, risponde (...) alla esigenza di assicurare in talune peculiari materie – rispetto alle quali maggiore è la necessità di una certezza *erga omnes* e sulle quali possa dunque formarsi anche un giudicato – una sede e un modello processuale unitari: così da evitare, ad un tempo, il rischio di contrastanti pronunce – che minerebbero la fiducia verso determinati atti ovvero in ordine a condizioni e qualità personali di essenziale risalto agli effetti dei rapporti intersoggettivi – e il ricorso a modelli variegati di accertamento, dipendenti dalle specificità dei procedimenti all'interno dei quali simili questioni “pregiudicanti” possono intervenire. La devoluzione al giudice civile della querela di falso rappresenta, pertanto, una (unanimente condivisa) opzione di sistema, non soltanto (...) di risalente e costante tradizione – estesa poi al processo tributario (...) ed ora trasfusa nel (...) nuovo codice del processo amministrativo, in una linea da considerare di sostanziale e immutata continuità (...) –, ma anche rispondente a persistenti valori ed esigenze di primario risalto: tra questi va, anzitutto, annoverata la necessaria tutela della fede pubblica, che in determinate ipotesi – quale è quella degli atti muniti di valore fidefacente privilegiato a norma dell'art. 2700 cod. civ. – deve essere assicurata a prescindere dalla sede processuale in cui l'autenticità dell'atto sia stata, incidentalmente, messa in dubbio. La certezza e la speditezza del traffico giuridico – che rappresentano (...) il bene finale presidiato dal regime probatorio normativamente riservato a determinati atti – potrebbero risultare, infatti, non adeguatamente assicurate ove l'accertamento sulla autenticità dell'atto fosse rimesso ad un mero “incidente”, risolto all'interno di un determinato procedimento giurisdizionale, senza che tale verifica avesse effetti giuridici al di là delle parti e dell'oggetto dello specifico procedimento. Da ciò consegue che la prevista disciplina della pregiudiziale di falso nel processo amministrativo risponde ad una causa normativa del tutto in linea con la necessità di assicurare la salvaguardia di esigenze (...) di primario rilievo: e ciò, non soltanto nel quadro di una – pur doverosa – armonia nel sistema delle giurisdizioni, ma – soprattutto – nell'ambito di una adeguata ponderazione delle varie esigenze coinvolte. La “unitarietà” della giurisdizione in specifiche materie ben può, dunque, costituire una necessità destinata a prevalere su quella di concentrazione dei singoli e diversi giudizi, senza che a tal proposito possa in qualche modo venire in discorso (...) la maggiore o minore idoneità di questo o quello tra i modelli processuali ad assicurare adeguata tutela in quelle stesse materie».

I Giudici hanno, poi, criticato l'argomentare del rimettente che «pone a fulcro della questione non un composito e ponderato apprezzamento dei vari interessi e valori coinvolti, ma unicamente le esigenze di speditezza del processo amministrativo in materia elettorale, pretendendo apoditticamente di desumere da esse la salvaguardia di una effettività di tutela, sulla falsariga dei principi» affermati nella sentenza n. 236 del 2010. Invero, «tanto la premessa argomentativa – fondata sulla presupposizione che alla eliminazione della pregiudiziale di falso corrisponda una maggiore celerità del procedimento – quanto il richiamo alla pronuncia (...)

non assumono portata dirimente, non apparendo la prima condivisibile ed il secondo pertinente». La citata sentenza del 2010 ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 83-*undecies* del d.P.R. n. 570 del 1960, nella parte in cui escludeva la possibilità di un'autonoma impugnativa degli atti del procedimento preparatorio alle elezioni, ancorché immediatamente lesivi, anteriormente alla proclamazione degli eletti. Nell'occasione, si ebbe a sottolineare come «una simile compressione della tutela giurisdizionale non potesse giustificarsi alla luce delle specifiche esigenze di rango costituzionale che caratterizzano il procedimento in materia elettorale, dovendosi distinguere tra procedimento preparatorio alle elezioni – nel quale è inclusa la fase di ammissione delle liste o di candidati – e procedimento elettorale, comprendente le operazioni elettorali e la successiva proclamazione degli eletti» e si statui che gli atti relativi al primo procedimento, quali la esclusione di liste o di candidati, «debbono poter essere impugnati immediatamente, “al fine di poter assicurare la piena tutela giurisdizionale, ivi inclusa quella cautelare, garantita dagli artt. 24 e 113 Cost.”». La Corte non ha mancato di rilevare che «il caso allora scrutinato» era «riferito ad una preclusione della azione di impugnativa e non – come per l'incidente di falso – ad una riserva di giurisdizione», ed ha chiarito che il valore dell'effettività della tutela nell'ambito del contenzioso amministrativo in materia elettorale «va preservato, quanto al vincolo della pregiudizialità che scaturisce dall'incidente di falso, nel più ampio contesto delle esigenze di certezza che la soluzione di quell'incidente ragionevolmente postula, non potendo tali esigenze essere (...) totalmente pretermesse a vantaggio di una ipotetica maggiore speditezza del procedimento». Inoltre, i Giudici hanno evidenziato che, «pur prospettando la questione come di natura strettamente “processuale”», il rimettente «si è trovato nella necessità di coinvolgere espressamente nel dubbio di legittimità costituzionale anche il valore “sostanziale” dell'art. 2700 cod. civ. Con la conseguenza, in ipotesi, che, allo scopo di salvaguardare le esigenze di speditezza e di effettività della tutela nel contenzioso elettorale, contraddittoriamente si produrrebbe, quale naturale effetto, quello di “affievolire” l'efficacia e la qualità dell'atto munito di fede privilegiata, proprio in materia elettorale: consentendo, in altri termini, solo un accertamento incidentale da parte del giudice amministrativo, si finirebbe ineluttabilmente per frustrare il valore probatorio dell'atto pubblico, proprio perché non più fidefacente “fino a querela di falso”».

Quanto alle specifiche censure, si è, innanzitutto, escluso che «la preclusione all'accertamento incidentale, da parte del giudice amministrativo, della falsità degli atti pubblici violi gli artt. 24 e 113» Cost. «nonché il principio di effettività della tutela giurisdizionale in riferimento anche all'art. 117, primo comma, Cost. e agli artt. 6 e 13» della CEDU. Infatti, – posto che «la disciplina degli istituti processuali rientra nella discrezionalità del legislatore» e che, nell'esercizio di tale discrezionalità, «è necessario, tra l'altro, che si rispetti il principio di effettività della tutela giurisdizionale, il quale rappresenta un connotato rilevante di ogni modello processuale» – nella specie, «non può ritenersi che la conformazione dell'accertamento della falsità documentale, per come discrezionalmente effettuata dal legislatore (...), sia di per sé idonea a recare un *vulnus* al predetto principio di effettività. La verifica della falsità da parte del giudice ordinario – destinata a confluire nel processo amministrativo ai fini della definizione della controversia – (...) è comunque in grado di assicurare un livello di protezione conforme alle prescrizioni costituzionali e internazionali». Del pari, è stato ritenuto insussistente il dedotto contrasto con il principio di ragionevole durata del processo, dovendosi rilevare, «su un piano generale, come tutti i meccanismi di accertamento pregiudiziale, comprese la pregiudizialità costituzionale e quella comunitaria, possano, per se stessi, incidere sulla durata del processo, senza che ciò automaticamente si risolva (...) nella violazione del principio (...). Non è, dunque, mediante la soppressione di fasi processuali, essenziali ai fini della decisione, che si consegue l'obiettivo di garantire la celerità dei processi, compreso quello amministrativo in materia elettorale». E' stata, altresì, rigettata la censura secondo cui «la preclusione posta» dalle norme denunciate «comprimerebbe la tutela degli interessi legittimi, assicurata dal giudice amministrativo» ex artt. 103 e 113 Cost. Infatti, «il sistema di definizione delle questioni pregiudiziali di falso (...) non limita in alcun modo (...) le forme di tutela degli interessi legittimi». Per quanto riguarda la dedotta violazione dell'art. 97 Cost. si è ribadito che detto

parametro «opera esclusivamente con riguardo (...) all'attività amministrativa e non anche a quella giurisdizionale». Infine, in merito all'asserito eccesso di delega che vizierebbe gli impugnati articoli del codice del processo amministrativo, la Corte ha osservato che, «una volta affermato il non contrasto delle norme censurate con i principi di effettività della tutela e di ragionevole durata del processo, non potrebbe neanche prospettarsi la violazione dei criteri direttivi, richiamati dal giudice rimettente, che a tali principi fanno riferimento».

5. La giurisdizione tributaria

La sentenza n. 17 ha dichiarato manifestamente inammissibile, in relazione all'art. 2 Cost., e non fondata, in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 53, comma 2, secondo periodo, del d.lgs. n. 546 del 1992, che impone all'appellante, il quale non abbia notificato il ricorso a mezzo di ufficiale giudiziario, di depositare, a pena di inammissibilità, copia dell'appello presso l'ufficio di segreteria della commissione tributaria che ha pronunciato la sentenza impugnata. Riprendendo le argomentazioni già sviluppate nella sentenza n. 321 del 2009 e nell'ordinanza n. 43 del 2010, rese su analoghe questioni, la Corte ha confermato che lo scopo della norma *de qua* è quello di «informare tempestivamente la segreteria del giudice di primo grado in ordine all'intervenuto appello e ciò per impedire una erronea attestazione circa il passaggio in giudicato della sentenza emessa da detto giudice». La riferita finalità «non è realizzata dall'obbligo, posto a carico della segreteria del giudice di appello dall'art. 53, comma 3, (...) di richiedere alla segreteria presso il giudice di primo grado la trasmissione del fascicolo processuale con la copia autentica della sentenza impugnata "subito dopo il deposito del ricorso in appello"», poiché «la richiesta è avanzata (...) soltanto dopo la costituzione in giudizio dell'appellante e, pertanto, non consente alla segreteria della Commissione tributaria provinciale di avere tempestiva notizia della proposizione del gravame». Premesso che nel processo tributario il ricorso in appello «è proposto mediante notifica effettuata (...) a mezzo ufficiale giudiziario, oppure direttamente dalla parte mediante il servizio postale (...), o ancora presso l'ufficio del Ministero delle finanze o dell'ente locale», nella prima ipotesi «La sollecita conoscenza dell'impugnazione da parte della segreteria del giudice di primo grado è assicurata (...) dall' "immediato avviso scritto" della notificazione dell'impugnazione», che l'ufficiale giudiziario deve dare alla cancelleria del giudice che ha pronunciato la sentenza impugnata, ai sensi dell'art. 123 disp. att. cod. proc. civ. Ove l'appello non sia, invece, notificato a mezzo di ufficiale giudiziario, la detta conoscenza è «conseguita con il deposito della copia notificata dell'appello presso la segreteria della Commissione tributaria provinciale, deposito da eseguire entro il termine previsto per la costituzione in giudizio dell'appellante». Con riferimento alle conseguenze dell'omesso deposito della copia notificata, la Corte ha ribadito che, qualora l'appellante abbia scelto di notificare il ricorso in appello non avvalendosi dell'ufficiale giudiziario, «l'unico deterrente per indurre l'appellante a fornire tempestivamente alla segreteria del giudice di primo grado la documentata notizia della proposizione dell'appello stesso è rappresentato dalla sanzione della inammissibilità prevista dalla norma denunciata». La scelta legislativa è stata ritenuta non irragionevole, avendo così perseguito «il duplice obiettivo, da un lato, di non gravare la segreteria del giudice di appello di compiti informativi necessariamente intempestivi (perché successivi alla costituzione in giudizio dell'appellante) ed organizzativamente onerosi e, dall'altro, di assicurare la tempestività e la completezza della comunicazione dell'interposta impugnazione».

La pretesa violazione dell'art. 24 Cost. è stata esclusa in base al rilievo che la norma *de qua* prescrive un adempimento ragionevole «che la parte può eseguire senza andare incontro a particolari difficoltà e, dunque, certamente non tale da rendere estremamente difficile l'esercizio del diritto di difesa». Del pari, non è stata ravvisata la disparità di trattamento «tra chi utilizza lo strumento della notifica dell'appello per mezzo dell'ufficiale giudiziario e chi, anche per ragioni di convenienza (celerità della procedura), si avvale della spedizione dell'atto a mezzo posta con raccomandata a.r.». Infatti, «il legislatore, nel ragionevole esercizio della discrezionalità che gli appartiene, ha conformato in modo diverso le due forme di notificazione». La prima è eseguita

con il tramite dell'ufficiale giudiziario, «soggetto pubblico obbligato a dare immediato avviso scritto dell'avvenuta notifica al cancelliere del giudice che ha pronunciato la sentenza impugnata (...) ai sensi dell'art. 123 disp. att. cod. proc. civ.»; «La natura pubblica dell'ufficio cui è affidato il compimento dell'atto e lo specifico dovere che gli è imposto dalla legge giustificano la mancata previsione di un effetto di decadenza (inammissibilità) correlato all'inosservanza del detto dovere». Il meccanismo della notifica diretta dell'atto d'impugnazione è invece differente, poiché «sia la spedizione dell'atto di appello, sia il deposito di copia di esso presso l'ufficio di segreteria della Commissione tributaria che ha pronunciato la sentenza impugnata, vanno compiuti dal medesimo notificante al quale, dunque, il compimento o l'omissione restano riferibili».

Questioni analoghe a quella decisa dalla sentenza n. 17 sono state definite nel senso della manifesta infondatezza dall'ordinanza n. **141**, ove – sul presupposto che «in tema di disciplina del processo e di conformazione degli istituti processuali il legislatore dispone di un'ampia discrezionalità, con il solo limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte compiute», «nella specie (...) non (...) superato» – si è nuovamente sostenuto che l'opzione legislativa «risponde all'esigenza, certamente meritevole di tutela, diretta ad impedire, o almeno ridurre, il rischio del rilascio di erronee attestazioni di passaggio in giudicato delle sentenze delle Commissioni tributarie provinciali».

L'ordinanza n. **212** ha giudicato manifestamente inammissibile, per il mancato esperimento del tentativo di ricercare un'interpretazione adeguatrice, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 546 del 1992, impugnato, in riferimento agli artt. 24 e 113 Cost., in quanto impone al giudice tributario di rilevare, anche d'ufficio, il proprio difetto di giurisdizione in qualunque stato e grado del processo, senza nulla statuire in ordine alla conservazione degli effetti della domanda, nel nuovo processo che la parte è onerata di promuovere davanti al giudice munito di giurisdizione.

La Corte ha rammentato che la sentenza n. 77 del 2007 ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 30 della legge n. 1034 del 1971, nella parte in cui non prevede che gli effetti, sostanziali e processuali, prodotti dalla domanda proposta a giudice privo di giurisdizione, si conservino, a seguito di declinatoria di giurisdizione, nel processo proseguito davanti al giudice di questa munito. A fondamento della suddetta pronuncia erano stati posti «i seguenti rilievi di carattere generale: a) il principio della incomunicabilità dei giudici appartenenti ad ordini diversi, comprensibile in altri momenti storici, “è certamente incompatibile, nel momento attuale, con fondamentali valori costituzionali”; b) la Costituzione, fin dalle origini, ha assegnato con l'art. 24 (ribadendolo con l'art. 111) all'intero sistema giurisdizionale la funzione di assicurare la tutela, attraverso il giudizio, dei diritti soggettivi e degli interessi legittimi; c) questa essendo l'essenziale ragion d'essere dei giudici, ordinari e speciali, la loro pluralità non può risolversi in una minore effettività, o addirittura in una vanificazione della tutela giurisdizionale: ciò che avviene quando la disciplina dei loro rapporti è tale per cui l'erronea individuazione del giudice munito di giurisdizione (o l'errore del giudice in tema di giurisdizione) può risolversi nel pregiudizio irreparabile della possibilità stessa di un esame nel merito della domanda di tutela giurisdizionale; d) una disciplina siffatta, in quanto potenzialmente lesiva del diritto alla tutela giurisdizionale e, comunque, tale da incidere sulla sua effettività, è incompatibile con il principio fondamentale dell'ordinamento, il quale riconosce bensì l'esistenza di una pluralità di giudici, ma la riconosce affinché venga assicurata, sulla base di distinte competenze, una più adeguata risposta alla domanda di giustizia, non già affinché sia compromessa la possibilità stessa che a tale domanda venga data risposta; e) al principio per cui le disposizioni processuali non sono fini a se stesse, ma funzionali alla miglior qualità della decisione di merito, si ispira pressoché costantemente il vigente codice di procedura civile, ed in particolare vi si ispira la disciplina che all'individuazione del giudice competente non sacrifica il diritto delle parti ad ottenere una risposta, affermativa o negativa, in ordine al “bene della vita” oggetto della loro contesa; f) al medesimo principio gli artt. 24 e 111 Cost. impongono che si ispiri la disciplina dei rapporti tra giudici appartenenti ad ordini diversi, allorché una causa, instaurata presso un giudice, debba essere decisa, a seguito di declinatoria della giurisdizione, da altro giudice».

Detti principi sono stati successivamente confermati dalla Consulta e dal diritto vivente formatosi nella giurisprudenza di legittimità che «ha ammesso la *translatio iudicii* tra giudice ordinario e giudici speciali e viceversa». Pertanto, «devono ormai ritenersi presenti nel vigente sistema del diritto processuale civile, sia il principio di prosecuzione del processo davanti al giudice munito di giurisdizione, in caso di pronuncia declinatoria della giurisdizione da parte del giudice inizialmente adito, sia il principio di conservazione degli effetti, sostanziali e processuali, della domanda proposta al giudice privo di giurisdizione, restando affidata al giudice della controversia l'individuazione degli strumenti processuali per renderli operanti». D'altro canto, i suddetti principi sono stati recepiti anche dall'art. 59 della legge n. 69 del 2009 che, «per quanto non applicabile alla fattispecie in esame *ratione temporis* (...), rivela la volontà del legislatore di dare ad essi continuità».

La sentenza n. 247 ha ritenuto infondate talune questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 24, 25 e 97 Cost., del combinato disposto dell'art. 57, terzo comma, del d.P.R. n. 633 del 1972 e dell'art. 37, comma 26, del d.l. n. 223 del 2006, i quali dispongono, tra l'altro, in tema di IVA, che, in caso di violazione che comporta obbligo di denuncia ai sensi dell'art. 331 cod. proc. pen. per uno dei reati previsti dal d.lgs. n. 74 del 2000, i termini per la notifica degli avvisi di rettifica o di accertamento sono raddoppiati relativamente al periodo d'imposta in cui è stata commessa la violazione. La Corte ha negato che la disciplina *de qua* attribuisca all'amministrazione finanziaria «il potere discrezionale di estendere i termini dell'accertamento in base ad una soggettiva e non controllabile valutazione circa la necessità di presentare denuncia penale per violazioni ricondotte ad ipotesi di reato»: «Quanto all'asserita arbitrarietà, infatti, il raddoppio non consegue da una valutazione discrezionale e meramente soggettiva degli uffici tributari, ma opera soltanto nel caso in cui siano obiettivamente riscontrabili, da parte di un pubblico ufficiale, gli elementi richiesti dall'art. 331 cod. proc. pen. per l'insorgenza dell'obbligo di denuncia penale. (...) Quanto all'asserita incontrollabilità dell'apprezzamento degli uffici tributari circa la sussistenza del reato, (...) il sistema processuale tributario consente (...) il controllo giudiziario della legittimità di tale apprezzamento. Il giudice tributario, infatti, dovrà controllare, se richiesto con i motivi di impugnazione, la sussistenza dei presupposti dell'obbligo di denuncia, compiendo al riguardo una valutazione ora per allora (cosiddetta "prognosi postuma") circa la loro ricorrenza ed accertando, quindi, se l'amministrazione finanziaria abbia agito con imparzialità od abbia, invece, fatto un uso pretestuoso e strumentale delle disposizioni denunciate al fine di fruire ingiustificatamente di un più ampio termine di accertamento. È opportuno precisare che: a) in presenza di una contestazione sollevata dal contribuente, l'onere di provare detti presupposti è a carico dell'amministrazione finanziaria, dovendo questa giustificare il più ampio potere accertativo attribuitole (...); b) il correlativo tema di prova – e, quindi, l'oggetto della valutazione da effettuarsi da parte del giudice tributario – è circoscritto al riscontro dei presupposti dell'obbligo di denuncia penale e non riguarda l'accertamento del reato; c) gli eventuali limiti probatori propri del processo tributario hanno, pertanto, una ridotta incidenza nella specie e, comunque, non costituiscono oggetto delle sollevate questioni».

6. I giudizi arbitrali

L'ordinanza n. 31 ha giudicato, tra l'altro, manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 3, del d.l. n. 195 del 2009, impugnato, in riferimento agli artt. 2, 3, 24, 25, 41, 111, commi primo e secondo, e 117, primo comma, Cost., nonché al principio comunitario di legittimo affidamento, in quanto prevede che, al fine di assicurare risparmi di spesa, i compromessi e le clausole compromissorie inserite nei contratti stipulati per la realizzazione d'interventi connessi alle dichiarazioni di stato di emergenza (art. 5, comma 1, della legge n. 225 del 1992) e di grande evento (art. 5-*bis* del d.l. n. 343 del 2001) sono nulli e che sono fatti salvi i collegi arbitrali presso cui pendono i giudizi per i quali la controversia abbia completato la fase istruttoria alla data di entrata in vigore del suddetto decreto. Dopo aver richiamato la propria giurisprudenza secondo cui la discrezionalità del legislatore

«nell'individuazione delle materie sottratte alla possibilità di compromesso incontra il solo limite della manifesta irragionevolezza», la Corte non ha ravvisato nella normativa in esame il superamento di «siffatto limite (...), considerata l'identità del "rilevante interesse pubblico" di cui risulta permeata anche la materia relativa alla realizzazione d'interventi connessi alle dichiarazioni di stato di emergenza, "in ragione dell'elevato valore delle relative controversie e della conseguente entità dei costi che il ricorso ad arbitrato comporterebbe per le pubbliche amministrazioni interessate"». Inoltre, posto che «le scelte legislative in materia di arbitrato nei lavori pubblici necessariamente si giustificano in funzione delle specifiche contingenze che caratterizzano le singole iniziative della pubblica amministrazione», si è ribadito, «in termini generali, che la valutazione del legislatore di escludere la compromettibilità in arbitri delle controversie in questione, mediante la declaratoria di nullità delle relative clausole compromissorie, "deve essere apprezzata, sul piano della relativa non manifesta irragionevolezza, in funzione di tutte le singole componenti (siano esse di ordine economico, di ordine funzionale, o di opportunità) che concorrono ad orientare la scelta di riservarle al controllo giurisdizionale"». Nella specie, «la sottolineata rilevante entità dei costi degli arbitrati gravanti sulla P.A. conferma che la previsione di tale esclusione non appare certamente incongrua (e tantomeno manifestamente irragionevole) rispetto allo specifico fine del risparmio di spesa esplicitato dalla norma impugnata». Pertanto, «la conseguenza della perdita di una parte di attività concretamente espletata negli arbitrati in corso (che, pur sempre, traggono origine dalla libera scelta delle parti di rinunciare alla giurisdizione, attraverso un atto di disposizione in senso negativo del diritto di azione [...]), appare ampiamente giustificata nel contesto del bilanciamento con le esigenze, tanto più sentite in un contesto di crisi economica globale, di contenimento della spesa pubblica». Quanto, poi, «alla argomentazione riferita alla necessità (incidente in senso negativo sul principio di ragionevole durata del processo e su quello di cui all'art. 5 cod. proc. civ.) per i soggetti interessati di avviare *ex novo* l'azione davanti al giudice ordinario, senza potersi dar luogo alla *translatio iudicii* dal processo arbitrale a quello giurisdizionale (che per il Collegio non sarebbe consentita *ex art. 819-ter*, secondo comma, cod. proc. civ.)», si è affermato che «il rimettente, in ragione della interpretazione ad essa data, avrebbe dovuto, semmai, censurare tale ultima previsione».

La denunciata violazione dell'art. 25 Cost. e dell'art. 5 cod. proc. civ. è stata considerata insussistente, da un lato, perché tale parametro non si riferisce al giudice «derogatorio, previsto contrattualmente dalle parti» e non è leso da «interventi legislativi modificativi della competenza aventi incidenza anche sui processi in corso», avvenendo «lo spostamento della competenza (...) per effetto di un nuovo ordinamento – e, dunque, della designazione di un nuovo giudice naturale – che il legislatore, nell'esercizio del suo insindacabile potere di merito, sostituisce a quello vigente»; dall'altro, perché la citata disposizione codicistica, «quale norma processuale avente lo scopo di favorire la *perpetuatio iurisdictionis* (...), è servente alla realizzazione dei singoli principi costituzionali in materia, ma non può assurgere ad autonomo parametro di giudizio di costituzionalità». Inoltre, «nessuna lesione del principio di eguaglianza può ravvisarsi nel fatto che controversie di uguale natura ed oggetto siano assoggettate o meno al divieto di arbitrato a seconda della fase in cui si trova il giudizio al momento dell'intervento del legislatore; infatti, 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* (...), mentre costituisce esercizio della discrezionalità del legislatore la scelta (in sé non arbitraria) di collegare l'operatività della clausola di salvezza all'intervenuto completamento della fase istruttoria (...) e quindi ad un determinato formale stato di avanzamento del giudizio arbitrale». Infine, si è escluso il contrasto con gli artt. 3 e 24 Cost. e con il «principio comunitario di legittimo affidamento». A parte «la assoluta genericità» del riferimento a tale principio, l'intervento sugli arbitrati, «in quanto finalizzato al risparmio di spesa, non può dirsi irragionevole, giacché tra l'altro "l'assetto recato dalla norma denunciata riguarda anche il complessivo riequilibrio delle risorse e non può, pertanto, [essa] non essere attenta alle esigenze di bilancio" (...); ed, inoltre, la non configurabilità di una

regolamentazione irrazionale determina l'infondatezza anche dell'ulteriore profilo di censura riferito alla asserita violazione del diritto di difesa dell'attore, che – al pari della controparte – è libero di proporre in ogni tempo il processo davanti all'autorità giudiziaria».

Capitolo III

L'ordinamento della Repubblica

Sezione I

L'ordinamento dello Stato

1. Il Parlamento

Nel corso del 2011, la Corte si è ripetutamente pronunciata sulle insindacabilità delle opinioni espresse dai parlamentari. Da notare è, altresì, una pronuncia in tema di incompatibilità con la carica di parlamentare.

1.1. L'insindacabilità delle opinioni espresse dai parlamentari

Le dieci pronunce rese nel merito dalla Corte nel 2011 in tema di insindacabilità delle opinioni espresse dai parlamentari nell'esercizio delle loro funzioni si pongono nel solco della consolidata giurisprudenza costituzionale in materia.

Degne di nota sono le decisioni rese con l'ordinanza n. **259** e con la sentenza n. **97**.

Nella prima la Corte ha dichiarato il conflitto inammissibile per carenza di interesse, carenza originata dal fatto dell'esistenza di una precedente pronuncia con cui era stata annullata la «deliberazione della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari del 18 maggio 2005 (Doc. IV-ter, n. 10) nella parte in cui richiama[va] la delibera di insindacabilità adottata il 30 giugno 2004 per il procedimento civile avente il medesimo oggetto (Doc. IV-quater, n. 22)». La Corte ha, infatti, osservato come «la risoluzione di un conflitto di attribuzione con la pronuncia sulla spettanza del potere in contestazione precluda «il riesame nel merito di una questione che, in quanto connessa a un medesimo atto e relativa a un medesimo fatto, avrebbe il medesimo oggetto, dovendosi considerare esaurita la competenza a giudicarne». La garanzia sancita dall'art. 68, primo comma, Cost., assicurando ai membri del Parlamento la non perseguibilità a qualsiasi titolo e in qualsivoglia sede per le opinioni espresse nell'esercizio delle proprie funzioni risulta, infatti, dotata di «una portata necessariamente integrale, non suscettibile di ottenere diversi effetti ove riferita ai medesimi fatti», e l'annullamento disposto dalla sentenza n. 304 del 2007 ha riguardato una deliberazione che – in quanto espressamente adottata sulla base della presa d'atto, conforme alla prassi, «che non vi è luogo a deliberare perché la richiesta concerne fatti per i quali il Senato si è già pronunciato», sul presupposto che «le deliberazioni del Senato concernono i fatti e non i procedimenti» – ha esplicitamente acquisito significato e consistenza proprio attraverso il «rinvio alla deliberazione già assunta sul medesimo fatto il 30 giugno 2004 dall'Assemblea del Senato», con la precisazione che questa, adottata in riferimento a un procedimento civile, «deve intendersi applicabile anche al procedimento penale ai sensi dell'art. 3, comma 8, della legge n. 140 del 2003».

La seconda pronuncia (sentenza n. **97**), invece, si segnala per la reiezione, da parte della Corte, di due eccezioni di inammissibilità sollevate dalla Camera resistente: la prima fondata sulla considerazione per cui la Corte di cassazione, investita da un rimedio impugnatorio privo di effetto devolutivo, non sarebbe legittimata, per il ruolo che le è attribuito dall'ordinamento, a procedere ad un accertamento dei fatti che consenta di apprezzare il tenore delle dichiarazioni esterne ed il contenuto degli atti parlamentari tipici, dal cui raffronto deve scaturire la decisione se sollevare o meno conflitto. Ad avviso della Consulta «il “tema” relativo alla legittimità della deliberazione con la quale il Parlamento dichiara che le opinioni espresse *extra moenia* da un suo membro non sono sindacabili a norma dell'art. 68, primo comma, Cost., non può ritenersi affatto una semplice *quaestio facti* inibita al giudice della legittimità, giacché il perimetro entro il quale deve svolgersi la relativa delibazione [...] non coinvolge un giudizio sul “merito” della

causa [...], né sui “fatti” posti a fondamento di quel “merito”». Il sindacato sul corretto uso del potere di dichiarare la insindacabilità ex art. 68 Cost. da parte del Parlamento è «un giudizio di diritto, del tutto compatibile con le attribuzioni spettanti a qualsiasi organo giurisdizionale, a qualunque “grado” esso appartenga secondo la “piramide” processuale, ivi compresa, dunque – e per certi aspetti *a fortiori* – la Corte di cassazione, avuto riguardo proprio alla funzione di organo di legittimità e di nomofilachia che l’ordinamento le attribuisce».

La seconda eccezione di inammissibilità del conflitto, parimenti respinta, era invece fondata sull’assunto per cui la delibera di insindacabilità oggetto di impugnativa non sarebbe stata altro che la sostanziale reiterazione della precedente delibera con la quale era stata negata l’autorizzazione a procedere secondo il previgente testo dell’art. 68 Cost., con la conseguenza che, avendo la prima decisione già prodotto i suoi effetti, la stessa avrebbe dovuto essere considerata irretrattabile, a salvaguardia della «“certezza e definitività dei rapporti” che opera in materia». La Corte ha osservato come i due istituti posti a raffronto – previgente autorizzazione a procedere, da un lato, e delibera di insindacabilità, dall’altro – siano, in realtà, «del tutto diversificati, sicché la mancanza della autorizzazione, e dunque l’esistenza di un vincolo di improcedibilità [...] non può determinare alcun effetto sul versante della dichiarazione di insindacabilità, che opera, invece, sul diverso profilo “sostanziale” della preclusione alla azione».

1.2. Le incompatibilità con il mandato parlamentare (rinvio)

In tema di limiti all’elettorato passivo per i parlamentari, è da segnalare, in particolare, la sentenza n. 277, già oggetto di trattazione, nella Sezione IV.

2. La funzione normativa

Con riferimento alla funzione normativa, sono ovviamente molti i profili sui quali la Corte ha avuto modo, nel 2011, di soffermarsi. Rinviando ai richiami al tema operati contestualmente all’analisi dei contenuti delle singole decisioni, si ritiene opportuno, in questa sede, appuntare l’attenzione di qualche aspetto di particolare rilevanza.

2.1. Il principio di legalità e la riserva di legge

Con la sentenza n. 60, la Corte ha ritenuto non fondata, in riferimento all’art. 23 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell’art. 3, comma 1, comma 2, alinea e lett. c), comma 3, e dell’art. 4, comma 1, alinea e lett. b), della legge della Regione Veneto 22 gennaio 2010, n. 5 - i quali stabiliscono che la Giunta regionale può concedere agevolazioni fiscali nei limiti annualmente stabiliti con legge finanziaria regionale - sollevata sotto il profilo per cui, attribuendo la determinazione delle agevolazioni alla competenza amministrativa della Giunta regionale anziché alla competenza legislativa del Consiglio, violerebbero la riserva di legge in materia tributaria.

La Corte ritenendo che, in linea di principio, anche le norme di agevolazione tributaria, come le norme impositive, sono soggette alla riserva di legge di cui all’art. 23 Cost. «perché realizzano un’integrazione degli elementi essenziali dei tributi», ha escluso nella specie il denunciato contrasto con detto principio, poiché ove le disposizioni impugnate siano interpretate nel senso che la legge finanziaria regionale, cui dette disposizioni fanno riferimento, deve fissare non solo i tetti massimi dell’importo delle agevolazioni accordate, «ma deve determinare in modo sufficiente anche le fattispecie di agevolazione, individuandone gli elementi fondamentali, quali i presupposti soggettivi e oggettivi per usufruire del beneficio, nonché i relativi tributi».

In tal modo – ha concluso la Corte – la competenza della Giunta risulta condizionata alla adozione di una compiuta disciplina delle agevolazioni da parte del legislatore regionale, di tal che essa sarà circoscritta e si risolverà in un’attività meramente amministrativa.

La Corte non condivide, nella sentenza n. 248, le doglianze avanzate nei confronti

dell'articolo 8-*quinquies*, comma 2, lettera b), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, introdotto dall'articolo 79, comma 1-*quinquies*, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133. Si ipotizza, in particolare, che la norma – secondo cui le Regioni «possono individuare prestazioni o gruppi di prestazioni per i quali stabilire la preventiva autorizzazione, da parte dell'azienda sanitaria locale competente, alla fruizione presso le strutture o i professionisti accreditati» – violerebbe gli artt. 3, 97 e 113 Cost., che danno fondamento al principio di «legalità sostanziale», essenzialmente a causa della «mancata previsione dei criteri alla stregua dei quali detto potere dovrebbe essere disciplinato su base regionale, e conseguentemente esercitato dalle aziende sanitarie locali».

La Corte rileva come sia possibile, nella specie, pervenire ad un'interpretazione sistematica della disposizione censurata, collocando l'attività da essa prevista comunque all'interno degli «accordi con le strutture pubbliche ed equiparate, comprese le aziende ospedaliero-universitarie» e dei «contratti con quelle private e con i professionisti accreditati» (accordi e contratti che possono, rispettivamente, essere raggiunti e conclusi anche mediante intese con le organizzazioni rappresentative di quei soggetti), entrambi previsti dalla prima parte della lettera b) del comma 2 dell'art. 8-*quinquies* del d.lgs. n. 502 del 1992.

Così ricostruito il contenuto della norma, il principio di legalità sostanziale non risulta violato poiché il collegamento che unisce – nel testo della norma censurata – l'autorizzazione regionale e gli accordi con i soggetti interessati, nel rendere palese la finalizzazione di tali accordi al raggiungimento di determinati scopi definisce anche l'ambito entro il quale deve essere esercitato il potere autorizzatorio della Regione.

Particolare valore significativo, nel delineato contesto normativo, deve essere attribuito a quanto precisato nella lettera c) del citato comma 2, nella parte in cui indica, come necessari a giustificare l'intervento dell'autorità regionale in materia, i «requisiti del servizio da rendere, con particolare riguardo ad accessibilità, appropriatezza clinica e organizzativa, tempi di attesa e continuità assistenziale».

2.2. La copertura finanziaria delle leggi di spesa

Costituzionalmente illegittimo è stato dichiarato l'art. 2 della legge della Regione Veneto 4 marzo 2010, n. 17 (sentenza n. **106**), il quale prevede l'istituzione di due «strutture complesse», in assenza di indicazioni circa il relativo organico e la disponibilità dei mezzi necessari per il loro funzionamento, nonché senza stabilire che alla detta istituzione si debba provvedere mantenendo invariati i costi complessivi sopportati dagli enti per il personale impiegato e per le strutture occorrenti al fine di renderlo operativo. Di qui, secondo la Corte, la violazione del precetto dettato dall'art. 81, quarto comma, Cost.; La Corte ha concluso nel senso che la violazione si estende all'intera legge, sia per la natura del vizio di legittimità riscontrato, sia perché tutte le disposizioni di essa presentano uno stretto collegamento con l'art. 2, cui le censure del ricorrente direttamente si riferiscono.

Sempre in tema di copertura di oneri di spesa va evidenziata la sentenza n. **272**, con la quale la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, della legge della Regione Abruzzo 10 dicembre 2010, n. 54, il quale prevede spese necessarie per attuare nuovi interventi nel comprensorio sciistico di Scanno che quantifica fino ad un massimo di un milione di euro, nulla dispone riguardo alla loro copertura, così come risulta dall'estratto del preventivo finanziario decisionale della Regione Abruzzo per l'esercizio 2010, in cui nel capitolo di spesa indicato non è riportato alcuno stanziamento. La Corte ha ricordato la propria giurisprudenza secondo cui il legislatore regionale non può sottrarsi a quella fondamentale esigenza di chiarezza e solidità del bilancio cui l'art. 81 Cost. si ispira (*ex plurimis*, sentenze n. 106 del 2011, nn. 141 e 100 del 2010, n. 386 del 2008 e n. 359 del 2007); ed ha anche chiarito che 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» (tra le più recenti, si vedano le sentenze n. 100 del 2010 e n. 213 del 2008). La Corte ha anche precisato – relativamente a fattispecie analoga a quella oggetto di scrutinio – che l'indicazione

della copertura, ai sensi dell'art. 81, quarto comma, Cost. «è richiesta anche quando alle nuove o maggiori spese possa farsi fronte con somme già iscritte nel bilancio, o perché rientrino in un capitolo che abbia capienza per l'aumento di spesa, o perché possano essere fronteggiate con lo "storno" di fondi risultanti dalle eccedenze degli stanziamenti previsti per altri capitoli» (per tutte, sentenza n. 30 del 1959). Orbene poiché nell'ipotesi in esame – diversamente da quanto riportato nel comma 3 dell'art. 3 della legge della Regione Abruzzo n. 54 del 2010 – lo stanziamento, già iscritto in precedenti capitoli di spesa e ridenominato «Interventi per gli investimenti sugli impianti sciistici del comprensorio di Scanno», non è disponibile nel bilancio di previsione del 2010, come si evince dal documento relativo al bilancio di previsione del 2010 pubblicato sul BUR Abruzzo del 15 gennaio 2010 n. 1 straordinario (l'attualità delle cui risultanze al successivo dicembre non è stata contestata dalla Regione che ha ritenuto di non costituirsi) e, pertanto, non esiste alcuna copertura per far fronte agli oneri finanziari derivanti dallo stesso, la disposizione impugnata viola l'art. 81, quarto comma, Cost.

3. Il potere esecutivo

Di rilievo, sotto vari profili, sono le decisioni che, nel 2011, la Corte ha reso relativamente alla struttura ed al funzionamento del potere esecutivo. In particolare, sono da segnalare decisioni relative alla responsabilità dei ministri, al buon andamento ed all'imparzialità della pubblica amministrazione ed all'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni.

3.1. I reati ministeriali

Tra i ricorsi per conflitto tra poteri che hanno superato il preliminare vaglio di ammissibilità della Corte (su cui v. *supra*), si segnalano quelli decisi con le ordinanze n. **104** e **241**: nel primo il Senato lamentava la lesione, da parte dell'autorità giudiziaria, delle proprie attribuzioni costituzionali di cui all'art. 96 della Costituzione, in forza delle quali la Camera competente a deliberare sull'autorizzazione ivi prevista dovrebbe venire informata della pendenza di qualsiasi procedimento penale, se relativo a fatti attribuiti a chi abbia rivestito, al tempo di essi, la qualità di ministro, e avrebbe titolo a pretendere che, in tali casi, gli atti siano trasmessi al tribunale dei ministri, quale «unico organo giudiziario legittimato ad indagare sulla notizia di reato addebitato al Ministro ed a qualificare, all'esito delle indagini, la natura del reato».

Nel secondo la Camera dei deputati ha chiesto alla Corte di dichiarare che non spettava all'autorità giudiziaria «esperire indagini nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri in carica», «nonché procedere alla richiesta di giudizio immediato» «relativamente al contestato delitto di concussione, omettendo di trasmettere gli atti al Collegio per i reati ministeriali», «in tal modo precludendo alla competente Camera dei deputati l'esercizio delle proprie attribuzioni costituzionali in materia di cui all'art. 96 Cost. ed alla legge costituzionale n. 1 del 1989, e comunque senza dare la dovuta comunicazione». Inoltre, si è chiesta la dichiarazione della non spettanza del potere di «procedere in via ordinaria ed emettere il decreto di giudizio immediato nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri in carica, né affermare, in relazione al contestato delitto di concussione, la natura non ministeriale dello stesso, omettendo di rilevare la necessaria trasmissione degli atti» al Collegio «con i provvedimenti del caso, in tal modo precludendo alla competente Camera dei deputati l'esercizio delle proprie attribuzioni costituzionali in materia di cui all'art. 96 Cost. ed alla legge costituzionale n. 1 del 1989, e comunque senza dare la dovuta comunicazione» a quest'ultima.

A queste deve aggiungersi l'ordinanza n. **313**, in cui a sollevare il conflitto è stata l'autorità giudiziaria, la quale ha chiesto alla Corte di dichiarare che non spettava al Senato della Repubblica deliberare, ai fini dell'esercizio della prerogativa di cui all'art. 96 Cost., che le frasi pronunciate dall'allora Ministro della giustizia nel corso di una trasmissione televisiva, oggetto del procedimento penale in relazione al quale pendeva ricorso per cassazione, integravano un reato avente natura ministeriale in quanto commessi nell'esercizio delle funzioni, e di rimuovere pertanto la relativa deliberazione.

3.2. Il buon andamento e l'imparzialità della pubblica amministrazione

Con la sentenza n. **60**, la Corte ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, comma 2, alinea e lett. c), comma 3, e dell'art. 4, comma 1, alinea e lett. b), della legge della Regione Veneto 22 gennaio 2010, n. 5, sollevata, in riferimento all'art. 97 della Cost., sotto il profilo per cui nell'attribuire alla Giunta regionale, anziché al Consiglio regionale, la competenza a concedere agevolazioni fiscali e nel non specificare la natura del provvedimento con cui dette agevolazioni sono fissate e la tipologia dei tributi interessati, violerebbe il principio del buon andamento della pubblica amministrazione.

Secondo la Corte, infatti, il principio evocato «non ha alcuna attinenza con la ripartizione delle competenze in tema di agevolazioni fra i diversi organi della Regione, né con la natura o il contenuto degli atti con cui tali agevolazioni sono concesse».

Da segnalare è anche la sentenza n. **68**, con la quale la Corte ha dichiarato la illegittimità costituzionale dell'art. 30 della legge della Regione Puglia 25 febbraio 2010, n. 4, quanto al comma 1 del sostituito art. 25 della legge della Regione Puglia 3 agosto 2007, n. 25, limitatamente alle parole «a tempo indeterminato». Secondo la Corte, la disposizione denunciata, nel prevedere l'assunzione a tempo indeterminato anziché l'utilizzo del personale della precedente impresa o società affidataria dell'appalto, produce una violazione dell'art. 97 Cost. e delle richiamate norme interposte, sotto il profilo della «imparzialità dell'azione amministrativa e uniformità della stessa sul territorio nazionale», nonché sotto il profilo del buon andamento.

Non fondata, in relazione agli artt. 3 e 97 Cost., è stata ritenuta (sentenza n. **283**), la questione dell'art. dell'art. 72, comma 1, ultimo periodo, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, nella parte in cui esclude dalla possibilità di richiedere l'esonero anticipato dal servizio il personale scolastico. Secondo la Corte tale scelta limitativa deve ritenersi dettata dalla necessità di rispettare, anche nel caso di cessazione dal servizio, i criteri informativi della normativa in questo settore, in base ai quali, in caso di collocamenti a riposo, è necessario procedere alle sostituzioni del personale cessato dal servizio mediante il ricorso a supplenze o all'immissione in ruolo di altri docenti iscritti nelle graduatorie permanenti (artt. 2 e 4 della legge 3 maggio 1999, n. 124). Secondo la Corte non sono confrontabili, da un lato, la posizione dei dipendenti pubblici appartenenti agli altri comparti di contrattazione collettiva e, dall'altro, quella dei dipendenti della scuola, dal momento che gli interventi normativi che riguardano l'ingresso e la cessazione dal servizio di questi ultimi devono tenere necessariamente conto di esigenze e ragioni organizzative differenziate, che rendono giustificabile la denunciata diversità di discipline normative per quanto attiene alla previsione dell'esonero anticipato di cui alla disposizione censurata. Né – ha aggiunto la Corte –alcun rilievo possono assumere, in merito, le previsioni contenute nei provvedimenti amministrativi aventi ad oggetto la programmazione delle assunzioni del personale scolastico, in quanto esse non contraddicono, anzi confermano, le esigenze di copertura dell'organico per garantire la continuità dell'attività didattica. La Corte ha concluso che dall'analisi delle ragioni che hanno portato ad escludere il personale della scuola dalla possibilità di accedere all'esonero anticipato di cui alla disposizione censurata non emerge la carenza di ragioni giustificatrici della disciplina stessa, sicché non è da ravvisare la dedotta violazione dell'art. 3 Cost. La Corte ha anche escluso la violazione dell'art. 97 Cost., non potendosi dubitare che, nel caso di specie, sia possibile operare un'interpretazione sistematica della disposizione censurata coerente sia con il quadro normativo delineato dal decreto-legge n. 112 del 2008, sia con le peculiarità legislative vigenti in materia di ordinamento scolastico. In effetti – ha osservato la Corte – la disposizione di esclusione del personale scolastico dall'area di operatività dell'art. 72 del decreto-legge in questione si presenta in sintonia con il disegno del legislatore, che pur essendo volto a realizzare una riduzione del numero dei dipendenti pubblici, e quindi anche del personale scolastico, per quanto concerne quest'ultima categoria, tiene conto tuttavia della necessità di effettuare una razionale revisione delle dotazioni organiche attraverso il riassetto ordinamentale di cui all'art. 64 del medesimo decreto-legge. Disposizione,

quest'ultima la quale, perseguendo l'obiettivo di «una migliore qualificazione dei servizi scolastici e di una piena valorizzazione professionale del personale docente», delinea una serie di interventi e di misure che sono dirette alla riorganizzazione del comparto scolastico, e, in particolare, ad «incrementare, gradualmente, di un punto il rapporto alunni/docente» entro l'anno scolastico 2010/2011.

Di rilievo è anche la sentenza n. **93**, con la quale la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 44, comma 1, del d.l. 31 dicembre 2007, n. 248, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31, impugnato, in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., in quanto stabilisce che, fino al 31 dicembre 2008, ai fini dell'applicazione delle sanzioni amministrative previste dalla legge, e con riguardo alle rilevazioni statistiche svolte anche prima dell'entrata in vigore del medesimo d.l., è considerato violazione dell'obbligo di risposta, di cui all'art. 7, comma 1, del d.lgs. n. 322 del 1989, esclusivamente il formale rifiuto di fornire i dati richiesti.

Secondo la Corte, avendo la legge n. 244 del 2007 limitato, per il futuro, i casi nei quali può essere irrogata la sanzione per la violazione dell'obbligo di fornire i dati statistici, la successiva scelta di attenuare il rigore della disciplina anche per il passato non è in sé irragionevole, soprattutto in considerazione dell'onerosità dell'attività diretta ad irrogare detta sanzione e dell'esigenza di garantire l'efficiente funzionamento dell'ISTAT e, quindi, l'applicazione del principio di buon andamento dell'amministrazione, ferma restando la qualità della rilevazione statistica.

Con riferimento ai principi di imparzialità e di buon andamento della pubblica amministrazione, la Corte, richiamando la propria ampia giurisprudenza in tema di *spoils system*, ha dichiarato costituzionalmente illegittimo (sentenza n. **124**), e dunque per violazione dell'art. 97 Cost., l'art. 19, comma 8, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 - nel testo vigente prima dell'entrata in vigore dell'art. 40 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 - nella parte in cui dispone che gli incarichi di funzione dirigenziale generale di cui al comma 5-bis, limitatamente al personale non appartenente ai ruoli di cui all'art. 23 del d.lgs. n. 165 del 2001, cessano decorsi novanta giorni dal voto sulla fiducia al Governo.

Secondo la Corte tale norma prevede un meccanismo di *spoils system* che riguarda i titolari di tutti gli incarichi previsti dall'art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001, compresi gli incarichi di livello dirigenziale generale; si applica agli incarichi a dirigenti pubblici non appartenenti ai ruoli dell'amministrazione conferente; e, infine, opera a regime, essendo cioè destinato a trovare applicazione in occasione di ogni futuro avvicendamento di Governo.

In tal modo – ha argomentato la Corte – essa si pone in contrasto con una serie di principi già affermati dalla giurisprudenza costituzionale, secondo cui lo *spoils system* può considerarsi legittimo solo in riferimento a posizioni apicali e non anche per incarichi dirigenziali che comportino l'esercizio di compiti di gestione; e, d'altra parte, anche per i dirigenti esterni all'amministrazione che attribuisce l'incarico devono sussistere specifiche garanzie idonee ad assicurare la tendenziale continuità dell'azione amministrativa.

In tema, di rilievo è poi la sentenza n. **228**, con la quale la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 23 giugno 2006, n. 20, il quale stabilisce che il direttore amministrativo e il direttore sanitario delle Aziende sanitarie abruzzesi cessano dall'incarico entro tre mesi dalla data di nomina del nuovo direttore generale, se non confermati entro tale periodo e che nessuna forma di compenso e di indennizzo è previsto nel caso di mancata conferma. Si tratta di una disposizione che determina una decadenza automatica e generalizzata temporalmente collegata alla data di nomina del nuovo direttore generale, cui viene attribuito il potere di far cessare il rapporto di lavoro dei suddetti dirigenti, senza vincoli, né obblighi di motivazione. Orbene, secondo la Corte, tale sostanziale decadenza automatica riferita a figure dirigenziali non apicali ovvero a titolari di uffici amministrativi per i quali non assume rilievo, in via esclusiva o prevalente, il criterio «della personale adesione del nominato agli orientamenti politici del titolare dell'organo che nomina» lede il principio di buon andamento dell'azione amministrativa e il correlato principio di

continuità dell'azione stessa (art. 97 Cost.), poiché consente l'interruzione del rapporto di ufficio in corso senza che siano riscontrabili ragioni oggettive "interne", legate al comportamento del dirigente, idonee a recare un vulnus ai predetti principi. D'altra parte, ha aggiunto la Corte, deve considerarsi violato anche l'altro parametro evocato (art. 98, primo comma, Cost.) in quanto l'obbligo da esso imposto ai pubblici impiegati di stare «al servizio esclusivo della Nazione», comporta per i funzionari o i dirigenti non apicali «il rispetto del dovere di neutralità, che impone al funzionario, a prescindere dalle proprie personali convinzioni, la corretta e leale esecuzione delle direttive che provengono dall'organo politico, quale che sia il titolare pro tempore di quest'ultimo» e non richiede, invece, «la condivisione degli orientamenti politici della persona fisica che riveste la carica politica o la fedeltà personale nei suoi confronti».

Di interesse è anche la sentenza n. 247, con la quale la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità del combinato disposto del terzo comma dell'art. 57 del decreto del Presidente della Repubblica del 26 ottobre 1972, n. 633 - comma inserito dal comma 25 dell'art. 37 del decreto-legge del 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248 -, e del comma 26 dell'art. 37 del decreto-legge n. 223 del 2006, sollevata in relazione agli artt. 3 e 97 Cost., perché, non condizionando il raddoppio dei termini né all'avvio dell'azione penale prima del decorso dei termini "brevi" di decadenza dall'accertamento né all'esito di tale azione, attribuisce all'amministrazione finanziaria – asseritamente, irragionevolmente ed in contrasto con i principi di imparzialità e di buon andamento - il potere discrezionale di estendere i termini dell'accertamento in base ad una soggettiva e non controllabile valutazione circa la necessità di presentare denuncia penale per violazioni ricondotte ad ipotesi di reato, «magari su elementi puramente indiziari e strumentalmente enfatizzati».

Quanto alla ritenuta arbitrarietà il raddoppio – secondo la Corte – non consegue da una valutazione discrezionale e meramente soggettiva degli uffici tributari, ma opera soltanto nel caso in cui siano obiettivamente riscontrabili, da parte di un pubblico ufficiale, gli elementi richiesti dall'art. 331 cod. proc. pen. per l'insorgenza dell'obbligo di denuncia penale (che secondo la giurisprudenza della Corte di cassazione sussiste quando il pubblico ufficiale sia in grado di individuare con sicurezza gli elementi del reato da denunciare) non essendo sufficiente il generico sospetto di una eventuale attività illecita. Al riguardo, la Corte ha anche sottolineato che il pubblico ufficiale - allorché abbia acquisito la *notitia criminis* nell'esercizio od a causa delle sue funzioni - non può liberamente valutare se e quando presentare la denuncia, ma deve inoltrarla prontamente, pena la commissione del reato previsto e punito dall'art. 361 cod. pen. per il caso di omissione o ritardo nella denuncia. Quanto poi all'asserita incontrollabilità dell'apprezzamento degli uffici tributari circa la sussistenza del reato, la Corte ha obiettato che il sistema processuale tributario consente, invece, il controllo giudiziario della legittimità di tale apprezzamento. Il giudice tributario, infatti, dovrà controllare, se richiesto con i motivi di impugnazione, la sussistenza dei presupposti dell'obbligo di denuncia, compiendo al riguardo una valutazione ora per allora (cosiddetta "prognosi postuma") circa la loro ricorrenza ed accertando, quindi, se l'amministrazione finanziaria abbia agito con imparzialità od abbia, invece, fatto un uso pretestuoso e strumentale delle disposizioni denunciate al fine di fruire ingiustificatamente di un più ampio termine di accertamento.

Con la sentenza n. 294, Corte ha poi dichiarato costituzionalmente illegittima per violazione degli artt. 3, 51 e 97 Cost la legge regionale siciliana n. 29 del 1951, come modificata dalla legge regionale n. 22 del 2007, «nella parte in cui non prevede l'incompatibilità tra l'ufficio di deputato regionale e la sopravvenuta carica di presidente o assessore della provincia regionale».

La Corte ha ricordato che il legislatore regionale siciliano non può «sottrarsi, se non laddove ricorrano "condizioni peculiari locali", all'applicazione dei principi enunciati dalla legge n. 165 del 2004 che siano espressivi dell'esigenza indefettibile di uniformità imposta dagli artt. 3 e 51 Cost. Tra tali principi, assume rilievo il vincolo di configurare, a certe condizioni, le

ineleggibilità sopravvenute come cause di incompatibilità» (sentenza n. 143 del 2010), come stabilito dall'art. 2, comma 1, lettera c), della legge 2 luglio 2004, n. 165. Sulla base di questo vincolo, che obbliga tutte le Regioni a rispettare il parallelismo tra le ipotesi di illegittimità e quelle di incompatibilità, è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale della legge della Regione siciliana n. 29 del 1951, «nella parte in cui non prevede l'incompatibilità tra l'ufficio di deputato regionale e la sopravvenuta carica di sindaco o assessore di un Comune, compreso nel territorio della Regione, con popolazione superiore a ventimila abitanti». Orbene, ha proseguito la Corte, le medesime conclusioni si applicano alla questione riguardante la disposizione impugnata; difatti l'abrogazione dell'art. 62 della legge regionale n. 29 del 1951 ha fatto venir meno il parallelismo tra l'ineleggibilità del deputato regionale alla carica di presidente o assessore di una Provincia regionale e la corrispondente causa di incompatibilità. Ma le incompatibilità tra cariche elettive sono dirette a salvaguardare i principi di buon andamento e di imparzialità dell'amministrazione (art. 97 Cost.), con la conseguenza che il cumulo tra la carica elettiva regionale e quella locale incide negativamente sia sulla imparzialità, in quanto può determinare una interferenza tra le funzioni legislative e politiche dell'Assemblea regionale e le funzioni amministrative dell'ente locale compreso nel territorio regionale, sia sul buon andamento, per il pregiudizio che il contemporaneo esercizio di tali funzioni arreca al funzionamento degli organi dei quali l'eletto è parte.

La Corte ha concluso nel senso che se tali ragioni valgono a fondare la incompatibilità tra la carica di deputato regionale e quella di sindaco o assessore di un Comune (sentenza n. 143 del 2010), esse valgono, a fortiori, laddove alla carica di deputato regionale si aggiunga una carica elettiva che attiene a un livello territoriale più ampio di quello comunale, qual è appunto l'ufficio di presidente o assessore provinciale.

Manifestamente infondata (ordinanza n. **219**) è stata ritenuta la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 30-*ter*, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera c), numero 1, del decreto-legge 3 agosto 2009, n. 103, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 ottobre 2009, n. 141 - disposizione che ha ad oggetto il giudizio di responsabilità amministrativa per il risarcimento del danno all'immagine - sollevata in riferimento agli artt. 97 e 111 della Costituzione, prospettate per il fatto che si costringerebbero le Procure della Corte dei conti ad incardinare distinti procedimenti per il risarcimento del danno all'immagine e di quello patrimoniale in senso stretto, con duplicazione dell'attività processuale ed inutile dispendio di tempo, risorse ed energie. Difatti, la Corte ha ritenuto che, una volta ritenuta ragionevole la differenza di regime giuridico tra la responsabilità amministrativa per danno patrimoniale e quella per il danno all'immagine, tali doglianze sono infondate, in quanto è proprio la diversità delle situazioni poste a confronto che giustifica l'autonoma articolazione dei percorsi procedurali configurati dal legislatore.

Con l'ordinanza n. **211**, la Corte ha ritenuto manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 48, primo comma, seconda parte, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, sollevata in riferimento all'art. 97 della Costituzione, il quale stabilisce che le stazioni appaltanti, prima di procedere all'apertura delle buste delle offerte presentate, richiedono ad un determinato numero di offerenti, scelti con le modalità da esso previste, di comprovare il possesso dei requisiti di capacità economico-finanziaria e tecnico-organizzativa, eventualmente richiesti nel bando di gara, disponendo che, «quando tale prova non sia fornita, ovvero non confermi le dichiarazioni contenute nella domanda di partecipazione o nell'offerta», «procedono all'esclusione del concorrente dalla gara, all'escussione della relativa cauzione provvisoria e alla segnalazione del fatto» all'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici per i provvedimenti di cui all'art. 6, comma 11, del d.lgs. n. 163 del 2006 e per la sospensione da uno a dodici mesi dalla partecipazione alle procedure di affidamento. Quanto alla dedotta violazione dell'art. 97 Cost., la Corte ha ritenuto che la disposizione censurata, all'evidenza, è preordinata ad assicurare il regolare e rapido espletamento della procedura e la tempestiva liquidazione dei danni prodotti dalla alterazione della stessa a causa della mancanza dei requisiti da parte dell'offerente; sicché la norma è strumentale rispetto all'esigenza di garantire imparzialità e

buon andamento dell'azione amministrativa, che erroneamente il rimettente reputa lesa.

Con riferimento al parametro del buon andamento vanno citate la sentenza n. 304 e l'ordinanza n. **84** con le quali la Corte ribadito che detto parametro è riferibile all'amministrazione della giustizia soltanto per quanto attiene all'organizzazione e al funzionamento degli uffici giudiziari, non all'attività giurisdizionale in senso stretto.

Con le sentenze n. **33** e n. **128**, la Corte ha poi riaffermato che è inammissibile il ricorso in via principale proposto dalle Regioni con riferimento alla ritenuta lesione dell'art. 97 Cost. dato che la violazione del principio del buon andamento della pubblica amministrazione non si risolve in una questione sul riparto delle competenze legislative.

3.3. L'accesso ad impieghi presso la pubblica amministrazione

Numerose sono le pronunce della Corte di illegittimità costituzionale per violazione principio dell'accesso agli uffici pubblici mediante pubblico concorso.

In ordine cronologico si segnala la sentenza n. **7** con la quale la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 della legge della Regione Liguria 28 dicembre 2009, n. 63, il quale per la stabilizzazione del personale precario della Regione prevede la copertura di posti vacanti nella dotazione in organico attraverso concorsi pubblici riservati per titoli ed esami per soggetti che siano in possesso di specifici requisiti, con deroga alla disciplina statale. Secondo la Corte, considerato che nell'ipotesi in esame è riscontrabile una riserva integrale di posti al personale interno, deve ritenersi violata quella natura "aperta" della procedura, che costituisce elemento essenziale del concorso pubblico per l'accesso ai pubblici uffici; principio, peraltro, consacrato non soltanto nell'art. 97 Cost., indicato dal ricorrente, ma anche nell'art. 51 Cost.

Con la stessa pronuncia la Corte, citando la propria giurisprudenza sul reinquadramento nella qualifica superiore di categorie di personale senza una specifica verifica attitudinale in relazione alla qualifica e alle funzioni da conferire, ha dichiarato costituzionalmente illegittimo, in relazione all'art. 97 Cost., l'art. 6 della legge della Regione Liguria 28 dicembre 2009, n. 63, il quale, in tema di procedure selettive per la progressione verticale nel sistema di classificazione, dispone che le procedure già bandite entro il 31 gennaio 2010 sono portate a conclusione, i candidati vincitori sono riclassificati e le relative graduatorie sono utilizzabili per tutto il periodo di validità delle stesse previsto dalla legge regionale 30 novembre 2001, n. 40 e, cioè, per tre anni.

Secondo la Corte, la norma regionale censurata, prevedendo una modalità di progressione verticale nel sistema di classificazione, basata sui risultati di un concorso già espletato e non già sull'indizione di nuovi concorsi ad hoc, nella quale i candidati vincitori sono riclassificati e le relative graduatorie sono utilizzabili per i successivi tre anni, si pone in contrasto con il principio di accesso ai pubblici uffici mediante concorso operante anche per le progressioni di carriera.

In senso analogo si è espressa la sentenza n. **108**, con la quale la Corte ha dichiarato la illegittimità costituzionale dell'art. 17, comma 4, della legge della Regione Calabria 26 febbraio 2010, n. 8, la quale consente alla Giunta di utilizzare - per l'inserimento negli organici degli Enti regionali e pararegionali - le graduatorie del personale dichiarato idoneo sulla base di un concorso espletato in data anteriore al 2002 e non aperto al pubblico, autorizzando, dunque, lo scorrimento delle graduatorie in assenza di un nuovo pubblico concorso ad hoc, con ciò violando il principio del pubblico concorso per l'accesso ai pubblici uffici e quelli di uguaglianza e buon andamento della Pubblica Amministrazione, di cui agli artt. 3 e 97 Cost.

Con la medesima pronuncia n. **108** la Corte ha ritenuto costituzionalmente illegittimo anche l'art. 19, comma 3, della legge della Regione Calabria 26 febbraio 2010, n. 8, disposizione che individua alcune categorie di soggetti quali destinatari delle misure e delle azioni di stabilizzazione occupazionale dei bacini, precisando che i benefici di cui alla legge citata sono applicabili anche ai lavoratori precari di cui all'art. 7 del decreto dirigenziale regionale 6 aprile 2006, n. 3902, determinando un sostanziale ampliamento della platea dei destinatari della

originaria norma di stabilizzazione, consentendone l'assunzione in mancanza di pubblico concorso, e configurando, per tali lavoratori, una modalità di accesso riservato, in contrasto con il carattere aperto e pubblico del reclutamento nei pubblici uffici, richiesto dall'art. 97 Cost.

Con la sentenza n. 42, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 40, della legge della Regione Puglia 31 dicembre 2007, n. 40, la quale nel prevedere che nel triennio 2008-2010 le aziende sanitarie e gli IRCCS pubblici procedono, a determinate condizioni, alla stabilizzazione del personale del ruolo della dirigenza medico veterinaria, sanitaria, professionale, tecnica ed amministrativa con incarico a tempo determinato, dispone, tra l'altro, che «Dal 1° gennaio 2008 le aziende sanitarie e gli IRCCS pubblici per i profili professionali, oggetto di stabilizzazione, non possono procedere ad indire ovvero proseguire procedure concorsuali ovvero ad utilizzare le graduatorie dei concorsi già espletati per la copertura dei posti vacanti destinati all'attuazione del processo di stabilizzazione».

In proposito, la Corte ha ricordato i limiti entro i quali può consentirsi al legislatore di disporre procedure di stabilizzazione di personale precario che derogano al principio del concorso nel senso che «l'area delle eccezioni» al concorso deve essere «delimitata in modo rigoroso» (sentenza n. 363 del 2006) e deroghe sono legittime solo in presenza di «peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico» idonee a giustificarle (sentenza n. 81 del 2006). Orbene, ha argomentato la Corte, a tal fine, non può ritenersi sufficiente la semplice circostanza che determinate categorie di dipendenti abbiano prestato attività a tempo determinato presso l'amministrazione (sentenza n. 205 del 2006), né basta la «personale aspettativa degli aspiranti» ad una misura di stabilizzazione (sentenza n. 81 del 2006). Occorrono invece particolari ragioni giustificatrici, ricollegabili alla peculiarità delle funzioni che il personale da reclutare è chiamato a svolgere, in particolare relativamente all'esigenza di consolidare specifiche esperienze professionali maturate all'interno dell'amministrazione e non acquisibili all'esterno, le quali facciano ritenere che la deroga al principio del concorso pubblico sia essa stessa funzionale alle esigenze di buon andamento dell'amministrazione. Pertanto, la natura comparativa e aperta della procedura è elemento essenziale del concorso pubblico; sicché, come nella specie, procedure selettive riservate, che riducano irragionevolmente o escludano la possibilità di accesso dall'esterno, violano il «carattere pubblico» del concorso (sentenza n. 34 del 2004). e, conseguentemente, i principi di imparzialità e buon andamento, che esso assicura.

Con la sentenza n. 52, la Corte accoglie la censura avverso l'art. 6, comma 2, della legge della Regione Toscana 29 dicembre 2009, n. 85, nella parte in cui prevede l'espletamento di un concorso riservato per l'accertamento della idoneità e per l'inquadramento nei ruoli del servizio sanitario regionale a favore del personale della Fondazione Gabriele Monasterio che non sia stato assunto con procedura selettiva pubblica.

Al riguardo, la Corte ricorda che la facoltà del legislatore di introdurre deroghe al principio del concorso pubblico deve essere delimitata in modo rigoroso, potendo tali deroghe essere considerate legittime solo quando siano funzionali esse stesse al buon andamento dell'amministrazione e ove ricorrano peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico idonee a giustificarle (*ex plurimis*: sentenze n. 195, n. 150 e n. 100 del 2010, n. 293 del 2009).

In tale quadro, si è altresì escluso la legittimità di arbitrarie restrizioni alla partecipazione alle procedure selettive, chiarendo che al concorso pubblico deve riconoscersi un ambito di applicazione /ampio, tale da non includere soltanto le ipotesi di assunzione di soggetti precedentemente estranei alle pubbliche amministrazioni, ma anche i casi di nuovo inquadramento di dipendenti già in servizio e quelli di trasformazione di rapporti non di ruolo, e non instaurati *ab origine* mediante concorso, in rapporti di ruolo (sentenze. n. 150 del 2010, n. 293 del 2009, n. 205 del 2004).

Si è sottolineato, insomma, nella giurisprudenza costituzionale, che il principio del pubblico concorso, pur non essendo incompatibile, nella logica dell'agevolazione del buon andamento della pubblica amministrazione, con la previsione per legge di condizioni di accesso intese a consentire il consolidamento di pregresse esperienze lavorative maturate nella stessa amministrazione, tuttavia non tollera, salvo circostanze del tutto eccezionali, la riserva integrale

dei posti disponibili in favore di personale interno.

È stata, in particolare, ritenuta insufficiente a giustificare la deroga la semplice circostanza che determinate categorie di dipendenti abbiano prestato attività a tempo determinato presso l'amministrazione (sentenza n. 205 del 2006), come pure la personale aspettativa degli aspiranti ad una misura di stabilizzazione (sentenza n. 81 del 2006).

Selezioni caratterizzate da una arbitraria forma di restrizione dei soggetti legittimati a parteciparvi sono state ritenute in contrasto con il principio costituzionale di cui si tratta anche in caso di trasformazione di un rapporto contrattuale a tempo indeterminato in rapporto di ruolo (sentenze n. 190 del 2005, n. 205 del 2004). In definitiva, è stato affermato che l'estensione del regime giuridico proprio dell'impiego di ruolo a coloro che erano, precedentemente all'inquadramento, legati con l'amministrazione da un rapporto di diritto privato, nonché l'equiparazione a tutti gli effetti del servizio reso in tale veste a quello prestato nell'ambito di un rapporto di pubblico impiego, risulta in contrasto con il principio di imparzialità, risolvendosi in un ingiustificato privilegio, rispetto alla posizione di coloro che siano stati assunti dall'origine a seguito di regolare concorso pubblico.

Del resto, la stessa norma censurata afferma espressamente che il concorso riservato è finalizzato ad accertare l'idoneità di coloro che sono stati assunti alle dipendenze della Fondazione in assenza di una procedura selettiva. Ebbene, a meno di non ritenere – come rileva il ricorrente – che, in caso di concorso riservato, tutti i candidati debbano comunque risultare, alla fine, in possesso dei requisiti richiesti, la situazione nella quale i soggetti già alle dipendenze della Fondazione verrebbero a trovarsi in caso di espletamento di procedura riservata non è dissimile da quella che si determinerebbe per effetto di un concorso pubblico, potendo essi anche nel primo caso risultare non idonei: con la differenza che, nella seconda ipotesi, risulta garantito l'interesse pubblico ad una selezione dei candidati migliori.

Sulla base degli esposti principi deve, quindi, affermarsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, della legge della Regione Toscana, n. 85 del 2009, per violazione degli articoli 3 e 97 della Costituzione.

Costituzionalmente illegittimi, per violazione dell'art. 97 Cost., sono poi stati dichiarati (sentenza n. **67**) l'art. 11 della legge reg. Basilicata n. 42 del 2009 e l'art. 1 della legge reg. Basilicata n. 10 del 2010, che hanno modificato, in tempi successivi, la stessa previgente disposizione legislativa (l'art. 14, comma 1, della legge reg. Basilicata n. 31 del 2008), in materia di stabilizzazione di lavoratori precari, in quanto le due norme, che non prevedono che i soggetti da esse contemplati debbano superare un concorso pubblico, ma solamente che la Regione «promuove» la loro stabilizzazione, si pongono in aperto contrasto con l'evocato parametro costituzionale, 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, circostanze non riscontrabili nella fattispecie.

Analoga pronuncia di illegittimità costituzionale (sentenza n. **68**) è stata emessa dalla Corte in relazione all'art. 30 della legge della Regione Puglia 25 febbraio 2010, n. 4 quanto al comma 4 del medesimo art. 25, nella parte in cui prevede la stabilizzazione di personale della precedente impresa o società affidataria dell'appalto, senza alcuna forma selettiva. La disposizione denunciata, nel prevedere l'assunzione a tempo indeterminato anziché l'utilizzo del personale della precedente impresa o società affidataria dell'appalto, produce una violazione dell'art. 97 Cost. e delle richiamate norme interposte sotto il profilo della «imparzialità dell'azione amministrativa e uniformità della stessa sul territorio nazionale», nonché sotto il profilo del buon andamento.

A tale pronuncia, sempre in relazione a disposizioni di stabilizzazione dei dipendenti pubblici, è seguita la sentenza n. 127 con la quale la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 23 della legge della Regione Puglia 25 febbraio 2010, n. 5, sollevata in riferimento all'art. 97 Cost., in quanto la disposizione censurata, comportando l'automatica stabilizzazione di tutti i lavoratori a termine dell'ente regionale interessato, viola il principio

costituzionale che impone l'accesso ai pubblici uffici per mezzo del concorso pubblico.

In tema la Corte si è pronunciata anche con la sentenza n. **123**, dichiarando la illegittimità costituzionale dell'art. 38, commi 1 e 2, della legge della Regione Calabria 26 febbraio 2010, n. 8. In particolare, secondo la Corte, il comma 1, nello stabilire che le aziende sanitarie locali della Regione Calabria, previo superamento da parte degli interessati di apposita procedura selettiva, provvedono alla «assunzione a tempo indeterminato del personale attualmente in servizio e che abbia stipulato contratti di lavoro, anche con tipologia di collaborazione coordinata e continuativa, in data anteriore al 28 settembre 2007», viola la natura “aperta” della procedura, che costituisce elemento essenziale del concorso pubblico. Inoltre, detta norma, nel porsi in controtendenza rispetto all'obiettivo del contenimento della spesa sanitaria regionale, viola anche l'art. 117, terzo comma, Cost. La Corte ha ravvisato che anche la disposizione di cui al comma 2 del medesimo art. 38 partecipa degli stessi vizi che inficiano il comma precedente, in quanto dovendosi interpretare, anche in ragione della sua collocazione sistematica, in stretta correlazione con quanto stabilito al comma precedente, è finalizzata ad attribuire rilievo a pregresse esperienze lavorative, maturate a titolo precario presso strutture sanitarie (sia pubbliche che private), da soggetti laureati in scienze delle attività motorie e sportive, sempre nella prospettiva della stabilizzazione del loro rapporto di lavoro presso le Aziende sanitarie locali della Regione Calabria.

Con la sentenza n. **156**, la Corte, disattendendo la ritenuta denunciata violazione dei principi di accesso alla pubblica amministrazione mediante concorso, nonché di quelli di ragionevolezza e buon andamento della pubblica amministrazione ha invece dichiarato inammissibile il conflitto di attribuzione tra enti proposto dal Presidente del Consiglio dei ministri avverso le deliberazioni della Giunta regionale della Regione siciliana 29 dicembre 2009 di conferma o conferimento dell'incarico di direttore generale a tempo determinato a personale esterno alle dotazioni organiche dell'amministrazione regionale, in quanto riferibili all'organizzazione degli uffici regionali, materia di competenza legislativa esclusiva regionale ai sensi dell'art. 14, lett. p) dello statuto della Regione siciliana, approvato con il regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455; inoltre – ha aggiunto la Corte – stante il principio del parallelismo tuttora vigente per le autonomie speciali, dette attribuzioni sono riferibili alla competenza amministrativa della Regione siciliana. Infatti, la prospettata illegittimità delle delibere impugnate, in riferimento all'art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001, non può dar luogo ad un conflitto di attribuzione tra enti, posto che difetta la lesione o la menomazione di alcuna attribuzione costituzionale dello Stato ricorrente e, quindi, l'elemento oggettivo del conflitto, non potendo intendersi come tale la violazione della norma statale cui si fa riferimento, né la circostanza che questa norma sia espressione o applicazione dei principi costituzionali evocati. Neppure è stata ritenuta fondata la ritenuta lesione degli artt. 3 e 97 Cost. non potendosi ritenere che sussista una attribuzione costituzionale dello Stato a definire preventivamente le deroghe ammissibili al principio del concorso pubblico.

Da segnalare è poi la sentenza n. **189**, con la quale la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 2, comma 10, della legge della Regione Basilicata 25 ottobre 2010, n. 31. La norma censurata, nel conferire alla Giunta e al Consiglio il potere di coprire, temporaneamente ma senza alcun limite, posti di dirigente a personale interno privo delle necessarie qualifiche, si presta – secondo la Corte – ad essere utilizzata per aggirare il principio del carattere aperto e pubblico dei sistemi di selezione del personale dirigente, esplicitazione del principio del pubblico concorso, di cui all'art. 97 Cost. Al contempo, consentendo, di fatto, che le funzioni dirigenziali siano affidate stabilmente a soggetti privi della necessaria attitudine professionale, si pone in contrasto anche con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

Costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 97 Cost. (sentenza n. **189**), è stato invece ritenuto l'art. 36 della legge della Regione Basilicata 30 dicembre 2010, n. 33, avendo carattere accessorio rispetto alla disposizione di cui all'art. 2, comma 10, della legge regionale n. 31 del 2010.

La Corte ha ritenuto che il legislatore regionale, con il censurato art. 36, ha provveduto a

estendere agli enti e alle aziende regionali gli effetti della disposizione di cui all'art. 2, comma 10, della legge n. 31 del 2010, consentendo che anche all'interno dei predetti enti la copertura dei posti di dirigenti possa avvenire nei modi previsti dall'art. 2, comma 10, della legge regionale n. 31 del 2010, con la conseguenza che la disposizione censurata, estendendo la platea degli enti pubblici che possono avvalersi di un sistema di selezione dei dirigenti già ritenuto inidoneo ad assicurarne la necessaria professionalità, presenta gli stessi profili di illegittimità della prima norma (della legge della Regione Basilicata 30 dicembre 2010, n. 33, art. 2, comma 10), anch'essa come si è visto ritenuta in contrasto con l'art. 97, aggravandone la portata lesiva.

Per violazione della regola del pubblico concorso, sancita dall'art. 97 Cost., è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo 16, comma 2, della legge della Regione Marche 28 dicembre 2010, n. 20 (sentenza n. **299**), il quale prevede l'inquadramento nel ruolo regionale del personale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato dell'Associazione Mediateca delle Marche che svolge attività di catalogazione, di editoria e di «Marche Film Commission», previo espletamento di una procedura interamente riservata al personale della suddetta associazione. La Corte ha premesso che la natura comparativa ed aperta della procedura, quale elemento essenziale del concorso pubblico, consente deroghe al principio del concorso pubblico ma da intendere in modo rigoroso, potendo tali deroghe essere considerate legittime solo quando siano funzionali esse stesse alle esigenze di buon andamento dell'amministrazione e ove ricorrano peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico idonee a giustificarle. La Corte ha aggiunto che il principio del pubblico concorso, pur non essendo incompatibile, nella logica dell'agevolazione del buon andamento della pubblica amministrazione, con la previsione per legge di condizioni di accesso intese a consentire il consolidamento di pregresse esperienze lavorative maturate nella stessa amministrazione, non tollera, salvo circostanze del tutto eccezionali, la riserva integrale dei posti disponibili in favore di personale interno. Orbene, nell'ipotesi in esame, ha ritenuto la Corte che la natura delle esperienze pregresse maturate dal personale a cui favore è prevista la riserva integrale risulta inidonea a giustificare, in chiave di buon andamento della pubblica amministrazione, la preclusione dell'accesso agli altri aspiranti ai ruoli regionali, in deroga al principio della natura comparativa ed aperta del concorso pubblico, in quanto le attività di elencazione sistematica (catalogazione) e di pubblicazione e distribuzione di stampati (editoria), nonché quelle di cosiddetta «Marche Film Commission» (che attengono, come detto, alla creazione delle condizioni per attrarre set di produzioni cinetelevisive e pubblicitarie nazionali e straniere, e alla ricerca di ambientazioni adatte alle esigenze scenografiche) non appaiono connotate, per loro natura, da specificità ed originalità tali da escludere che esse possano essere espletate ricorrendo a personale esterno che abbia eventualmente maturato analoghe esperienze; sicché le esigenze di consolidare le professionalità acquisite non possono dirsi strettamente funzionali a quelle di buon andamento dell'amministrazione.

Con la sentenza n. **310**, la Corte ha infine dichiarato dell'art. 14, comma 1, della legge della Regione Calabria 29 dicembre 2010, n. 34 - il quale prevede che «nelle more dell'attuazione complessiva» di quanto disposto dall'art. 4, comma 7, della legge della Regione Calabria 11 maggio 2007, n. 9, disciplinante il trasferimento alla Regione dei dipendenti addetti ai servizi amministrativi dell'Azienda forestale regionale (AFOR), la Giunta regionale «è autorizzata a coprire i posti vacanti della dotazione organica, disponendo, in sede di programmazione triennale dei fabbisogni, prioritariamente e progressivamente, il trasferimento, nel proprio ruolo organico, dei dipendenti AFOR, già in servizio presso gli uffici regionali alla data di pubblicazione della presente legge, dando precedenza al personale che possiede maggiore anzianità di servizio presso gli uffici regionali, nel rispetto della disciplina in materia contenuta nell'articolo 30 del decreto legislativo n. 165 del 2001». La Corte ha ritenuto che il tenore letterale della disposizione scrutinata dimostra la discontinuità rispetto alla normativa regionale pregressa, (leggi reg. Calabria n. 20 del 1992 e n. 9 del 2007), in base alla quale i lavoratori trasferiti sarebbero già inquadrati nel ruolo regionale. La disposizione censurata contiene infatti due precisazioni, che depongono per il senso ora indicato: 1) innanzitutto, essa precisa che l'intervento legislativo si colloca «nelle more dell'attuazione complessiva della norma» (di cui

all'art. 4, comma 7, legge reg. Calabria n. 9 del 2007) e non in semplice attuazione della stessa; 2) in secondo luogo, la norma impugnata prevede che la Giunta regionale disponga il trasferimento del personale AFOR nel proprio ruolo organico, con ciò riconoscendo che tale trasferimento non è ancora avvenuto. Da ciò discende – secondo la Corte – la violazione della regola del pubblico concorso e della giurisprudenza costante della Corte, che ha circoscritto in modo rigoroso i casi di deroghe al principio del pubblico concorso, sancito dall'art. 97, terzo comma, Cost.

Con la stessa sentenza n. **310** è stato anche dichiarato incostituzionale l'art. 18 della legge reg. Calabria n. 34 del 2010, il quale dispone: «Per la copertura dei posti di qualifica dirigenziale vacanti nei ruoli della Regione Calabria (Consiglio regionale e Giunta) si procede tramite corso-concorso a cui possono partecipare i dipendenti regionali in possesso dei requisiti previsti per l'accesso alla qualifica dirigenziale». La Corte ha ricordato che in tema di deroghe al principio del pubblico concorso la propria giurisprudenza è nel senso di «consentire la previsione di condizioni di accesso intese a consolidare pregresse esperienze lavorative maturate nella stessa amministrazione, purché l'area delle eccezioni sia delimitata in modo rigoroso e subordinata all'accertamento di specifiche necessità funzionali dell'amministrazione e allo svolgimento di procedure di verifica dell'attività svolta dal dirigente» (sentenza n. 189 del 2011, in conformità, *ex plurimis*, sentenze n. 108 e n. 52 del 2011, n. 195 del 2010, n. 293 del 2009, n. 363 del 2006). Orbene, nella norma regionale censurata non sono menzionate specifiche necessità funzionali – che non possono essere identificate nella generica necessità di coprire posti vacanti – né, almeno in via generale, le modalità di verifica da adottare nel «corso-concorso» in essa previsto. Per tale motivo la Corte ha concluso per l'illegittimità costituzionale della predetta norma, in quanto restringe ai soli dipendenti regionali, senza alcuna specificazione e giustificazione, l'accesso ai posti di qualifica dirigenziale nell'amministrazione della Regione Calabria.

Sezione II

Le autonomie territoriali

1. L'organizzazione delle Regioni

Nel 2011, la Corte ha avuto occasione di enucleare alcuni importanti principi in tema di elezione degli organi regionali e di *status* dei consiglieri regionali.

1.1. L'elezione degli organi regionali

a) La Corte accoglie, nella sentenza n. **45**, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 3, della legge della Regione Basilicata 19 gennaio 2010, n. 3, e degli artt. 1 della legge della Regione Basilicata 5 febbraio 2010, n. 19, per contrasto con l'art. 5, primo comma, della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1 (Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni).

La Corte, preliminarmente, ricorda che l'art. 122, primo comma, della Costituzione dispone che il sistema di elezione sia di competenza del legislatore regionale «nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica».

In attuazione di quest'ultima disposizione costituzionale è intervenuto l'art. 4 della legge 2 luglio 2004, n. 165, che ha fissato i principi fondamentali che le Regioni sono chiamate ad osservare in materia di sistema di elezione.

In via transitoria si applica l'art. 5, primo comma, della legge costituzionale n. 1 del 1999, secondo cui, «fino alla data di entrata in vigore dei nuovi statuti regionali e delle nuove leggi elettorali ai sensi del primo comma dell'articolo 122 della Costituzione, (...) l'elezione del Presidente della Giunta regionale è contestuale al rinnovo dei rispettivi Consigli regionali e si effettua con le modalità previste dalle disposizioni di legge ordinaria vigenti in materia di elezione dei Consigli regionali».

Quindi, fino all'entrata in vigore del nuovo statuto regionale, resta fermo il sistema elettorale regionale dettato dalla disciplina statale e, precisamente, dalle leggi 17 febbraio 1968, n. 108, e 23 febbraio 1995, n. 43.

Le disposizioni impugnate, nel disciplinare il sistema elettorale regionale prima dell'approvazione dello statuto, sono in contrasto con la disciplina transitoria fissata dalla legge costituzionale n. 1 del 1999, la quale richiede che la legge elettorale segua nel tempo l'adozione del nuovo statuto, al fine di assicurare che il sistema di elezione sia in armonia con la forma di governo da essa definita. In ordine al rapporto tra lo statuto regionale e la legge sul sistema di elezione, la Corte ha, precisato, da un lato, che il rapporto tra forma di governo regionale e legge elettorale regionale può presentare aspetti di incoerenza dovuti all'inversione, temporale e logica, tra la prima e la seconda e, dall'altro, che l'entrata in vigore e l'applicazione della legge elettorale prima dello statuto potrebbero introdurre elementi originari di disfunzionalità, sino all'estremo limite del condizionamento del secondo da parte della prima, in violazione o elusione del carattere fondamentale della fonte statutaria.

b) Nella sentenza n. **188**, la Corte accoglie la questione di costituzionalità sollevata nei confronti dell'art. 10, comma 1, lettera j), della legge della Regione Puglia 28 gennaio 2005, n. 2 (Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale), nella parte in cui consentirebbe di attribuire ai gruppi di liste collegate con il Presidente eletto un premio di seggi aggiuntivi tale da determinare l'elezione di un numero di consiglieri superiore a quello fissato dall'art. 24, comma 1, dello statuto regionale.

Osserva la Corte che il rapporto tra statuto e legge della Regione è disegnato dalla Costituzione in termini sia di gerarchia, dato il carattere fondamentale della fonte statutaria, comprovato dal procedimento aggravato previsto dall'art. 123, commi secondo e terzo, della Costituzione, sia di competenza, in quanto l'art. 123 Cost. prevede l'esistenza nell'ordinamento

regionale ordinario di vere e proprie riserve normative a favore della fonte statutaria rispetto alle competenze del legislatore regionale.

Nell'ambito di tali riserve normative, rientra la determinazione del numero dei membri del Consiglio, in quanto la composizione dell'organo legislativo regionale rappresenta una fondamentale scelta politica sottesa alla determinazione della "forma di governo" della Regione. Di conseguenza, quando la fonte statutaria indica un numero fisso di consiglieri, senza possibilità di variazione, la legge regionale non può prevedere meccanismi diretti ad attribuire seggi aggiuntivi: la legge elettorale della Regione deve armonizzarsi con la forma di governo allo scopo di fornire a quest'ultima strumenti adeguati di equilibrato funzionamento sin dal momento della costituzione degli organi della regione, mediante la preposizione dei titolari alle singole cariche. La Regione che intenda introdurre nel proprio sistema di elezione il meccanismo del «doppio premio» deve prevedere espressamente nello statuto la possibilità di aumentare il numero di consiglieri (ciò è avvenuto, da ultimo, nelle Regioni Calabria e Toscana).

L'art. 24, comma 1, dello statuto della Regione Puglia indica un numero fisso di seggi consiliari, stabilendo che «il Consiglio regionale è composto da settanta consiglieri». La norma censurata, contenuta nella legge elettorale regionale, recepisce il meccanismo del premio aggiuntivo di maggioranza (cosiddetto «doppio premio») previsto dall'art. 15, comma 13, della legge statale n. 108 del 1968, modificandone parzialmente il contenuto. In particolare, è stato riformulato il numero 6 del comma 13 di detta disposizione, sostituendo il riferimento alla cifra elettorale regionale conseguita dalla lista regionale con quello ai voti riservati al candidato Presidente risultato eletto. In tal modo, a prescindere dalla «improprietà» di tale tecnica legislativa, la disposizione regionale determina, ove ricorrano i presupposti per la sua applicazione, un aumento del numero dei seggi consiliari indicato dallo statuto. Ne discende un contrasto tra la norma legislativa regionale e la norma statutaria, con conseguente violazione dell'art. 123 Cost.

1.2. Lo status dei consiglieri regionali

Lo status dei consiglieri regionali (o dei deputati, nel caso della Regione Siciliana) è stato preso in esame in relazione alle fattispecie che limitano l'elettorato passivo ed a quelle inerenti alla garanzia dell'insindacabilità per i voti dati e le opinioni espresse.

1.2.1. I limiti all'elettorato passivo (rinvio)

In tema di limiti all'elettorato passivo, sono da segnalare le sentenze numeri **294** e **310**, già oggetto di trattazione, nel Capitolo II, Sezione IV.

1.2.2. L'insindacabilità per le opinioni espresse

Con la sentenza n. **332**, la Corte accoglie i ricorsi per conflitto di attribuzione sollevati dalla Regione Veneto nei confronti dello Stato in relazione all'ordinanza di ammissione di mezzi istruttori, adottata il 19 maggio 2011 dal Tribunale di Venezia nell'ambito di un giudizio civile promosso contro due consiglieri regionali per il risarcimento dei danni derivanti da talune loro dichiarazioni, reputate diffamatorie.

Nella specie, ritiene la Corte, non si è di fronte ad un mero atto di impulso processuale, imposto dalla legge senza margini di discrezionalità in presenza di determinate condizioni, o comunque privo di ogni «contenuto decisorio»: ma, al contrario, di un provvedimento con il quale il giudice si è pronunciato – con valutazione discrezionale e sia pure in funzione preparatoria della pronuncia volta a definire il giudizio – sulle istanze istruttorie delle parti.

L'ordinanza in questione – prefigurando una pronuncia sul merito della domanda – contiene un implicito disconoscimento della garanzia, sufficiente a concretizzare la potenzialità lesiva.

La Corte ricorda che l'eccezionale garanzia di cui all'art. 122, quarto comma, Cost. – la quale non mira ad assicurare una posizione di privilegio ai consiglieri regionali, ma a preservare da interferenze e condizionamenti esterni le determinazioni inerenti alla sfera di autonomia

costituzionalmente riservata al Consiglio regionale – ricomprende tutte quelle attività che costituiscono esplicazione di una funzione tipica, affidata a tale organo dalla stessa Costituzione o da altre fonti normative cui la prima rinvia.

Come per l'analoga garanzia prevista a favore dei membri del Parlamento dall'art. 68, primo comma, Cost., l'immunità in parola si estende, peraltro, anche a quei comportamenti che, pur non rientrando fra gli atti tipici, siano collegati da nesso funzionale con l'esercizio delle attribuzioni proprie dell'organo di appartenenza, tra cui, in particolare, la divulgazione esterna delle opinioni espresse in sede consiliare.

Le condizioni affinché le dichiarazioni *extra moenia* possano ritenersi coperte dalla garanzia dell'insindacabilità sono le stesse elaborate dalla giurisprudenza di questa Corte in rapporto alla predetta garanzia di cui all'art. 68, primo comma, Cost.: vale a dire, la sostanziale corrispondenza contenutistica rispetto all'atto tipico e il legame di ordine temporale, idonei ad imprimere alle dichiarazioni esterne una connotazione divulgativa dell'attività istituzionale.

Riguardo al conflitto concernente uno dei due consiglieri, va, infatti, osservato che egli è stato convenuto in giudizio per il risarcimento dei danni derivanti da opinioni espresse in una interrogazione consiliare e riprese in un articolo pubblicato su un quotidiano, non già il giorno successivo – come si deduce in ricorso – ma addirittura (secondo quanto emerge dal testo prodotto dalla ricorrente) lo stesso giorno di presentazione dell'interrogazione (cioè, sebbene nell'articolo si affermi che questa era stata presentata nel pomeriggio del giorno precedente).

Per costante giurisprudenza, le interrogazioni e le interpellanze vanno senz'altro annoverate tra gli atti consiliari tipici, in quanto strumentali alle funzioni di controllo e di sindacato politico che il Consiglio esercita nei confronti della Giunta. A propria volta, l'articolo di stampa – praticamente coevo all'atto tipico – si limita, nella sostanza, a riprodurre i contenuti dell'interrogazione, con conseguente sussistenza di entrambe le evidenziate condizioni per la configurabilità del nesso funzionale.

Quanto, poi, al secondo conflitto, la responsabilità risarcitoria di quest'ultimo è stata dedotta in giudizio dalla società attrice in rapporto alle dichiarazioni rese nel corso di due interviste ad un quotidiano.

Tali interviste si connettono, peraltro, sul piano contenutistico, alle richieste scritte che il consigliere, all'epoca anche vicepresidente della commissione consiliare sanità, ha rivolto pochi giorni prima ai competenti uffici della Regione ed a tutte le Aziende sanitarie regionali, al fine di acquisire copia della documentazione relativa ai contratti di appalto conclusi con la società attrice e alle gare che li hanno preceduti. Ciò, nella prospettiva di appurare la posizione di quest'ultima nel quadro della gestione della sanità in Veneto e di fare luce su eventuali ulteriori responsabilità per la rilevante sottrazione di denaro pubblico, verificatasi nell'ambito della ULSS n. 9 di Treviso.

Al riguardo, la Corte precisa che tra le attività coperte dalla garanzia della insindacabilità ben possono essere annoverate quelle di vigilanza e di controllo che spettano alle commissioni consiliari, istituite quali articolazioni del Consiglio regionale, chiamate a svolgere le loro attribuzioni nell'ambito delle materie di rispettiva competenza: con la conseguenza che detta garanzia si estende anche alle dichiarazioni esterne che, in stretta successione temporale, ne riflettano i contenuti.

2. La ripartizione delle competenze normative

Come di consueto, la maggior parte delle decisioni che la Corte ha reso relativamente al Titolo V della Parte seconda della Costituzione riguarda il riparto di competenze tra lo Stato e le Regioni. Nella giurisprudenza del 2011, sono stati ripresi molti principi già enucleati nel recente passato e se ne sono ricavati, dal sistema, di nuovi.

2.1. Le materie di competenza esclusiva statale (art. 117, secondo comma, Cost.)

Attraverso le proprie pronunce, la Corte interviene su buona parte dei titoli competenziali previsti all'art. 117, secondo comma, della Costituzione.

2.1.1. «Immigrazione» (lettera b)

La sentenza n. **61** ha dichiarato non fondate le questioni aventi ad oggetto le disposizioni della legge della Regione Campania n. 6 del 2010, che dettano norme per l'inclusione sociale, economica e culturale delle persone straniere presenti sul territorio regionale.

Al riguardo, la Corte sottolinea che deve essere riconosciuta la possibilità di interventi legislativi delle Regioni con riguardo al fenomeno dell'immigrazione, per come previsto dall'art. 1, comma 4, del decreto legislativo n. 286 del 1998, fermo restando che tale potestà legislativa non può riguardare aspetti che attengono alle politiche di programmazione dei flussi di ingresso e di soggiorno nel territorio nazionale, ma altri ámbiti, come il diritto allo studio o all'assistenza sociale, attribuiti alla competenza concorrente e residuale delle Regioni. E ciò in quanto l'intervento pubblico concernente gli stranieri non può limitarsi al mero controllo dell'ingresso e del soggiorno degli stessi sul territorio nazionale, ma deve necessariamente considerare altri ámbiti – dall'assistenza sociale all'istruzione, dalla salute all'abitazione – che coinvolgono molteplici competenze normative, alcune attribuite allo Stato, altre alle Regioni. Tanto più che lo straniero è titolare di tutti i diritti fondamentali che la Costituzione riconosce spettanti alla persona.

Nella specie, le varie disposizioni censurate, pur nel loro eterogeneo contenuto precettivo, appaiono tutte finalizzate, peraltro in attuazione del comma 5 dell'art. 3 del decreto legislativo n. 286 del 1998, alla predisposizione da parte della Regione, in un contesto di competenze concorrenti o residuali, di sistemi di tutela e promozione, volti ad assicurare l'opportunità per le persone straniere presenti in Campania di accedere a diritti quali quello allo studio ed alla formazione professionale, all'assistenza sociale, al lavoro, all'abitazione, alla salute. Se tali norme si ritengono applicabili anche in favore degli stranieri non in regola con il permesso di soggiorno, è altrettanto vero che esse hanno di mira esclusivamente la tutela di diritti fondamentali, senza minimamente incidere sulla politica di regolamentazione della immigrazione ovvero sulla posizione giuridica dello straniero presente nel territorio nazionale o regionale o sullo *status* dei beneficiari. Di conseguenza, la lettera e la portata teleologica delle norme regionali impugnate non consentono di interpretare le stesse nel senso che gli interventi ivi previsti, ove riferibili appunto anche agli immigrati irregolari, permettano neppure indirettamente di legittimarne la presenza nel territorio dello Stato, interferendo sulla potestà, di esclusiva spettanza dello Stato, relativa alla programmazione dei flussi di ingresso e di soggiorno nel territorio nazionale ovvero ai presupposti ed alle modalità di regolarizzazione dello straniero.

2.1.2. «Tutela della concorrenza» (lettera e)

a) La competenza dello Stato risulta violata – secondo quanto stabilito nella sentenza n. **7** – dall'art. 1, comma 6, della legge della Regione Liguria 28 dicembre 2009, n. 63, che autorizza i soggetti privati che intendano promuovere interventi non previsti dagli strumenti di programmazione triennale adottati dalla Regione a presentare “studi di pre-fattibilità”, senza alcun diritto a compenso o alla realizzazione dell'opera e neppure ad una tempestiva decisione della Regione.

Motiva la Corte che l'iniziativa disciplinata dall'art. 153, comma 19, del d.lgs. n. 163 del 2006 si caratterizza, rispetto ad altre forme di realizzazione della finanza di progetto, per la sua idoneità ad integrare e coadiuvare l'attività di programmazione dell'amministrazione aggiudicatrice. L'ente pubblico si avvale dell'iniziativa privata e del contributo di idee e di capitali privati non solo per la realizzazione delle sue finalità, ma anche per la loro stessa individuazione. Lo studio di fattibilità presentato ai sensi del comma 19, al pari delle altre

procedure per la realizzazione della finanza di progetto, in caso di valutazione positiva, da parte dell'amministrazione, della pubblica utilità dell'opera, finisce con il costituire l'unica base della gara successiva e il solo termine di confronto delle eventuali altre offerte.

La Corte ha già avuto occasione di affermare che le norme relative alle procedure di gara ed all'esecuzione del rapporto contrattuale, ivi comprese quelle in tema di programmazione di lavori pubblici, sono di competenza legislativa statale perché poste a tutela della concorrenza.

Tale incidenza è evidente anche nel caso della disposizione oggi censurata. La presentazione di uno studio di fattibilità non compreso nella programmazione triennale attribuisce al proponente un indiscutibile vantaggio nella successiva gara per l'affidamento dell'opera stessa, dal momento che egli è il primo ad aver approfondito gli aspetti tecnici, amministrativi e finanziari del problema; ed anzi, proprio per effetto della mancata previsione della pubblica utilità dell'opera, può dirsi che egli acquisisce un vantaggio verosimilmente ancora maggiore rispetto agli eventuali concorrenti.

Pertanto, si deve ritenere che la presentazione dello studio di fattibilità, di cui all'art. 153, comma 19, pur cadendo in un momento antecedente alla fase dell'evidenza pubblica, costituisce parte integrante di quest'ultima. La norma regionale censurata, dunque, incidendo direttamente sulla materia, di competenza esclusiva statale, della tutela della concorrenza, è illegittima

b) Nella sentenza n. **43** si è stabilito che non viola la competenza statale il disposto dell'art. 19, comma 1, della legge regionale Umbria 21 febbraio 2010, n. 3, il quale stabilisce che «nell'affidamento di servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria, al fine di promuovere la qualità dei progetti e dei soggetti partecipanti alle gare, i soggetti aggiudicatori, nella scelta dell'offerta migliore, utilizzano, di preferenza, il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa».

La Corte motiva richiamando la sentenza n. 221 del 2010, dove ha affermato che la previsione regionale, la quale sancisca la preferenza per il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, «non è suscettibile di alterare le regole di funzionamento del mercato e, pertanto, non è idonea ad alterare i livelli di tutela della concorrenza fissati dalla legislazione nazionale».

Inoltre, si è anche affermato che le norme, come quelle che vengono in rilievo anche in questa sede, non escludono, «in via aprioristica e astratta, uno dei due possibili criteri di aggiudicazione», ma si limitano ad indicare «un ordine di priorità nella scelta, che non elimina il potere discrezionale della stazione appaltante di ricorrere all'altro criterio, cioè a quello del prezzo più basso».

Applicando questi principi al caso in esame, ne discende che la censura proposta con il ricorso non può trovare accoglimento.

c) È fondata – dichiara la sentenza n. **123** – la questione che investe l'art. 43, comma 2, della legge della Regione Calabria 26 febbraio 2010, n. 8. Tale comma, nel disporre la proroga dei contratti di servizio pubblico, relativi ai servizi di trasporto pubblico locale, al 31 dicembre 2010, con eventuali rinnovi annuali entro il termine finale previsto dal Regolamento CE del 23 ottobre 2007, n. 1370/2007 all'articolo 8, comma 2 (ovvero il 3 dicembre 2019), si pone in contrasto con quanto stabilito dall'art. 23-*bis* del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, che delinea un regime transitorio per l'affidamento del servizio difforme da quello previsto dalla disposizione impugnata.

Sul punto, la Corte ribadisce che la disciplina concernente le modalità dell'affidamento della gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica deve essere ricondotta alla materia, di competenza legislativa esclusiva dello Stato, della tutela della concorrenza, tenuto conto della sua diretta incidenza sul mercato ed ha ravvisato una violazione dell'art. 117, commi primo e secondo, lettera e), Cost., proprio in presenza di una norma di legge regionale che, in materia di servizi pubblici locali, determina un regime transitorio per la cessazione degli affidamenti diretti già in essere, che si pone in evidente contrasto con il regime transitorio disciplinato dall'art. 23-

bis del decreto-legge n. 112 del 2008.

d) Nella sentenza n. **150**, si è dichiarata l'incostituzionalità dell'art. 2 della legge della Regione Abruzzo n. 38 del 2010, che si autoqualifica di interpretazione autentica del comma 2 dell'art. 34 della legge regionale n. 17 del 2010, nella parte in cui prevede che il citato articolo debba essere inteso nel senso che «per ogni giornata di deroga dall'obbligo di chiusura domenicale deve corrispondere la concertazione di una corrispondente giornata di chiusura infrasettimanale e che non è consentita la deroga alle chiusure domenicali e festive in caso di mancato adempimento di questo obbligo. Non è consentita la deroga di cui al comma 2 dell'art. 34 della L.R. n. 17/2010, così come interpretato dal presente articolo nel caso di mancato rispetto del comma 3 del medesimo articolo 34».

Afferma la Corte che se è ammessa una disciplina che determini effetti pro-concorrenziali, sempre che tali effetti siano marginali o indiretti e non siano in contrasto con gli obiettivi delle norme statali che disciplinano il mercato, tutelano e promuovono la concorrenza, al contrario, 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. In altri termini, è possibile che accada, come nel caso in esame, che una misura che faccia parte di una regolamentazione stabilita dalle Regioni in un determinato ordinamento di settore attribuito alla propria competenza legislativa concorrente o residuale confligga con la finalità di «tutela della concorrenza» posta a fondamento dell'attribuzione allo Stato, da parte della lettera e) del secondo comma dell'art. 117 Cost., della potestà legislativa esclusiva in siffatta materia.

Si tratta, del resto, di affermazioni che la Corte già ha fatto con riferimento alla produzione normativa proveniente dallo Stato, quando ha sottolineato che non possono ricondursi alla «tutela della concorrenza» quelle misure statali che non intendono incidere sull'assetto concorrenziale dei mercati o che addirittura lo riducono o lo eliminano e che, in sede di scrutinio di costituzionalità, occorre verificare se le norme adottate dallo Stato siano essenzialmente finalizzate a garantire la concorrenza fra i diversi soggetti del mercato, allo scopo di accertarne la coerenza rispetto all'obiettivo di assicurare un mercato aperto e in libera concorrenza.

L'espressione «tutela della concorrenza» di cui all'art. 117, secondo comma, Cost. determina, quindi, la necessità di un esame contenutistico sia per ciò che costituisce il portato dell'esercizio della competenza legislativa esclusiva da parte dello Stato, sia per ciò che riguarda l'esplicazione della potestà legislativa regionale, sia essa riferibile al terzo o al quarto comma dell'art. 117 Cost.

Nel caso in esame, l'art. 2 della legge regionale n. 38 del 2010 impone agli esercizi commerciali che vogliano usufruire della facoltà di derogare all'obbligo di chiusura domenicale e festiva, di «compensare» ogni giornata di apertura facoltativa domenicale o festiva con una corrispondente giornata di chiusura infrasettimanale. Tale norma, contrariamente alla precedente, che pure pretende di interpretare, invece di ampliare o, comunque, di non modificare la portata della liberalizzazione introdotta a partire dal d.lgs. n. 114 del 1998, viene a regolamentare in modo più restrittivo la materia degli orari degli esercizi commerciali e della facoltà di apertura nelle giornate domenicali e festive, traducendosi in una misura che contrasta con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

e) La Corte accoglie, nella sentenza n. **187**, l'impugnazione dell'art. 40, comma 2, della legge regionale delle Marche n. 16 del 2010, il quale prevede che «il servizio idrico integrato in quanto di interesse generale riconducibile ai diritti fondamentali della persona non rientra tra i servizi pubblici locali a rilevanza economica».

Al riguardo, per la Corte è sufficiente richiamare la propria giurisprudenza in cui si è affermato che il legislatore statale, in coerenza con la normativa comunitaria e sull'incontestabile presupposto che il servizio idrico integrato si inserisce in uno specifico e peculiare mercato, ha correttamente qualificato tale servizio come di rilevanza economica,

conseguentemente escludendo ogni potere degli enti infrastatali di pervenire ad una diversa qualificazione.

La difforme affermazione contenuta nell'art. 40, comma 2, della legge regionale n. 16 del 2010, è, pertanto, affetta da un evidente vizio di legittimità costituzionale.

Si rivela incostituzionale, secondo quanto stabilito nella sentenza n. **235**, l'art. 2 della legge della Regione Campania n. 11 del 2010, perché la disposizione, nel fornire un'interpretazione delle norme relative al rinnovo delle concessioni in materia di utilizzazione delle acque minerali e termali, delle risorse geotermiche e delle acque di sorgente, sottrae queste ultime dall'applicabilità delle disposizioni del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59.

L'art. 2 della legge censurata, nel disporre che le concessioni demaniali idriche sono «afferenti alle attività sanitarie», sottrae le relative attività all'applicabilità delle disposizioni del decreto legislativo n. 59 del 2010, il cui art. 7 prevede che le attività sanitarie siano sottratte all'applicabilità della direttiva 2006/123/CE, ma nulla stabilisce in materia di esclusione del demanio idrico. La disposizione censurata, pertanto, incide sulla disciplina relativa ai servizi nel mercato interno, che rientra nella competenza legislativa statale, in quanto è diretta a tutelare la concorrenza (art. 117, secondo comma, lett. e), Cost.), assicurando il corretto e uniforme funzionamento del mercato.

f) Nella sentenza n. **339** si constata che viola la competenza esclusiva dello Stato in tema di tutela della concorrenza l'art. 14, comma 3, della legge della Regione Lombardia n. 19 del 2010, là dove, *sub specie* di disposizioni in materia di grandi derivazioni ad uso idroelettrico, prevede che «la Regione, in assenza e nelle more dell'individuazione dei requisiti organizzativi e finanziari minimi e dei parametri di aumento dell'energia prodotta e della potenza installata concernenti le procedure di gara, di cui all'art. 12, comma 2, del D.lgs. 79/1999, provvede a determinare i suddetti requisiti e parametri entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore del presente articolo».

Premette la Corte che il legislatore statale è intervenuto in materia con l'art. 15, comma 6-ter, lettera c), del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 122 del 2010, che, nel sostituire il comma 2 dell'art. 12 del d.lgs. n. 79 del 1999, così disponendo: «Il Ministero dello sviluppo economico, di concerto con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, previa intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, determina, con proprio provvedimento ed entro il termine di sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, i requisiti organizzativi e finanziari minimi, i parametri e i termini concernenti la procedura di gara in conformità a quanto previsto al comma 1, tenendo conto dell'interesse strategico degli impianti alimentati da fonti rinnovabili e del contributo degli impianti idroelettrici alla copertura della domanda e dei picchi di consumo».

Orbene, come emerge dalla lettura coordinata della disposizione ora trascritta e della norma regionale censurata, è agevole constatare che quest'ultima è intervenuta in materia affidata allo Stato, incidendo direttamente sulla disciplina delle procedure ad evidenza pubblica che spetta nella sua interezza alla competenza esclusiva dello Stato medesimo.

Non giova addurre che la tutela della concorrenza è materia trasversale che, come tale, non può azzerare ogni concorrente competenza legislativa regionale, poiché va rimessa alla discrezionalità del legislatore la predisposizione di regole che comportino il coinvolgimento regionale nell'adozione del decreto in questione. Il che è avvenuto con la previsione dell'intesa in sede di Conferenza unificata, in base al dettato attuale dell'art. 12, comma 2, del d.lgs. n. 79 del 1999.

La norma censurata attribuisce alla Regione una potestà legislativa che non le compete, postulando una sorta di potere sostitutivo della Regione stessa allo Stato («in assenza e nelle more» dell'intervento di questo), che non trova alcun ancoraggio nel dettato costituzionale.

Se la giurisprudenza della Corte ha ammesso la possibilità di un intervento pro-concorrenziale della legislazione regionale, nel caso di specie, tuttavia, manca ogni dato per qualificare tale intervento pro-concorrenziale, perché la Regione si attribuisce la potestà di

individuare i requisiti e i parametri di cui alla norma censurata, ma nulla dice in ordine al loro contenuto. Né la qualificazione suddetta può essere riconosciuta per il solo fatto che la Regione sarebbe intervenuta in favore della concorrenza, ponendo rimedio all'inerzia dello Stato, perché comunque una situazione di fatto non potrebbe giustificare una alterazione del riparto delle competenze legislative sancito dall'art. 117 Cost.

Parimenti, viene accolta la censura avverso l'art. 14, commi 7, 8, 9 e 10, della legge regionale lombarda n. 19 del 2010, in quanto la normativa impugnata configurerebbe «un sistema di impianti afferenti alle grandi derivazioni idroelettriche e non, invece, un sistema di affidamento, tramite gara, delle concessioni idroelettriche».

Osserva la Corte che il d.lgs. n. 79 del 1999, all'art. 12, comma 2, affida ad organi statali, previa intesa con la Conferenza unificata, la determinazione dei requisiti organizzativi e finanziari minimi, i parametri e i termini concernenti la procedura di gara, «in conformità a quanto previsto al comma 1»; e detta norma, come modificata dalla lettera a), comma 6, dell'art. 15 del d.l. n. 78 del 2010, nel testo integrato dalla relativa legge di conversione, dispone che l'amministrazione competente, cinque anni prima dello scadere di una concessione di grande derivazione d'acqua per uso idroelettrico e nei termini e nelle circostanze dalla norma medesima stabiliti, «indica una gara ad evidenza pubblica, nel rispetto della normativa vigente e dei principi fondamentali di tutela della concorrenza, libertà di stabilimento, trasparenza e non discriminazione, per l'attribuzione a titolo oneroso della concessione per un periodo di durata trentennale, avendo particolare riguardo ad un'offerta di miglioramento e risanamento ambientale del bacino idrografico di pertinenza e dell'energia prodotta o della potenza installata nonché di idonee misure di compensazione territoriale».

La legislazione statale, dunque, è chiara nel richiedere le procedure di gara ad evidenza pubblica, la cui disciplina è riconducibile per intero alla tutela della concorrenza, con conseguente titolarità della potestà legislativa, in via esclusiva, allo Stato.

La normativa regionale censurata viola, nel suo complesso, la detta competenza legislativa esclusiva.

Come risulta dal dettato del comma 7, la Regione Lombardia, allo scadere delle concessioni, acquisisce le opere e gli impianti afferenti alle grandi derivazioni idroelettriche e li conferisce a società patrimoniali di scopo, con partecipazione totalitaria di capitale pubblico incredibile. Tali società patrimoniali metteranno a disposizione del soggetto affidatario, individuato sia con la procedura di cui ai commi 2 e 8 sia con quelle di cui al comma 9, le infrastrutture e gli impianti afferenti alla derivazione.

Orbene, già l'*incipit* del comma 7 diverge dall'art. 12, comma 1 (testo vigente), del d.lgs. n. 79 del 1999, perché mentre quest'ultimo affida alla «amministrazione competente» l'indizione delle gare ad evidenza pubblica, la norma regionale demanda a società patrimoniali di scopo, all'uopo costituite (il cui ruolo non è ben precisato) la «messa a disposizione» del «soggetto affidatario», «individuato sia con la procedura di cui ai commi 2 e 8, sia con quella di cui al comma 9» delle infrastrutture e degli impianti relativi alla derivazione.

Tuttavia, a parte questo pur rilevante profilo, è l'individuazione del soggetto affidatario che si pone in palese contrasto con la normativa statale. Infatti, il comma 7 stabilisce che a tale individuazione si farà luogo sia con le procedure di cui ai commi 2 e 8, sia con quella di cui al comma 9. Però, mentre in effetti il comma 2 prevede l'indizione di gare ad evidenza pubblica, con esplicito rinvio all'art. 12, comma 1, del d.lgs. n. 79 del 1999, il comma 8 dispone che l'esercizio industriale delle infrastrutture e degli impianti afferenti alle grandi derivazioni idroelettriche sia affidato «mediante procedure competitive ad evidenza pubblica, ovvero direttamente a società a partecipazione mista pubblica e privata, a condizione che siano soddisfatti i requisiti prescritti dalle vigenti direttive comunitarie e norme nazionali». Il comma 9, poi, dispone che, in deroga a quanto previsto nei commi 2 e 8, le concessioni di grande derivazione d'acqua per uso idroelettrico ricadenti in tutto o in parte nelle province montane individuate dal comma stesso, sono affidate direttamente a società a partecipazione mista pubblica e privata partecipate dalle Province interessate, a condizione che siano soddisfatti i

requisiti dalla norma medesima previsti per la selezione del socio privato (da effettuare mediante procedure competitive ad evidenza pubblica), per le modalità della relativa gara e per la misura della partecipazione del socio privato.

In questo quadro, risulta evidente che l'affidamento mediante gare ad evidenza pubblica è rimesso alla mera discrezionalità del soggetto affidante, cui è demandata la scelta tra le dette procedure di gara (comma 2) e l'affidamento diretto, di cui al comma 7, che richiama anche i commi 8 e 9, e, per l'appunto, al comma 8, sia pure a condizione che siano soddisfatti i requisiti prescritti dalle vigenti direttive comunitarie e norme nazionali; queste ultime, tuttavia, come si è visto, nel settore de quo prescrivono l'indizione di gare ad evidenza pubblica, senza alternative, e, come questa Corte ha già chiarito, al legislatore italiano non è vietato adottare una disciplina che preveda regole concorrenziali – quali sono quelle in tema di gara ad evidenza pubblica – di applicazione più ampia rispetto a quella richiesta dal diritto comunitario: sentenza n. 325 del 2010, punto 6.1 del Considerato in diritto. Il comma 9, infine, stabilisce che l'affidamento diretto sia addirittura l'unica forma, con i requisiti sopra indicati.

L'assenza di criteri di scelta tra l'una o l'altra modalità di affidamento ne conferma il carattere meramente discrezionale. Ma si tratta, per l'appunto, di una conferma, perché per il resto la violazione della normativa statale, e della competenza legislativa esclusiva dello Stato nel contesto della quale la detta normativa va inquadrata ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., è palese.

2.1.3. «Sistema tributario [...] dello Stato» (lettera e)

Con la sentenza n. **60**, la Corte ha ritenuto non fondata, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost. - che attribuisce allo Stato la legislazione esclusiva in materia di sistema tributario dello Stato - la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, comma 2, alinea e lett. c), comma 3, e dell'art. 4, comma 1, alinea e lett. b), della legge della Regione Veneto 22 gennaio 2010, n. 5 - censurati sotto il profilo per cui consentirebbero alla Giunta regionale di concedere agevolazioni su tributi istituiti e disciplinati da legge statale.

Secondo la Corte, poiché le norme censurate stabiliscono testualmente che le agevolazioni cui esse si riferiscono sono concesse dalla Giunta regionale su non individuati tributi, canoni o altri diritti, «per quanto di competenza», tale riferimento alla sfera di competenza regionale deve essere inteso nel senso che le agevolazioni possono avere ad oggetto - oltre che i tributi propri, cioè i tributi istituiti e disciplinati con legge regionale ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost. - solo quei tributi statali per i quali la legge statale consente espressamente alle Regioni di disporre le agevolazioni medesime, e la cui individuazione è rimessa alla futura iniziativa legislativa regionale, di tal che non sussiste la lesione della competenza esclusiva statale in materia di sistema tributario dello Stato.

Con la successiva sentenza n. **323**, dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 27, comma 4, della legge della Provincia autonoma di Trento 27 dicembre 2010, n. 27, promossa in riferimento agli artt. 8, 9 e 73, comma 1-*bis*, del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 e all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, il quale stabilisce che: «Per il periodo di imposta in corso al 1° gennaio 2011 e per i due successivi, nei confronti dei soggetti passivi che versano contributi agli enti bilaterali che erogano prestazioni di sostegno al reddito sulla base di criteri definiti dalla Giunta provinciale, è riconosciuta una detrazione dell'IRAP dovuta alla Provincia pari al 90 per cento dell'importo del contributo versato nel corrispondente periodo di imposta ai predetti enti bilaterali. La predetta detrazione non può in ogni caso comportare, se cumulata con altre agevolazioni d'aliquota IRAP spettanti nel periodo d'imposta, un'agevolazione IRAP complessiva superiore a 0,92 punti percentuali del valore della produzione netta realizzata nel territorio provinciale. Con provvedimento della Giunta provinciale sono inoltre individuati gli enti bilaterali che erogano prestazioni di sostegno al reddito che danno diritto alla detrazione d'imposta disciplinata da questo comma».

La Corte ha ritenuto che la detrazione dell'IRAP prevista dalla disposizione provinciale impugnata è consentita dal comma 1-*bis* dell'art. 73 dello statuto speciale per il Trentino-Alto

Adige - comma aggiunto, a far data dal 1° gennaio 2010, dall'art. 2, comma 107, lettera c), numero 2), della legge 23 dicembre 2009, n. 191 - il quale stabilisce che: «Le province, relativamente ai tributi erariali per i quali lo Stato ne prevede la possibilità, possono in ogni caso modificare aliquote e prevedere esenzioni, detrazioni e deduzioni purché nei limiti delle aliquote superiori definite dalla normativa statale».

La Corte ha ricordato che tale disposizione statutaria va interpretata – come già evidenziato nella sentenza n. 357 del 2010 – nel senso che, nell'ipotesi in cui il gettito di un tributo erariale sia interamente devoluto alle Province, queste, ove la legge statale consenta loro una qualche manovra sulle aliquote, sulle esenzioni, sulle detrazioni o sulle deduzioni («ne prevede la possibilità»), possono liberamente («in ogni caso») compiere una qualsiasi di tali manovre, purché essa non abbia l'effetto economico di superare il limite delle «aliquote superiori» fissate dalla legge statale.

Orbene, ha ritenuto la Corte, il denunciato art. 27, comma 4, della legge della Provincia autonoma di Trento n. 27 del 2010 rispetta tutte le condizioni ed i limiti previsti dal citato art. 73, comma 1-bis – come interpretato dalla richiamata giurisprudenza della Corte – affinché le Province possano modificare la disciplina del tributo erariale. Esso, infatti, nell'introdurre una detrazione dell'IRAP: a) ha ad oggetto un tributo erariale il cui gettito, salve le disposizioni transitorie di cui all'art. 26 del d.lgs. n. 446 del 1997, è interamente devoluto alle Province autonome, ai sensi degli artt. 15 e 24, comma 2, del medesimo decreto legislativo; b) trae fondamento da norme statali (commi 1 e 3 dell'art. 16 del d.lgs. n. 446 del 1997), le quali consentono a dette Province di variare sia l'aliquota base, sia – per effetto delle modifiche apportate dall'art. 23, comma 5, lettera b, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, recante «Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria», convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111 – le aliquote speciali previste dal comma 1-bis dello stesso art. 16; c) comporta necessariamente una diminuzione del gettito del tributo e, quindi, rispetta i «limiti delle aliquote superiori definite dalla normativa statale».

La detrazione dell'IRAP prevista dalla disposizione censurata, pur non essendo espressamente autorizzata dal d.lgs. n. 446 del 1997, è, perciò, consentita dal richiamato parametro statutario dell'art. 73, comma 1-bis, del d.P.R. n. 670 del 1972.

Per quanto attiene all'ambito materiale costituito dall'ordinamento contabile dello Stato è da segnalare la sentenza n. 207. Con tale sentenza la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 del d.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122), per ritenuta violazione degli artt. 117, quarto comma, e 119 Cost., trovando la disciplina denunciata - riguardante il definanziamento delle leggi di spesa totalmente non utilizzate negli ultimi tre anni, con previsione di vincolo di destinazione di dette disponibilità finanziarie - la sua fonte legittimatrice nella potestà legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., nella materia dell'ordinamento contabile.

Secondo la Corte, assume particolare valore la circostanza che si verte in tema di stanziamenti previsti dallo Stato nel proprio bilancio, con destinazione ad una serie molto vasta di interventi, tra i quali vi è anche quello concernente il Fondo nazionale per la montagna e, dunque, anche le comunità montane; sicché, nello specifico – ha argomentato la Corte – si tratta di risorse statali, non ancora utilizzate, che, sulla base di una rinnovata valutazione delle esigenze di finanza pubblica, ricevono nel bilancio dello Stato una nuova destinazione ritenuta più consona in rapporto al mutato quadro di politica economica, con specifico riferimento all'esigenza di attenuazione dell'onere per l'ammortamento del debito pubblico statale.

Sotto altro aspetto, la Corte non ha ritenuto costituzionalmente illegittima la norma legislativa statale che, incidendo su somme iscritte in fondi statali, provveda ad una diversa utilizzazione di risorse «non impegnate o programmate» in un periodo determinato, «disponendo la nuova programmazione di esse per il conseguimento degli obiettivi di rilevanza strategica nazionale»; obiettivi, nella fattispecie ora in esame, rappresentati dalla esigenza di ridurre il debito pubblico dello Stato. Neppure – secondo la Corte – viene in rilievo, nella specie, il principio di legittimo

affidamento, al quale ha fatto riferimento la ricorrente, atteso che la disposizione impugnata ha inciso su stanziamenti statali di tre anni precedenti, per i quali non sono stati posti in essere né programmi, né atti di impegno.

*2.1.4. «Ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale»
(lettera h)*

a) Nella sentenza n. **35**, si dichiara l'incostituzionalità dell'art. 4, commi 2, lettera q), e 4, della legge della Regione Basilicata n. 41 del 2009, nella parte in cui prevede che possano essere raggiunte intese di collaborazione nell'attività di pubblica sicurezza tra le amministrazioni locali, anche al di fuori dei rispettivi territori di appartenenza, inviandone comunicazione al prefetto solo nel caso in cui riguardino personale avente la qualità di agente in servizio armato.

La descrizione dell'attività oggetto delle intese è fornita dal successivo comma 4 del medesimo art. 4 ai sensi del quale la polizia locale è chiamata a esercitare, «nei limiti previsti dalle deliberazioni dei comitati provinciali per l'ordine pubblico e la sicurezza pubblica, funzioni di tutela della sicurezza urbana, intesa come necessario presupposto dello sviluppo economico e sociale e della salvaguardia della vita delle persone residenti nel territorio, perseguita attraverso la coniugazione delle attività di prevenzione, mediazione dei conflitti, controllo e repressione».

In questa prospettiva – come attestano, da un lato, la stessa qualificazione dell'attività come di «concorso alla tutela della sicurezza pubblica» e, dall'altro, i riferimenti alla «salvaguardia della vita delle persone» tramite interventi di prevenzione e repressione – la regolamentazione delle «intese di collaborazione» oggetto di censura viene a collocarsi nell'ambito della materia «ordine pubblico e sicurezza», di competenza legislativa esclusiva statale: materia che, per consolidata giurisprudenza, attiene alla prevenzione dei reati e 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.

b) La competenza di esclusiva spettanza statale non risulta vulnerata, secondo quanto stabilito nella sentenza n. **300**, dagli artt. 1 e 2, comma 2, della legge della Provincia di Bolzano 22 novembre 2010, n. 13 (Disposizioni in materia di gioco lecito).

Primariamente, la Corte procede all'identificazione della materia nella quale si collocano le disposizioni oggetto del giudizio – le quali si inseriscono in corpi normativi volti alla regolamentazione degli spettacoli e degli esercizi commerciali, dettando precipuamente limiti alla collocazione nel territorio delle sale da gioco e di attrazione e delle apparecchiature per giochi leciti – sono dichiaratamente finalizzate a tutelare soggetti ritenuti maggiormente vulnerabili, o per la giovane età o perché bisognosi di cure di tipo sanitario o socio assistenziale, e a prevenire forme di gioco cosiddetto compulsivo, nonché ad evitare effetti pregiudizievoli per il contesto urbano, la viabilità e la quiete pubblica.

Le caratteristiche ora evidenziate valgono a differenziare le disposizioni impuginate dal contesto normativo, in materia di gioco, di cui si è già occupata la Corte (sentenze n. 72 del 2010 e n. 237 del 2006), rendendo la normativa provinciale in esame non riconducibile alla competenza legislativa statale in materia di «ordine pubblico e sicurezza»; materia che, per consolidata giurisprudenza di questa Corte, attiene alla «prevenzione dei reati ed al mantenimento dell'ordine pubblico», inteso questo quale «complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge la civile convivenza nella comunità nazionale» (ex plurimis, sentenza n. 35 del 2011).

Al riguardo, non può condividersi l'assunto del ricorrente, secondo il quale, proprio alla luce dei principi ora ricordati, la tutela dei minori – cui le norme regionali censurate sono (tra l'altro) preordinate – non potrebbe che spettare alla legislazione esclusiva statale, essendo incontestabile che detta tutela si traduca in un «interesse pubblico primario». Gli «interessi pubblici primari» che vengono in rilievo ai fini considerati sono, infatti, per quanto detto, unicamente gli interessi essenziali al mantenimento di una ordinata convivenza civile:

risultando evidente come, diversamente opinando, si produrrebbe una smisurata dilatazione della nozione di sicurezza e ordine pubblico, tale da porre in crisi la stessa ripartizione costituzionale delle competenze legislative, con l'affermazione di una preminente competenza statale potenzialmente riferibile a ogni tipo di attività. La semplice circostanza che la disciplina normativa attenga a un bene giuridico fondamentale non vale, dunque, di per sé, a escludere la potestà legislativa regionale o provinciale, radicando quella statale.

Nel caso in esame, le disposizioni censurate hanno riguardo a situazioni che non necessariamente implicano un concreto pericolo di commissione di fatti penalmente illeciti o di turbativa dell'ordine pubblico, preoccupandosi, piuttosto, delle conseguenze sociali dell'offerta dei giochi su fasce di consumatori psicologicamente più deboli, nonché dell'impatto sul territorio dell'afflusso a detti giochi degli utenti.

Le disposizioni impugnate, infatti, non incidono direttamente sulla individuazione ed installazione dei giochi leciti, ma su fattori (quali la prossimità a determinati luoghi e la pubblicità) che potrebbero, da un canto, indurre al gioco un pubblico costituito da soggetti psicologicamente più vulnerabili od immaturi e, quindi, maggiormente esposti alla capacità suggestiva dell'illusione di conseguire, tramite il gioco, vincite e facili guadagni; dall'altro, influire sulla viabilità e sull'inquinamento acustico delle aree interessate.

c) Con la sentenza n. **325**, la Corte accoglie le censure concernenti l'art. 46 della legge della Regione Puglia n. 19 del 2010, che prevede l'istituzione dell'«Agenzia regionale per la promozione della legalità e della cittadinanza sociale», i cui compiti e funzioni sono definiti con legge regionale. Per finanziare le attività dell'agenzia, «è istituito nel bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2011, il capitolo di spesa 721071, denominato “Spese per la promozione della legalità nell'ambito della cittadinanza sociale e delle politiche della salute”, con una dotazione finanziaria, in termini di competenza e cassa, di euro 200mila».

La Corte ricorda che altre Regioni in passato hanno previsto osservatori o comitati scientifici per la promozione della legalità e/o della sicurezza ed ha ritenuto legittima la previsione in Abruzzo di un «Comitato scientifico regionale permanente per le politiche della sicurezza e della legalità», in quanto i compiti da esso svolti sono essenzialmente di studio e ricerca (sentenza n. 105 del 2006). Diversamente, la Regione Puglia ha istituito un'apposita Agenzia, il cui nome di per sé evoca un ruolo operativo non riducibile a meri compiti istruttori, consultivi o di studio e ricerca.

Inoltre, nonostante le denominazioni dell'unità previsionale di base e del capitolo di spesa previsti per la copertura finanziaria delle spese dell'Agenzia regionale per la promozione della legalità e della cittadinanza sociale (rispettivamente «Assistenza ospedaliera e specialistica» e «Spese per la promozione della legalità in ambito sanitario e della cittadinanza sociale»), il contesto in cui tale organismo è stato ideato è riconducibile ad ambiti di intervento parzialmente sovrapponibili con le competenze statali in materia di sicurezza e di amministrazione di beni sequestrati.

L'ambito di intervento dell'Agenzia regionale, pertanto, rientra nella materia dell'ordine pubblico e sicurezza, riservata alla competenza legislativa statale.

2.1.5. «Giurisdizione e norme processuali» (lettera l)

Invasivo della competenza esclusiva statale risulta l'art. 4, comma 2, lettera c) della legge della Basilicata n. 41 del 2009, ove si prevede che gli appartenenti alla polizia locale dei Comuni e delle Province esercitano funzioni di polizia giudiziaria secondo le disposizioni della vigente legislazione statale (sentenza n. **35**).

La Corte ricorda che, quanto alla polizia giudiziaria che, a norma dell'art. 55 del codice di procedura penale, opera, di propria iniziativa e per disposizione o delega dell'Autorità giudiziaria, ai fini dell'applicazione della legge penale, l'esclusione della competenza regionale risulta dalla competenza esclusiva dello Stato in materia di giurisdizione penale disposta dalla lettera l) del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione.

D'altro canto, il vigente codice di procedura penale ha configurato la polizia giudiziaria come soggetto ausiliario di uno dei soggetti del rapporto triadico in cui si esprime la funzione giurisdizionale (il pubblico ministero).

Ne consegue che va ritenuta costituzionalmente illegittima una norma regionale che provveda ad attribuire al personale della polizia locale la qualifica di ufficiale o agente di polizia giudiziaria, trattandosi di compito riservato in via esclusiva alla legislazione statale.

Né il richiamo, contenuto nella legge regionale, alla legge statale (e, comunque, la conformità della prima alla seconda) vale ad emendare il vizio denunciato. Il problema, infatti, non è di stabilire se la legislazione regionale sia o non sia conforme a quella statale, ma, ancor prima, se sia competente o meno a disporre il riconoscimento delle qualifiche di cui si tratta, indipendentemente dalla conformità o dalla difformità rispetto alla legge dello Stato. La giurisprudenza della Corte è, del resto, costante nell'affermare che la novazione della fonte con intrusione negli ambiti di competenza esclusiva statale costituisce causa di illegittimità della norma regionale.

2.1.6. «Ordinamento civile» (lettera l)

a) Nella sentenza n. 7 si evidenzia che violano la competenza esclusiva dello Stato gli artt. 4, 7 ed 8 della legge regionale ligure n. 63 del 2009: il primo, in materia di trattamento economico dei dipendenti regionali, prevede la corresponsione, a coloro che svolgano compiti che importano una particolare responsabilità, di un'indennità prevista dalla stessa contrattazione collettiva (CCNL del comparto Regioni – Enti Locali), da prelevarsi da un fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività; l'art. 7, in materia di trasferte, stabilisce che, per il personale in trasferta, il tempo occorrente per il viaggio è utile ai fini del completamento dell'orario di lavoro e per il calcolo del lavoro straordinario per il personale cui può essere corrisposto il relativo compenso; il successivo art. 8, infine, dispone che, al personale dipendente dalla Giunta regionale con rapporto di lavoro subordinato in servizio presso la sede di Bruxelles, sia corrisposta un'indennità di servizio di euro tredicimila lordi annui per tredici mensilità.

Per la Corte, il censurato art. 4 è lesivo della competenza legislativa statale in materia di ordinamento civile e della c.d. riserva di contrattazione collettiva. Infatti, attraverso il richiamo ad una norma contrattuale, pur adottata nella sede competente, fissa in maniera definitiva una fonte necessariamente fluida e mutevole, qual è la contrattazione collettiva, determinando, per la sola Regione Liguria, l'ultrattività di tale regime; che, peraltro, è stato sopravanzato, a livello nazionale, da una nuova disciplina contrattuale più rigorosa.

I successivi artt. 7 ed 8, in riferimento al personale contrattualizzato, dettano una disciplina eccentrica in materia, rispettivamente, di orario di lavoro e di trattamenti economici, incidendo su aspetti privatistici del contratto con la Regione, con lesione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordinamento civile.

b) Nella sentenza n. 8 si rigetta la questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto l'art. 48, comma 1, della legge della Regione Emilia-Romagna 22 dicembre 2009, n. 24, impugnato nella parte in cui «riconosce a tutti i cittadini di Stati appartenenti alla Unione europea il diritto di accedere alla fruizione dei servizi pubblici e privati in condizioni di parità di trattamento e senza discriminazione, diretta o indiretta, di razza, sesso, orientamento sessuale, lingua, religione, opinioni politiche, condizioni personali e sociali. L'accesso ai servizi avviene a parità di condizioni rispetto ai cittadini italiani e con la corresponsione degli eventuali contributi da questi dovuti». La citata disposizione viene contestata in quanto violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, introducendo «un'ipotesi di obbligo legale a contrarre», che incide sull'autonomia negoziale dei privati.

La Corte replica che la disposizione si limita a richiamare l'obbligo del necessario rispetto del principio di eguaglianza e di non discriminazione tratti dalla Costituzione e dai Trattati europei. Ne consegue che la disposizione impugnata non è idonea a ledere alcuna competenza riservata allo Stato.

c) La Corte, nella sentenza n. 43, constata che la competenza statale è violata dall'art. 13, comma 3, della legge regionale Umbria 21 febbraio 2010, n. 3, là dove stabilisce che «i soggetti aggiudicatori possono utilizzare l'elenco regionale dei prezzi e dei costi per la sicurezza non aggiornato per i progetti di livello almeno preliminare, approvati prima della data di pubblicazione dell'aggiornamento a condizione che i relativi bandi, avvisi o lettere di invito per l'esecuzione dei lavori vengano, rispettivamente, pubblicati o trasmesse, entro il successivo mese di giugno».

La norma censurata effettivamente è volta a disciplinare una fase afferente all'esecuzione del contratto di appalto, secondo cui la fase di esecuzione in senso stretto del rapporto contrattuale rientra nella materia dell'ordinamento civile ed è, pertanto, di esclusiva competenza legislativa dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Nella specie, premesso che si verte senza dubbio nella materia dell'ordinamento civile, è evidente lo scostamento tra la disposizione regionale impugnata e quella statale, contenuta nell'art. 133, comma 8, del Codice dei contratti pubblici, in ordine all'aggiornamento periodico dei prezzi e dei costi, con particolare riferimento all'utilizzazione dei prezzari «scaduti», per i quali la citata normativa statale fissa termini certi e, come affermato dalla difesa statale, «più stringenti» per quanto attiene alla utilizzazione dei prezzari stessi.

La Corte accoglie, poi, l'impugnativa avverso l'art. 20, comma 3, della legge regionale Umbria n. 3 del 2010, il quale prevede che «il responsabile del procedimento o il dirigente competente delle amministrazioni aggiudicatrici possono procedere all'affidamento diretto dei servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria di importo stimato inferiore a ventimila euro indicati nei propri provvedimenti per l'acquisizione in economia, a soggetti esterni alle amministrazioni, con le procedure e le modalità indicate negli stessi provvedimenti, scegliendoli anche negli eventuali elenchi di cui al comma 1. In tal caso il ribasso sull'importo delle prestazioni, fissato ai sensi delle tariffe professionali di cui al D.M. 4 aprile 2001 del Ministro della giustizia, è negoziato tra il responsabile del procedimento o il dirigente competente e il professionista cui si intende affidare il servizio».

Per la Corte, la previsione che, all'esito della procedure di affidamento diretto dei servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria, sia possibile la determinazione dei corrispettivi concordata tra il responsabile del procedimento o il dirigente e il professionista incaricato – invade la sfera di competenza statale in materia di ordinamento civile. La disposizione in esame, infatti, disciplina un aspetto afferente al contenuto negoziale del contratto di appalto e dunque attiene a quei profili in cui la pubblica amministrazione agisce nell'esercizio della propria autonomia negoziale. In definitiva, venendo in rilievo la regolamentazione di un rapporto privatistico che, per assicurare il principio di uguaglianza, deve essere disciplinato in maniera uniforme dalla normativa contenuta nel Codice dei contratti pubblici, la disposizione stessa deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

d) Una indebita invasione della competenza legislativa statale esclusiva viene rinvenuta all'art. 8, comma 1, lett. r), della legge della Regione Lombardia 5 febbraio 2010, n. 7, nella parte in cui disponendo che, in relazione agli appalti di importo inferiore alle soglie di cui all'art. 28, comma 1, lett. a) e b) del d.lgs. n. 163 del 2006, per determinate forniture di beni prodotti in serie e di servizi a carattere periodico, o di natura intellettuale, il collaudo e la verifica di conformità possono essere sostituiti da un attestato di regolare esecuzione rilasciato dal responsabile unico del procedimento ovvero dal dirigente della struttura destinataria della fornitura del servizio (sentenza n. 53).

La Corte premette che, nel settore degli appalti pubblici, la fase che ha inizio con la stipulazione del contratto e prosegue con l'attuazione del rapporto negoziale è disciplinata da norme che devono essere ascritte all'ambito materiale dell'ordinamento civile, in quanto l'amministrazione si pone in una posizione di tendenziale parità con la controparte ed agisce non nell'esercizio di poteri amministrativi, bensì nell'esercizio della propria autonomia negoziale. Con riferimento alla disciplina del collaudo, pertanto, le Regioni sono tenute ad applicare la normativa

statale e ad adeguarsi alla disciplina dettata dallo Stato per tutto quanto attiene alla fase di esecuzione dei contratti di lavori, servizi e forniture. Questo non significa, tuttavia, che, in relazione a peculiari esigenze di interesse pubblico, non possano residuare in capo all'autorità procedente poteri pubblici riferibili, in particolare, a specifici aspetti organizzativi afferenti alla stessa fase esecutiva.

Si tratta di elementi di differenziazione tra la disciplina statale e quella regionale che confermano la violazione, ad opera della normativa impugnata, della sfera di competenza statale esclusiva prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Né può ritenersi che le suindicate differenziazioni di disciplina possano essere ascritte a profili meramente organizzativi, per i quali la giurisprudenza della Corte ha riconosciuto la sussistenza della competenza legislativa delle Regioni. Perché, infatti, operi detta competenza è necessario che si verta in tema di aspetti attinenti specificamente all'organizzazione interna degli apparati amministrativi e tecnici regionali, deputati a svolgere funzioni inerenti alla stipulazione dei contratti o alla realizzazione delle opere; circostanze, queste, per certo non rinvenibili nella specie.

e) Nella sentenza n. 68, la Corte accoglie le questioni riferite all'art. 21, commi 1, 4, 5 e 6, della legge della Regione Puglia n. 4 del 2010, riguardante il personale sanitario degli istituti penitenziari. Il comma 1 autorizza le ASL, nei pubblici concorsi da bandire per la copertura dei posti vacanti nei servizi o unità operative multiprofessionali «a prevedere, ai sensi della normativa vigente, una riserva di posti per consentire l'accesso nei ruoli aziendali del personale sanitario non medico le cui convenzioni sono state prorogate al 30 giugno 2010». Il successivo comma 4 stabilisce che «la spesa inerente l'inquadramento del personale di cui ai commi precedenti non rientra nei limiti prescritti dall'articolo 1, comma 565, lettera a), della L. 296/2006, trattandosi di trasferimento successivo di funzioni i cui oneri sono assicurati con le risorse finanziarie di cui all'articolo 6» del d.P.C.m. 1° aprile 2008. Il comma 5, poi, prevede che «il personale medico titolare di incarico provvisorio di cui all'articolo 50 della legge 9 ottobre 1970, n. 740, è equiparato al personale medico titolare di incarico definitivo di cui all'articolo 3, comma 4, del D.P.C.M. 1° aprile 2008. Tale personale è collocato in apposito elenco nominativo a esaurimento istituito presso l'ASL di competenza. Nei confronti del personale di cui al presente comma si applica lo stesso trattamento giuridico ed economico dei medici con incarico definitivo, ivi compresi i trattamenti contributivi e previdenziali». Il comma 6, infine, dispone che «i contratti di lavoro dei medici del servizio integrativo di assistenza sanitaria e dei medici specialisti di cui agli articoli 51 e 52 della l. n. 740 del 1970, come rispettivamente modificati dagli articoli 4 e 5 della legge 15 gennaio 1991, n. 26, sono disciplinati dagli accordi integrativi regionali per la medicina generale e per la specialistica ambulatoriale, da approvare a seguito della sottoscrizione degli accordi collettivi nazionali stipulati in data 27 maggio 2009, in attesa della specifica trattativa nazionale dedicata alla medicina penitenziaria».

Ad avviso della Corte, il comma 1 dell'art. 21 della legge della Regione Puglia n. 4 del 2010 indica genericamente una riserva di posti, senza che essa sia delimitata in modo rigoroso, con conseguente violazione dell'art. 97 Cost.

Il comma 4 non indica in alcun modo la copertura finanziaria per l'assunzione del personale considerato, con conseguente violazione dell'art. 81 Cost.

Il comma 5, prevedendo una equiparazione tra il personale medico titolare di incarico provvisorio e quello titolare di incarico definitivo, anche a fini previdenziali, dispone la trasformazione di rapporti provvisori in rapporti definitivi. Il comma 6 stabilisce una equiparazione tra medici del servizio integrativo di assistenza sanitaria e medici specialisti di cui agli artt. 51 e 52 della legge n. 740 del 1970, da un lato, e medici generali e per la specialistica ambulatoriale, dall'altro, con conseguente invasione dell'area della contrattazione collettiva. Le equiparazioni previste dalle norme impuginate nel disciplinare, anche a fini previdenziali, rapporti di lavoro di natura privatistica, violano l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in materia di ordinamento civile.

Una declaratoria di incostituzionalità investe anche l'art. 13 della legge regionale, il quale stabilisce che «nel limite dei posti vacanti nella dotazione organica e nel rispetto della riduzione della spesa del personale imposto dalle norme vigenti, il personale già titolare di contratto ovvero di incarico a tempo indeterminato presso aziende o enti del servizio sanitario nazionale (SSN) e in servizio a tempo determinato al 31 dicembre 2009 presso un'azienda o ente del servizio sanitario della Regione Puglia è confermato nei ruoli di quest'ultima, a tempo indeterminato, previa presentazione, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, di apposita domanda di mobilità».

La disposizione impugnata, facendo ricorso all'istituto della mobilità, prevede la «ruolizzazione» – ossia l'inquadramento a tempo indeterminato nei ruoli del servizio sanitario regionale – di personale «già titolare di contratto ovvero di incarico a tempo indeterminato» presso enti del servizio sanitario nazionale. La norma consente l'inquadramento di personale e trasforma rapporti di lavoro a tempo determinato oppure rapporti di lavoro non di ruolo a tempo indeterminato in rapporti di lavoro di ruolo a tempo indeterminato. Ne discende la violazione dell'art. 97 Cost., perché la disposizione censurata non prevede il pubblico concorso per l'inquadramento, e dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in materia di ordinamento civile, perché la norma concerne l'istituto della mobilità, disciplinato dai contratti collettivi di lavoro.

f) Viola la competenza esclusiva statale l'art. 1, commi da 55 a 63, della legge della Regione Campania 21 gennaio 2010, n. 2, là dove autorizza gli enti del servizio sanitario regionale a trasformare contratti di lavoro precario o flessibile, attualmente in corso o comunque già stipulati, in veri e propri contratti di lavoro a tempo indeterminato (sentenza n. 69).

La disposizione censurata incide sulla regolamentazione del rapporto precario già in atto (e, in particolare, sugli aspetti connessi alla durata del rapporto) e determina, al contempo, la costituzione di altro rapporto giuridico (il rapporto di lavoro a tempo indeterminato, destinato a sorgere proprio per effetto della stabilizzazione).

Una simile disposizione è inquadrabile, quindi, nella materia disciplinata dall'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., di competenza esclusiva del legislatore statale. La disciplina della fase costitutiva del contratto di lavoro, così come quella del rapporto sorto per effetto dello stesso, si realizzano mediante la stipulazione di un contratto di diritto privato e, pertanto, appartengono alla materia dell'ordinamento civile.

Anche la questione relativa alle disposizioni regionali contenute nell'art. 1, commi da 84 a 91, della legge regionale n. 2 del 2010 della Campania risulta fondata.

Le norme censurate introducono incentivi economici alla risoluzione anticipata del rapporto, stabilendone l'importo nella misura massima di trentasei mensilità per il personale non dirigente e di trenta mensilità per il personale dirigenziale.

Tali disposizioni, al di là delle possibili intenzioni di contenimento della spesa pubblica, introducono un istituto economico, quale l'indennità suddetta; determinano i criteri per il suo calcolo e, quindi, la sua entità; disciplinano la sua revocabilità ed hanno una chiara natura contrattuale, incidendo direttamente sulla regolamentazione del rapporto di lavoro con i dipendenti del Consiglio regionale, della Giunta e degli enti strumentali della Regione Campania.

Pertanto, esse, in contrasto con le disposizioni statali contenute negli artt. da 40 a 50 del d.lgs. n. 165 del 2001, che riservano alla contrattazione collettiva la determinazione delle norme regolatrici del rapporto di lavoro privatizzato con le pubbliche amministrazioni, invadono la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile.

g) La competenza esclusiva dello Stato è violata, secondo quanto stabilito nella sentenza n. 77, dall'art. 18, comma 4, della legge della Regione Molise n. 3 del 2010, dove si prevede che la Giunta regionale adotti una nuova disciplina in materia di buoni pasto, spettanti ai dipendenti regionali, e si stabilisce anche il numero massimo annuale di essi concedibili a ogni lavoratore.

I buoni pasto costituiscono, come noto, 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 Corte ha già affermato che detta disciplina rientra nella materia dell'ordinamento civile (sentenze n. 324 del 2010 e n. 151 del 2010) e che a questa materia è riconducibile anche il trattamento economico (sentenza n. 332 del 2010) dei dipendenti pubblici, il cui rapporto di impiego sia stato privatizzato e, conseguentemente, disciplinato dalla contrattazione collettiva (sentenza n. 189 del 2007).

Pertanto, la norma regionale in esame, disciplinando un aspetto del trattamento economico dei dipendenti della Regione, il cui rapporto di impiego è stato privatizzato, invade la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile e deve conseguentemente essere dichiarata illegittima.

h) Una violazione della competenza statale viene ravvisata, con la sentenza n. **150**, all'art. 34, comma 3, della legge regionale dell'Abruzzo n. 17 del 2010, dove si dispone che i Comuni, nello stabilire con ordinanza sindacale il calendario delle giornate di deroga all'obbligo di chiusura domenicale e festiva, debbano garantire, limitatamente agli esercizi della grande distribuzione, che sia assicurato, a rotazione, il riposo ai lavoratori per almeno la metà delle giornate di apertura domenicale e festiva e che i lavoratori a riposo siano sostituiti con assunzioni temporanee.

In tal modo, ritiene la Corte, la Regione viene ad incidere sulle modalità di svolgimento del rapporto di lavoro subordinato e, in particolare, sugli aspetti che regolano la disciplina del riposo domenicale e festivo, che rientrano nella materia «ordinamento civile».

Infatti, la disciplina *de qua* è rimessa alla contrattazione delle parti, salvi i limiti stabiliti dal legislatore statale con il d.lgs. 8 aprile 2003, n. 66, che all'art. 1 chiarisce che le disposizioni ivi contenute sono «dirette a regolamentare in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, e nel pieno rispetto del ruolo della autonomia negoziale collettiva, i profili di disciplina del rapporto di lavoro connessi alla organizzazione dell'orario di lavoro». Il successivo art. 9, comma 1, con riferimento ai riposi settimanali, stabilisce la seguente regola generale: «Il lavoratore ha diritto ogni sette giorni a un periodo di riposo di almeno ventiquattro ore consecutive, di regola in coincidenza con la domenica, da cumulare con le ore di riposo giornaliero di cui all'articolo 7».

Il successivo comma 3 del medesimo art. 9 individua le eccezioni alla sopra riportata regola generale stabilendo i casi nei quali «il riposo di ventiquattro ore consecutive può essere fissato in un giorno diverso dalla domenica e può essere attuato mediante turni per il personale interessato a modelli tecnico-organizzativi di turnazione particolare, ovvero addetto alle attività aventi determinate caratteristiche», tra le quali, alla lettera g), indica espressamente l'attività relativa all'apertura domenicale e festiva degli esercizi commerciali (cioè le attività indicate negli artt. 11, 12 e 13 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 114).

La norma regionale, pertanto, invade il campo dell'ordinamento civile, poiché disciplina il rapporto di lavoro subordinato riservato alla legislazione statale, ai contratti collettivi stipulati a livello nazionale e ai contratti collettivi territoriali o aziendali, e prevede una diversa disciplina del riposo e della rotazione dei lavoratori dipendenti della grande distribuzione nelle giornate festive e domenicali di apertura.

i) La Corte, con la sentenza n. **170**, accoglie le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge della Regione Abruzzo 14 luglio 2010, n. 24 e dell'art. 5, comma 4, della legge della Regione Abruzzo 10 agosto 2010, n. 38, che ha sostituito il comma 1 del predetto art. 5 della legge abruzzese n. 24 del 2010.

La prima norma dispone che, al fine di consentire l'ordinata conclusione dei progetti *in itinere*, i dirigenti responsabili dei medesimi possono prorogare eventuali contratti di collaborazione in essere. La seconda, nel sostituire la prima, ne ha riprodotto il testo, aggiungendo un secondo periodo, secondo il quale le proroghe possono essere disposte anche più volte, purché siano necessarie alla definizione dei programmi di lavoro o dei progetti per i quali i rapporti sono in

corso e nel rispetto, comunque, delle norme generali di finanza pubblica.

La prima norma censurata incide su uno degli aspetti della disciplina (di diritto privato) di tali contratti, vale a dire la loro durata, non a caso oggetto di specifica previsione da parte dell'art. 7, comma 6, lettera d), del d.lgs. n. 165 del 2001, il quale stabilisce che la durata di simili contratti deve essere predeterminata al momento della stipulazione.

Il fatto che il censurato art. 5 preveda la possibilità di proroga della durata originariamente stabilita solamente nei casi in cui ciò sia necessario per la conclusione di progetti già avviati in modo simile a quanto consentito anche dal menzionato art. 7 del d.lgs. n. 165 del 2001, non ha alcun rilievo per escludere la illegittimità costituzionale della norma. Vertendosi in una materia, l'ordinamento civile, riservata alla competenza esclusiva dello Stato, la Regione non può legiferare in un campo ad essa precluso, neppure per conformarsi alla disciplina statale.

Anche la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 4, della legge della Regione Abruzzo n. 38 del 2010 è fondata, poiché nel sostituire l'originario testo dell'art. 5, comma 1, della legge della Regione Abruzzo n. 24 del 2010, ne riproduce il primo periodo che consente la proroga dei contratti di collaborazione.

j) Nella sentenza n. **208**, la Corte non condivide le censure regionali avverso alcune disposizioni del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, che prevedono la variazione in aumento dei pedaggi sulle autostrade e sui raccordi autostradali, nonché l'individuazione delle tratte da sottoporre a pedaggio e la maggiorazione tariffaria forfettaria.

Le disposizioni si articolano in una disciplina a regime, ove l'ammontare del pedaggio è determinato con un d.P.C.m., ed in una disciplina transitoria, ove viene previsto che, sino all'applicazione della nuova tariffa, sia applicata in via forfettaria una maggiorazione fissa ai caselli delle autostrade assentite in concessione, che si interconnettono con le autostrade e con i raccordi autostradali gestiti dall'ANAS. S.p.a.

Come espresso nel terzo comma della disposizione impugnata, la previsione del pedaggio in tratte in precedenza a libera percorrenza e le modalità di determinazione di esso sulle autostrade e sui raccordi autostradali gestiti dall'ANAS S.p.a. sono state introdotte nell'ambito delle misure stabilite per ridurre i contributi annui, a favore di quest'ultima, a carico del bilancio statale.

Costituiscono, dunque, il risultato della scelta del mutamento di regime dell'utilizzazione di infrastrutture, da gratuito a pagamento, per esigenze di bilancio, anche in conseguenza dell'applicazione in materia di trasporti del principio "chi usa paga", di matrice comunitaria.

Il pagamento del pedaggio, infatti, viene richiesto in ragione dell'utilizzazione dell'autostrada o del raccordo autostradale gestiti direttamente dall'ANAS S.p.a., appartenenti al demanio statale.

La legislazione vigente ha, invero, individuato la rete autostradale e stradale di interesse nazionale, che – già appartenente al demanio statale ai sensi dell'art. 822 cod. civ. – non è stata trasferita a quello regionale o locale. In essa sono ricomprese le autostrade ed i raccordi autostradali in gestione diretta dell'ANAS S.p.a. che, oltre a rimanere nella titolarità statale, mantengono la loro destinazione funzionale all'interesse generale.

In questo quadro normativo, la previsione dell'applicazione di un pedaggio rientra nella disciplina degli aspetti dominicali del demanio statale e, quindi, anche nella materia, riservata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, «ordinamento civile».

La Corte, per quanto concerne i beni del demanio marittimo, ha, invero, ritenuto che diritto dominicale e facoltà ad esso inerenti precedono logicamente la ripartizione delle competenze ed ineriscono alla capacità giuridica dell'ente secondo i principi dell'ordinamento civile. Ha, inoltre, in più occasioni, affermato che la disciplina degli aspetti dominicali del demanio statale rientra nella materia dell'ordinamento civile di competenza esclusiva dello Stato. In tali aspetti è compresa altresì la potestà di imposizione e di riscossione del canone per la concessione di aree del demanio statale, in relazione alla quale è determinante la titolarità del bene e non la titolarità delle funzioni legislative o amministrative delle Regioni in ordine all'utilizzazione dei beni.

Sulla base delle considerazioni appena svolte, la fissazione del pedaggio per l'utilizzazione delle autostrade e dei raccordi in gestione diretta, nonché la determinazione dei criteri e delle modalità per la loro applicazione, in ragione della natura e del regime demaniale del bene cui afferrisce, si ascrive alla potestà legislativa esclusiva statale.

Inoltre, la stretta correlazione tra il disposto del comma 2 del citato art. 15 e quello del comma 1 – desumibile dalla sua collocazione sistematica e dalla transitorietà del regime ivi contemplato – consente un'interpretazione restrittiva dello stesso, volta ad escludere l'imposizione agli automobilisti di una prestazione patrimoniale a prescindere dall'utilizzo in concreto del tratto viario interessato dal pedaggio (autostrade e raccordi in gestione diretta dell'ANAS S.p.a.): interpretazione che rende infondate le censure sul punto.

k) La competenza esclusiva dello Stato è violata – come dichiarato nella sentenza n. **235** – dall'ultimo capoverso del riformulato comma 13 dell'art. 1 della legge regionale della Campania n. 2 del 2010, secondo cui «[n]on è possibile prevedere biglietti di ingresso per l'accesso alla battigia ove l'unico accesso alla stessa è quello dell'uso in concessione ai privati».

La battigia fa parte del demanio marittimo e la relativa disciplina rientra nella materia dell'ordinamento civile, riservata alla potestà legislativa esclusiva statale. La legislazione regionale non può disciplinare le modalità di accesso alla battigia, che sono regolate dal decreto legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito nella legge 4 dicembre 1993, n. 494.

l) La competenza dello Stato risulta violata dall'art. 15 della legge reg. Calabria n. 34 del 2010, che così stabilisce: «Per eccezionali ragioni di continuità nell'azione amministrativa restano validi gli incarichi dirigenziali conferiti, per la copertura dei posti vacanti, in data anteriore al 17 novembre 2010, ai sensi dell'articolo 10, commi 4, 4-bis e 4-ter, della legge regionale 7 agosto 2002, n. 31, nonché i consequenziali effetti giuridici» (sentenza n. **310**).

La disposizione, secondo il ricorrente, si porrebbe in contrasto con l'art. 40, comma 1, lettera f), del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, il quale ha modificato l'art. 19 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, aggiungendo il comma 6-ter, il quale dispone che i commi 6 e 6-bis si applicano alle amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del medesimo decreto. Quest'ultima norma, a sua volta, stabilisce che per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato e, per quanto qui interessa, le Regioni.

Posta tale premessa, si nota che il comma 6 della stessa disposizione statale stabilisce, con riferimento agli incarichi a soggetti esterni ai ruoli dell'amministrazione conferente, che la durata di questi ultimi «non può eccedere, per gli incarichi di funzione dirigenziale, di cui ai commi 3 e 4, il termine di tre anni, e, per gli altri incarichi di funzione dirigenziale, il termine di cinque anni».

La suddetta normativa statale in materia di incarichi dirigenziali conferiti a soggetti esterni all'amministrazione è stata ritenuta riconducibile alla materia dell'ordinamento civile, poiché il conferimento di incarichi dirigenziali a soggetti esterni, disciplinato dalla normativa citata, si realizza mediante la stipulazione di un contratto di lavoro di diritto privato. Tra i precetti rientranti nella materia dell'ordinamento civile, devono ritenersi compresi anche quelli relativi alla durata massima dell'incarico.

m) Con una articolata motivazione la Corte, nella sentenza n. **320**, dichiara l'incostituzionalità del comma 2 dell'art. 49 della legge della Regione Lombardia 12 dicembre 2003, n. 26, il quale stabilisce che «gli enti locali possono costituire una società patrimoniale d'ambito ai sensi dell'articolo 113, comma 13, del d.lgs. 267/2000, a condizione che questa sia unica per ciascun ATO e vi partecipino direttamente o indirettamente mediante conferimento della proprietà delle reti, degli impianti, delle altre dotazioni patrimoniali del servizio idrico integrato e, in caso di partecipazione indiretta, del relativo ramo d'azienda, i comuni rappresentativi di almeno i due terzi del numero dei comuni dell'ambito». Il comma 4 del medesimo articolo della legge regionale prevede che la società patrimoniale d'ambito «in ogni caso [...] pone a disposizione del gestore incaricato della gestione del servizio le reti, gli impianti e le altre dotazioni patrimoniali» e che «l'ente responsabile dell'ATO può assegnare alla società il compito di espletare le gare per

l'affidamento del servizio, le attività di progettazione preliminare delle opere infrastrutturali relative al servizio idrico e le attività di collaudo delle stesse». Il successivo comma 6, lettera c), dispone che, al fine di ottemperare nei termini all'obbligo di affidamento del servizio al gestore unico, l'ente responsabile dell'ambito territoriale ottimale [ATO], tramite l'Ufficio d'ambito di cui all'art. 48 della stessa legge reg. n. 26 del 2003, effettua «la definizione dei criteri per il trasferimento dei beni e del personale delle gestioni esistenti».

Per la Corte, la disposizione regionale censurata prevede, sia pure con riferimento alle sole infrastrutture idriche, un caso di cessione ad un soggetto di diritto privato – la società patrimoniale d'ambito a capitale pubblico incedibile – di beni demaniali e, perciò, incide sul regime giuridico della proprietà pubblica. Essa va, pertanto, ascritta alla materia ordinamento civile, riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. Ne segue che la Regione resistente è legittimata a disporre in tale materia solo ove la legge regionale costituisca attuazione di una specifica normativa statale.

Nella specie, una siffatta normativa statale manca, non potendo essa essere individuata nel citato comma 13 dell'art. 113 del TUEL, perché doveva ritenersi già tacitamente abrogato, per incompatibilità, dal comma 5 dell'art. 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008, il quale aveva stabilito il principio secondo cui le reti sono di «proprietà pubblica»; principio evidentemente in contrasto con il richiamato comma 13, che consentiva, invece, il conferimento delle reti in proprietà a società di diritto privato a capitale interamente pubblico. Al riguardo, va osservato che la proprietà pubblica delle reti implica, indubbiamente, l'assoggettamento di queste – e, dunque, anche delle reti idriche – al regime giuridico del demanio accidentale pubblico, con conseguente divieto di cessione e di mutamento della destinazione pubblica. In particolare le reti, intese in senso ampio, vanno ricomprese, in quanto appartenenti ad enti pubblici territoriali, tra i beni demaniali, ai sensi del combinato disposto del secondo comma dell'art. 822 e del primo comma dell'art. 824 cod. civ. Il comma 1 dell'art. 143 del d.lgs. n. 152 del 2006 (anch'esso anteriore alla disposizione regionale impugnata) conferma la natura demaniale delle infrastrutture idriche, disponendo che «gli acquedotti, le fognature, gli impianti di depurazione e le altre infrastrutture idriche di proprietà pubblica, fino al punto di consegna e/o di misurazione, fanno parte del demanio ai sensi degli articoli 822 e seguenti del codice civile e sono inalienabili se non nei modi e nei limiti stabiliti dalla legge».

È, perciò, evidente l'incompatibilità del regime demaniale stabilito dal comma 5 dell'art. 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008 e dal comma 1 dell'art. 143 del d.lgs. n. 152 del 2006 con il conferimento in proprietà previsto dal comma 13 dell'art. 113 del TUEL.

Né vale obiettare che la disposizione impugnata, nel prevedere espressamente l'incidibilità del capitale della società a totale partecipazione pubblica e nel richiamare il comma 13 dell'art. 113 del TUEL, garantisce il mantenimento del regime giuridico proprio dei beni demaniali conferiti in proprietà alla società patrimoniale d'ambito.

È noto che il patrimonio sociale costituisce una nozione diversa da quella di capitale sociale: il primo è rappresentato dal complesso dei rapporti giuridici, attivi e passivi, che fanno capo alla società; il secondo è l'espressione numerica del valore in denaro di quella frazione ideale del patrimonio sociale netto (dedotte, cioè, le passività) che è fissata dall'atto costitutivo e non è distribuibile tra i soci. Ne deriva che l'incidibilità delle quote od azioni del capitale sociale – sia essa frutto di una pattuizione fra i soci (art. 2341-*bis* cod. civ.) o, come nel caso di specie, di una previsione legislativa – non comporta anche l'incidibilità dei beni che costituiscono il patrimonio della società; beni, perciò, che possono liberamente circolare e che integrano la garanzia generica dei creditori (art. 2740 cod. civ.), limitabile solo nei casi stabiliti dalla legge dello Stato nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia di ordinamento civile. La sola partecipazione pubblica, ancorché totalitaria, in società di capitali non vale, dunque, a mutare la disciplina della circolazione giuridica dei beni che formano il patrimonio sociale e la loro qualificazione.

In conclusione, la rilevata abrogazione tacita del comma 13 dell'art. 113 del TUEL, per incompatibilità con il comma 5 dell'art. 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008, preclude alla

Regione resistente di disciplinare, in attuazione del medesimo comma 13, il regime della proprietà di beni del demanio accidentale degli enti pubblici territoriali, trattandosi di materia ascrivibile all'ordinamento civile, riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato. Da ciò consegue la violazione, da parte della Regione Lombardia, di tale sfera di competenza statale e, quindi, l'illegittimità costituzionale del comma 2 dell'art. 49 della legge reg. n. 26 del 2003, quale introdotto dalla disposizione impugnata.

Con riguardo al comma 4 dell'art. 49 della legge reg. n. 26 del 2003, la Corte rileva che la disposizione denunciata, prevedendo la possibilità di assegnare il compito di espletare le gare per l'affidamento del servizio idrico alla società patrimoniale d'ambito di cui al precedente comma 2 dello stesso art. 49, fa riferimento ad un soggetto la cui costituzione è prevista da una disposizione della quale è stata accertata l'illegittimità costituzionale, cui consegue, necessariamente, anche quella del denunciato comma 4.

In ordine al comma 6, lettera c), dell'art. 49 della legge reg. Lombardia n. 26 del 2003, secondo cui l'ente responsabile dell'ATO effettua «la definizione dei criteri per il trasferimento dei beni e del personale delle gestioni esistenti», la Corte non accoglie i dubbi di costituzionalità avanzati dal ricorrente, il quale, muovendo dalla premessa interpretativa che il denunciato comma 6, lettera c), sia «collegato» al precedente comma 2, ripropone le medesime censure prospettate in relazione a quest'ultimo comma. Detta premessa è, però, erronea, perché il comma 2 riguarda il conferimento in proprietà delle infrastrutture idriche alla società patrimoniale d'ambito, mentre l'impugnato comma 6, lettera c), concerne solo la definizione dei criteri per il trasferimento dei beni e del personale delle gestioni esistenti al gestore unico del servizio idrico integrato, gestore che è soggetto diverso dalla società patrimoniale d'ambito. Risulta, quindi, evidente che non sussiste il dedotto collegamento tra il comma 2 e il comma 6, lettera c), dell'art. 49 e che, di conseguenza, le censure prospettate dal ricorrente nei riguardi della prima disposizione non possono valere con riferimento al contenuto normativo della seconda.

n) La Corte dichiara, con la sentenza n. **339**, l'illegittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 2, terzo periodo, della legge della Regione Lombardia 23 dicembre 2010, n. 19, che ha sostituito l'articolo 25, comma 6, della legge regionale 7 luglio 2008, n. 20, nella parte in cui dispone che «le economie risultanti dalla riduzione dell'organico complessivo della dirigenza possono essere destinate alla valorizzazione delle posizioni organizzative, in aggiunta alle risorse annualmente stanziare ai sensi dell'articolo 31 del CCNL del personale del comparto Regioni-Autonomie locali del 22 gennaio 2004».

La norma impugnata disciplina un aspetto del trattamento economico dei dipendenti della Regione, il cui rapporto d'impiego è stato privatizzato, sicché rientra nella materia dell'ordinamento civile, come si desume, del resto, dall'art. 45, comma 1, del citato d.lgs. n. 165 del 2001, con conseguente violazione dell'art. 117, comma secondo, lettera l), Cost.

Non può, infatti, condividersi l'argomento secondo cui la norma impugnata rientrerebbe nell'organizzazione del personale regionale, in parte demandato alla potestà residuale della Regione, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost., ed in parte all'adeguamento degli ordinamenti regionali al d.lgs. n. 165 del 2001. Si deve replicare che, come il testuale tenore della disposizione censurata rivela, essa attiene proprio al trattamento economico dei dipendenti della Regione, prevedendo in sostanza l'erogazione di incentivi, e dunque riguarda un profilo rientrante comunque nella materia dell'ordinamento civile.

2.1.7. L'operare congiunto delle competenze in materia di «tutela della concorrenza» (lettera e) e di «ordinamento civile» (lettera l)

All'esame della Corte, nel giudizio concluso con la sentenza n. **43**, sono numerose disposizioni della legge della Regione Umbria 21 gennaio 2010, n. 3.

Preliminarmente, la Corte richiama gli orientamenti sul riparto di competenza tra Stato e Regioni a statuto ordinario in materia di appalti di lavori pubblici, affermando che la giurisprudenza costituzionale è costante nel ritenere che, in mancanza di una espressa indicazione nel nuovo art. 117 Cost., i lavori pubblici «non integrano una vera e propria materia, ma si

qualificano a seconda dell'oggetto al quale afferiscono» e pertanto possono essere ascritti, di volta in volta, a potestà legislative statali o regionali. Ne deriva che non è configurabile né una materia relativa ai lavori pubblici nazionali, né tantomeno un ambito materiale afferente al settore dei lavori pubblici di interesse regionale.

Ne consegue che le questioni di costituzionalità devono essere esaminate in rapporto al contenuto delle singole disposizioni impugnate, al fine di stabilire quali siano gli ambiti materiali in cui esse trovano collocazione.

Avendo riguardo all'ordinaria articolazione delle procedure di gara è, pertanto, necessario distinguere la fase che precede la stipulazione del contratto da quella di conclusione ed esecuzione di esso.

Con riferimento alla fase della procedura amministrativa di evidenza pubblica, l'ambito materiale prevalente è quello della tutela della concorrenza. In particolare, nello specifico settore degli appalti pubblici vengono in rilievo norme che si qualificano per la finalità perseguita di assicurare la concorrenza "per" il mercato.

In relazione alla fase negoziale, che ha inizio con la stipulazione del contratto, la Corte ha precisato come l'amministrazione si ponga in una posizione di tendenziale parità con la controparte ed agisca nell'esercizio non di poteri amministrativi, bensì della propria autonomia negoziale. Ne consegue che la disciplina della predetta fase deve essere ascritta prevalentemente all'ambito materiale dell'ordinamento civile. Sussiste, infatti, l'esigenza, sottesa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità di trattamento, nell'intero territorio nazionale, della disciplina dei momenti di conclusione ed esecuzione dei contratti di appalto. Ciò, però, non significa che, in relazione a peculiari esigenze di interesse pubblico, non possano residuare in capo all'autorità procedente poteri pubblici riferibili, tra l'altro, a specifici aspetti organizzativi afferenti alla stessa fase esecutiva.

Tuttavia, le singole Regioni a statuto ordinario sono legittimate a regolare soltanto quelle fasi procedurali che afferiscono a materie di propria competenza, nonché gli oggetti della procedura rientranti anch'essi in ambiti materiali di pertinenza regionale.

La Corte ha poi affermato che, al fine di evitare che siano vanificate le competenze delle Regioni a statuto ordinario, è consentito che norme regionali riconducibili a tali competenze possano produrre «effetti proconcorrenziali», 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.

Ciò chiarito, viene in rilievo, innanzitutto, l'art. 1, comma 1, della legge della Regione Umbria 21 gennaio 2010, n. 3, il quale così dispone: «con la presente legge la Regione nei limiti e nel rispetto della Costituzione, dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, nonché della normativa statale, detta la disciplina per la esecuzione di lavori e opere pubbliche da eseguirsi sul territorio regionale, di competenza della Regione e degli altri soggetti di cui all'articolo 2, nonché disposizioni in materia di regolarità contributiva per i lavori pubblici».

Al riguardo, la Corte osserva che l'espressione «esecuzione di lavori e opere pubbliche», adoperata nel comma in esame dal legislatore regionale, non può essere intesa come "fase esecutiva dei contratti di appalto", bensì come equivalente a "realizzazione delle opere pubbliche"; vale a dire in un senso più ampio rispetto a quello desumibile dal solo dato letterale.

A ciò va aggiunto che la disposizione impugnata ha una valenza meramente programmatica, dal momento che essa non disciplina alcuno specifico istituto relativo ai lavori pubblici.

Non può, dunque, ritenersi che per il solo fatto che in tale disposizione si faccia riferimento alla disciplina per la esecuzione di lavori e opere pubbliche da eseguirsi sul territorio regionale sia stata violata la competenza statale in materia di ordinamento civile. Analogamente è a dirsi per quanto attiene alla dedotta lesione della competenza esclusiva dello Stato in tema di tutela della concorrenza.

I medesimi parametri costituzionali non risultano violati dall'art. 2 della legge della Regione Umbria 21 febbraio 2010, n. 3. il quale individua i soggetti destinatari delle disposizioni dettate dalla medesima legge per la esecuzione di lavori e opere pubbliche da realizzarsi sul territorio regionale

In proposito, la Corte ricorda che, con la sentenza n. 401 del 2007, ha avuto modo di affermare che «non è possibile tracciare una netta linea di demarcazione che faccia unicamente perno sul profilo soggettivo in quanto la perimetrazione delle sfere materiali di competenza non può essere determinata avendo riguardo esclusivamente alla natura del soggetto che indice la gara o al quale è riferibile quel determinato bene o servizio, occorrendo fare riferimento, invece, al contenuto delle norme censurate al fine di inquadrarlo negli ambiti materiali indicati dall'art. 117 Cost.».

Ciò comporta che il legislatore regionale può stabilire quali siano i destinatari dei propri precetti nei limiti in cui l'adozione di questi ultimi rientri nell'ambito di specifiche competenze della Regione. In altri termini, non è possibile effettuare un giudizio di costituzionalità che investa il piano soggettivo senza valutarne anche l'ambito di rilevanza oggettivo e cioè l'attività che in concreto i soggetti dovranno porre in essere, alla luce di quanto previsto dal legislatore stesso.

Deve, anzi, osservarsi come il legislatore regionale, nella specie, abbia effettuato una scelta che, avuto riguardo alle espressioni impiegate, ricomprende nell'ambito applicativo della legge una serie ampia di destinatari delle disposizioni adottate. Il fatto poi che tra questi ultimi ve ne possano essere anche alcuni che rivestono forma privatistica, non reca un *vulnus* alle competenze statali di cui si assume la violazione. In conclusione, il legislatore regionale ha inteso delimitare l'area dei soggetti che partecipano, in vario modo, alla realizzazione di opere pubbliche o di lavori pubblici, con specifico riferimento alla realtà regionale. E, a questo riguardo, non può essere negata la legittimazione della Regione a precisare l'ambito di applicazione della propria normativa in materia.

La Corte accoglie, poi, l'impugnazione statale avverso i commi 3 e 4 dell'art. 22 della legge regionale in esame, i quali così dispongono: «3. Le amministrazioni aggiudicatrici possono provvedere all'espletamento dell'attività di manutenzione tramite la stipula di contratti aperti della durata massima di quattro anni. Per contratto aperto si intende il contratto in cui la prestazione è pattuita con riferimento ad un determinato arco di tempo, per interventi non predeterminati nel numero, ma resi necessari secondo le necessità delle amministrazioni aggiudicatrici. | 4. Qualora, nel caso di contratti aperti, l'importo dei lavori da eseguire ecceda l'importo contrattuale, il direttore dei lavori dà comunicazione al responsabile del procedimento per le opportune determinazioni. Il responsabile del procedimento può autorizzare l'ulteriore spesa fino ad un totale complessivo pari all'importo originario posto a base di gara, e comunque non superiore a duecentomila euro. In caso di contratto pluriennale la ulteriore spesa riferita alla singola annualità può essere autorizzata fino ad un totale complessivo pari all'importo originario posto a base di gara previsto per il singolo anno, e comunque non può essere superiore a duecentomila euro».

La Corte, dopo avere premesso che tali disposizioni prevedono una particolare tipologia di contratti, definiti "aperti", non contemplata dal d.lgs. n. 163 del 2006 ribadisce che spetta al legislatore statale – ferma restando l'autonomia negoziale delle singole amministrazioni aggiudicatrici – individuare, per garantire uniformità di trattamento sull'intero territorio nazionale, il tipo contrattuale da utilizzare per la regolamentazione dei rapporti di lavori, servizi e forniture. Ne consegue che il prevalente ambito materiale che, nella specie, viene in rilievo, è rappresentato dall'ordinamento civile. Tale uniformità, nella previsione della tipologia e dell'oggetto dei contratti, è funzionale ad assicurare il rispetto dei principi sottesi alla competenza legislativa esclusiva in materia di tutela della concorrenza.

Alla luce di quanto esposto, viene, pertanto, dichiarata la illegittimità costituzionale dei commi impugnati per violazione dei parametri costituzionali di cui all'art. 117, secondo comma, lettere e) ed l), Cost.

2.1.8. L'operare congiunto delle competenze in materia di «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali» (lettera

g) e di «ordinamento civile» (lettera l)

Non risulta lesivo delle competenze regionali – secondo quanto affermato nella sentenza n. **153** – l'art. 1 del decreto-legge 30 aprile 2010, n. 64, dove si dispone che con uno o più regolamenti il Governo provveda alla revisione dell'attuale assetto ordinamentale e organizzativo delle fondazioni lirico-sinfoniche, di cui al decreto legislativo 29 giugno 1996, n. 367, anche con modifiche delle disposizioni legislative vigenti, in conformità ad una serie di precisi criteri direttivi.

Premette la Corte che il decreto-legge n. 64 del 2010 intende incidere sull'organizzazione e sul funzionamento delle fondazioni lirico-sinfoniche con «un primo, immediato e urgente intervento volto a riformare, negli assetti fondamentali, un settore in profonda crisi come quello [...] lirico-sinfonico [...] al fine di razionalizzare le spese degli enti lirici [per il solo personale di entità superiore al valore economico del finanziamento statale] e nel contempo implementare, oltre alla produttività del settore, i livelli di qualità delle produzioni offerte».

La Corte ritiene che la norma impugnata afferisca alla materia «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali», contemplata nella richiamata lettera g) del secondo comma dell'art. 117 Cost., poiché, nonostante l'acquisizione della veste giuridica formale di «fondazioni di diritto privato», tali soggetti conservano, pur dopo la loro trasformazione, una marcata impronta pubblicistica.

Gli indici della connotazione pubblica degli enti lirici sono, peraltro, molteplici e ravvisabili nella preminente rilevanza dello Stato nei finanziamenti, nel conseguente assoggettamento al controllo della Corte dei conti, nel patrocinio dell'Avvocatura dello Stato, nell'inclusione nel novero degli organismi di diritto pubblico soggetti al d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici).

Alla natura pubblica di tali enti – non controversa – la Corte ritiene che si accompagni il carattere nazionale dei medesimi perché le finalità delle anzidette fondazioni, ossia la diffusione dell'arte musicale, la formazione professionale dei quadri artistici e l'educazione musicale della collettività travalicano largamente i confini regionali e si proiettano in una dimensione estesa a tutto il territorio nazionale. Sono significativi, d'altronde, del fatto che non si tratta di attività di spettacolo di interesse locale gli ingenti flussi di denaro con cui lo Stato ha sovvenzionato e continua a sovvenzionare tali soggetti.

Anche il confronto con i teatri di tradizione e le altre istituzioni concertistico-orchestrali, protagonisti – essi sì – della programmazione di attività musicali in ambito ben circoscritto (art. 28 della legge n. 800 del 1967), evidenzia chiaramente la vocazione, per contro, spiccatamente nazionale di quel gruppo di enti lirici di eccellenza (che, non a caso, si è ritenuto di ampliare con legge dello Stato, includendovi la «Fondazione lirico-sinfonica Petruzzelli e Teatri di Bari» costituita ex art. 1 della legge n. 310 del 2003), la rilevanza generale delle finalità perseguite e l'ampiezza delle attività svolte.

D'altro canto, l'assoggettamento – «per quanto non espressamente previsto dal presente decreto» (art. 4 del d.lgs. n. 367 del 1996) – alla disciplina del codice civile e delle disposizioni di attuazione del medesimo, colloca per questo aspetto residuo le fondazioni in esame, munite di personalità giuridica di diritto privato pur svolgendo funzioni di sicuro rilievo pubblicistico, all'interno dell'ordinamento civile, materia, anche questa, rientrante nella competenza legislativa esclusiva dello Stato.

La legittimazione dello Stato a doppio titolo (art. 117, secondo comma, lettere g e l, Cost.) nel disciplinare il riordino del settore lirico-sinfonico ed il riassetto degli enti pubblici ivi impegnati, è coerente, anche con lo scopo dichiarato dalla legge di trasmettere i valori civili fondamentali tradizionalmente coltivati dalle più nobili istituzioni teatrali e culturali della Nazione (art. 1, comma 1-bis, lettera g, del decreto-legge n. 64 del 2010, aggiunto dalla legge di conversione n. 100 del 2010).

Tali obiettivi costituiscono, infatti, esplicazione dei principi fondamentali dello sviluppo della cultura e della tutela del patrimonio storico e artistico della Nazione, di cui all'art. 9, primo e

secondo comma, Cost., che solo una normativa di sistema degli enti strumentali dettata dallo Stato può contribuire a realizzare adeguatamente. Né è un fuor d'opera richiamare, altresì, il modello delle istituzioni di alta cultura, che autorizza lo Stato a limitare, con una propria disciplina, l'autonomia ordinamentale ad esse riconosciuta (art. 33, sesto comma, Cost.).

In tale ultima prospettiva, la Corte ha già affermato che lo sviluppo della cultura (art. 9 Cost.) giustifica un intervento dello Stato «anche al di là del riparto di competenze per materia tra Stato e Regioni di cui all'art. 117 Cost.» (sentenza n. 307 del 2004) e che un valore costituzionalmente protetto come la ricerca scientifica (artt. 9 e 33 Cost.), «in quanto tale in grado di rilevare a prescindere da ambiti di competenze rigorosamente delimitati», rende ammissibile un intervento “autonomo” statale, non solo in relazione alla disciplina delle «istituzioni di alta cultura, università ed accademie», ma anche se si riflette, al di fuori di detta sfera, su una materia di competenza concorrente, come, appunto, l'attività di ricerca scientifica (sentenza n. 31 del 2005).

E ciò a prescindere da ogni richiamo, pure ipotizzabile, all'area della tutela “conservativa” dei beni culturali, anch'essa appannaggio della sola competenza legislativa dello Stato (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.).

In conclusione, le condizioni richieste dalla giurisprudenza per l'affermazione di una competenza esclusiva dello Stato ricorrono quindi tutte (sentenze n. 405 e n. 270 del 2005), ciò che consente di respingere anche gli ulteriori motivi di censura avverso la potestà regolamentare attribuita al Governo, la quale, nelle materie di cui all'art. 117, secondo comma, Cost., spetta, salvo delega, proprio allo Stato (art. 117, sesto comma, Cost.).

Neppure ha rilievo la mancata previsione dell'intesa con la Conferenza unificata, perché nei settori di esclusiva competenza statale è sufficiente il parere, peraltro ritenuto adeguato persino in ipotesi d'incidenza dell'intervento legislativo dello Stato su plurime competenze correlate. E ciò senza tralasciare di osservare che il legislatore statale ha avuto cura di inserire – sub comma 1-*bis* dell'impugnato art. 1, aggiunto dalla legge di conversione n. 100 del 2010 – l'ulteriore criterio direttivo di «a) prevedere l'attivazione di un percorso che coinvolga tutti i soggetti interessati, quali le Regioni, i comuni, i sovrintendenti delle fondazioni, le organizzazioni sindacali rappresentative», che viene pienamente incontro alle istanze partecipative di tutti i soggetti a vario titolo coinvolti nel processo di riforma del settore lirico-sinfonico, attribuendo anche alle Regioni il potere d'interloquire al riguardo.

2.1.9. L'operare congiunto delle competenze in materia di «cittadinanza, stato civile e anagrafe» (lettera i) e di «ordinamento civile» (lettera l)

Nella sentenza n. 8 si è stabilito che le competenze statali non sono vulnerate dall'art. 48, comma 3, della legge della Regione Emilia-Romagna 22 dicembre 2009, n. 24, censurato nella parte in cui prevede che «i diritti generati dalla legislazione regionale nell'accesso ai servizi, alle azioni e agli interventi, si applicano» anche «alle forme di convivenza» di cui all'art. 4 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223. Ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, la disposizione viola l'art. 117, secondo comma, lettere i) e l), della Costituzione, poiché il richiamo alle «forme di convivenza», di cui al citato d.P.R. che, nel definire la «famiglia anagrafica», ricomprenderebbe «l'insieme delle persone legate da vincoli affettivi», invaderebbe la competenza esclusiva dello Stato nelle materie di «cittadinanza, stato civile e anagrafi» e dell'«ordinamento civile».

La censura si fonda sull'erroneo presupposto interpretativo secondo cui il legislatore regionale ha inteso disciplinare tali forme di convivenza. Viceversa, la norma impugnata si limita ad indicare l'ambito soggettivo di applicazione dei diritti previsti dalla legislazione regionale nell'accesso ai servizi, alle azioni e agli interventi senza introdurre alcuna disciplina sostanziale delle forme di convivenza. Pertanto, essa risulta inidonea ad invadere ambiti costituzionalmente riservati allo Stato.

2.1.10. «Determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» (lettera m)

a) Nella sentenza n. **8**, la Corte ha modo di riaffermare che l'inserimento nel secondo comma dell'art. 117 del nuovo Titolo V della Costituzione, fra le materie di legislazione esclusiva dello Stato, della "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" attribuisce al legislatore statale un fondamentale strumento per garantire il mantenimento di una adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti, pur in un sistema caratterizzato da un livello di autonomia regionale e locale decisamente accresciuto e che la conseguente forte incidenza sull'esercizio delle funzioni nelle materie assegnate alle competenze legislative ed amministrative delle Regioni e delle Province autonome comporta che queste scelte, almeno nelle loro linee generali, siano operate dallo Stato con legge, che dovrà inoltre determinare adeguate procedure e precisi atti formali per procedere alle specificazioni ed articolazioni ulteriori che si rendano necessarie nei vari settori.

b) La Corte respinge, nella sentenza n. **248**, la censura di violazione degli artt. 3 e 117, secondo comma, lettera m), Cost. nei confronti dell'articolo 8-*quinquies*, comma 2, lettera b), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, introdotto dall'articolo 79, comma 1-*quinquies*, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

A parte, infatti, la constatazione che nel caso di specie si assume il contrasto di una norma statale con una disposizione costituzionale che radica una competenza esclusiva dello Stato, la giurisprudenza della Corte è costante nel ritenere che la fissazione dei livelli essenziali di assistenza si identifica esclusivamente nella "determinazione degli standard strutturali e qualitativi delle prestazioni, da garantire agli aventi diritto su tutto il territorio nazionale", non essendo "pertanto inquadrabili in tale categoria le norme volte ad altri fini".

Su tale presupposto, si ribadisce che la natura intrinseca dei livelli essenziali delle prestazioni, previsti dalla norma costituzionale prima citata, esclude, per evidenti ragioni logico-giuridiche, che la stessa norma possa essere indicata come fondamento di un principio di libertà di scelta delle strutture presso cui ricevere prestazioni di cura, giacché tale principio introduce in capo all'utente un diritto non incidente sui livelli quantitativi e qualitativi delle prestazioni, sicché gli interventi del legislatore destinati ad influire su tale libertà non rilevano sul versante delle prestazioni, ma su quello delle modalità con le quali l'utente può fruire delle stesse.

2.1.11. «Norme generali sull'istruzione» (lettera n)

Nella sentenza n. **92**, si riconduce alla competenza statale il disposto dell'art. 3, comma 1, del regolamento governativo di cui al d.P.R. n. 89 del 2009, secondo cui l'istituzione e il funzionamento di scuole statali del Primo ciclo istruzione «devono rispondere a criteri di qualità ed efficienza del servizio, nel quadro della qualificazione dell'offerta formativa e nell'ambito di proficue collaborazioni tra l'amministrazione scolastica e i comuni interessati anche tra di loro consorziati».

La Corte rileva che la disposizione regolamentare, nella sua prima parte, si limita, in realtà, ad una mera affermazione di principio, qual è quella relativa alla fondamentale necessità che anche l'istituzione e il funzionamento delle scuole statali del Primo ciclo (come, del resto, per tutti gli ordini di scuole) rispondano a criteri di qualità ed efficienza del servizio scolastico.

Sotto questo aspetto, la disposizione censurata, essendo priva di un reale contenuto precettivo, non sarebbe idonea, per sé sola considerata, a recare alcun *vulnus* alle competenze regionali in materia di istruzione.

Nella sua seconda parte, però, la disposizione può essere ricondotta, per il suo contenuto sostanziale, all'attuazione di disposizioni ascrivibili alla materia delle norme generali sull'istruzione, riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lettera n, Cost.), in quanto dà attuazione a disposizioni, d'ordine appunto generale, e come tali operanti in tutto il territorio nazionale, contenute nell'art. 64, comma 4, del d.l. n. 112 del 2008.

Infatti, proprio per l'espresso riferimento alle esigenze specifiche della «qualificazione

dell'offerta formativa», la disposizione impugnata concorre – per quanto attiene particolarmente al Primo ciclo dell'istruzione, che per sua natura riveste un fondamentale rilievo nella formazione delle nuove generazioni di scolari al loro primo contatto con il mondo della scuola – a delineare quel sistema nazionale dell'istruzione, il quale necessariamente deve essere caratterizzato da elementi di unitarietà ed uniformità su tutto il territorio nazionale.

Quanto, infine, ai profili attinenti un preteso mancato coinvolgimento regionale, deve osservarsi che, vertendosi in materia di competenza statale esclusiva, non sussisteva per lo Stato alcun obbligo a tale riguardo. Nondimeno, la norma regolamentare in esame si è data carico del coinvolgimento delle istituzioni locali ed ha corrispondentemente previsto che la qualificazione dell'offerta formativa deve svolgersi comunque «nell'ambito di proficue collaborazioni tra l'amministrazione scolastica e i comuni interessati», eventualmente tra loro consorziati; con ciò prevedendo, appunto, un meccanismo di leale collaborazione con le istituzioni locali rappresentative degli interessi delle comunità territoriali e soddisfacendo la relativa esigenza di coordinamento interistituzionale.

2.1.12. «Previdenza sociale» (lettera o)

Con la sentenza n. 1, la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 774, 775 e 776, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, sollevata in relazione agli artt. 111 e 117, primo comma, Cost. e dell'art. 6 della CEDU per asserita violazione dei principi del giusto processo e dei vincoli derivanti dalla CEDU, «nella parte in cui - interpretando l'art. 1, comma 41, della legge 8 agosto 1995, n. 335, nel senso che per le pensioni di reversibilità sorte decorrere dall'entrata in vigore della legge 8 agosto 1995, n. 335, l'indennità integrativa speciale già in godimento da parte del dante causa è attribuita nella misura percentuale prevista per il trattamento di reversibilità, indipendentemente dalla data di decorrenza della pensione diretta, e abrogando il comma 5 dell'art. 15 della legge 23 dicembre 1994, n. 724 - fanno salvi, con riassorbimento sui futuri miglioramenti, soltanto i trattamenti pensionistici più favorevoli già definiti, e non anche quelli in corso di definizione, in sede di contenzioso».

Argomentando in relazione al caso all'esame, la Corte ha rilevato come per i rapporti di durata non può parlarsi di un legittimo affidamento nella loro immutabilità, mentre, d'altro canto, si deve tenere conto del fatto che le innovazioni normative che sono state apportate, e che non hanno trascurato del tutto i diritti acquisiti, hanno non irragionevolmente mirato alla armonizzazione e perequazione di tutti i trattamenti pensionistici, pubblici e privati.

La Corte ha aggiunto che l'intervento legislativo censurato ha, poi, salvaguardato i trattamenti di miglior favore già definiti in sede di contenzioso, «con ciò garantendo non solo la sfera del giudicato, ma anche il legittimo affidamento che su tali trattamenti poteva dirsi ingenerato».

Con l'ordinanza n. 10 la Corte ha ritenuto manifestamente infondata, in riferimento agli artt. 36 e 38 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 59, comma 54, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, e dell'art. 1 del decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale 30 marzo 1998, norme che confermano, relativamente al periodo dal 3 novembre 1997 sino alla data di entrata in vigore della medesima legge (1° gennaio 1998), la sospensione delle previgenti norme attributive del diritto, con decorrenza nel periodo suindicato, a trattamenti pensionistici di anzianità anticipati rispetto all'età pensionabile.

La Corte ha osservato che mentre, da un lato, va ribadita la legittimità costituzionale di interventi di “blocco” dell'accesso a trattamenti pensionistici di anzianità, finalizzati alla radicale riconsiderazione dei medesimi al fine di stabilizzare la spesa previdenziale entro determinati livelli del rapporto con il prodotto interno lordo, e va pure confermato che l'art. 38 Cost. non è invocabile in riferimento ai trattamenti pensionistici anticipati, dall'altro occorre escludere la lesione dell'art. 36 Cost., poiché la disposizione censurata prevede comunque che i pubblici dipendenti interessati dalla sospensione temporanea dell'accesso al pensionamento di anzianità anticipato possano revocare le dimissioni già previamente accettate dall'amministrazione e, ove collocati a riposo, possano persino essere riammessi in servizio a domanda.

In armonia con l'orientamento evidenziato dalla Corte nella citata sentenza n. 10 si pone anche

l'ordinanza n. **145** con la quale la Corte ha dichiarato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 59, comma 54, della legge 27 dicembre 1997, n. 449 e dell'art. 1 del decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale 30 marzo 1998, emanato di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica e con il Ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali - che prevedono il differimento del trattamento pensionistico di anzianità del personale cessato dal servizio dopo il 3 novembre 1997 ed entro il 31 dicembre 1997 e previsione del termine del 1° aprile 1998 per l'accesso di tale personale al pensionamento di anzianità - sollevata in riferimento agli artt. 36 e 38 della Costituzione.

Quanto all'art. 38 Cost., ha ritenuto la Corte, la garanzia ivi prevista, inerente allo stato di bisogno, riguarda solo le pensioni di vecchiaia e non anche quelle cosiddette "anticipate", come la prestazione in oggetto; quanto all'art. 36 Cost., essendo a disposizione dell'interessato strumenti (revoca delle dimissioni già accettate e riammissione in servizio a domanda) idonei ad impedire l'effetto economico negativo a suo carico, la Corte ha osservato che esso «finisce per dipendere dalla sua eventuale scelta di non utilizzarli»; infine, ha concluso la Corte, diversamente dalle fattispecie concernenti il personale della scuola già specificamente esaminate, la norma impugnata prescinde da meccanismi peculiari di operatività delle dimissioni, perché, con il "blocco" temporaneo dell'accesso al pensionamento anticipato, «interviene esclusivamente [...] sulla decorrenza del trattamento di quiescenza».

Da segnalare è la sentenza n. **189**, con la quale la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 5 della legge della Regione Basilicata 25 ottobre 2010, n. 31 (che dispone, a fini contributivi, l'equiparazione al lavoro subordinato del servizio prestatato in via precaria dal personale assunto per chiamata fiduciaria nelle segreterie particolari degli amministratori regionali.), in quanto detta disposizione, nell'attribuire ad un rapporto di lavoro essenzialmente precario, quale quello presso le segreterie particolari degli amministratori regionali, una qualificazione di lavoro subordinato, al solo fine di incrementare il trattamento pensionistico dei dipendenti, incide nella materia della «previdenza sociale» che, in base a quanto disposto dall'art. 117, secondo comma, lett. o), Cost., rientra nella competenza esclusiva dello Stato.

In tema di previdenza la Corte si è anche pronunciata con la sentenza n. **234**, con cui ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 3 Cost., l'art. 6, comma 7, del decreto-legge 20 maggio 1993, n. 148, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 luglio 1993, n. 236, nonché l'art. 1 della stessa legge n. 236 del 1993, nella parte in cui dette norme non prevedono, per i lavoratori che fruiscono di assegno o pensione di invalidità, nel caso si trovino ad avere diritto ai trattamenti di disoccupazione, il diritto di optare tra tali trattamenti e quelli di invalidità, limitatamente al periodo di disoccupazione indennizzato.

Secondo la Corte, infatti, tali norme determinano un'oggettiva disparità di trattamento tra il lavoratore inabile, titolare di un assegno o di una pensione di invalidità, che, al momento del licenziamento, abbia diritto al trattamento di mobilità, e quello che abbia invece diritto al solo trattamento ordinario di disoccupazione: nel primo caso il lavoratore, pur non potendo percepire entrambi gli assegni (di invalidità e di mobilità), ha la facoltà di scegliere tra le due prestazioni, a seconda di quale dei due trattamenti sia, in concreto, più conveniente, mentre nel secondo caso non ha tale possibilità di scelta e si trova obbligato a beneficiare di quello connesso al suo stato di invalidità.

Le norme censurate, inoltre, secondo la Corte, discriminano i lavoratori disoccupati invalidi, non aventi diritto alla mobilità, anche rispetto agli altri lavoratori disoccupati pienamente validi: i primi, infatti, percepiscono la sola indennità di invalidità (che potrebbe, peraltro, essere solo parziale), mentre i secondi, a partire dal momento del licenziamento, godono del più vantaggioso trattamento, ordinario o speciale, di disoccupazione.

In tema di previdenza sociale, va infine segnalata la sentenza n. **325**, con la quale la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 54 della legge della Regione Puglia 31 dicembre 2010, n. 19, il quale prevede che ai componenti esterni della Giunta regionale si applichino, dalla data di nomina e per l'intera durata dell'incarico, le disposizioni «concernenti i consiglieri regionali relativamente al collocamento in aspettativa senza assegni per l'espletamento di cariche

pubbliche». La Corte ha evidenziato che la legislazione statale sul collocamento in aspettativa dei dipendenti pubblici senza assegni per l'espletamento di cariche pubbliche – non richiamata dal ricorrente, il quale fa riferimento solamente all'art. 47, lettera g), del decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, nel testo anteriore alla riforma del 2004 e cioè l'art. 68 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165; il combinato disposto dell'art. 22, comma 39, della legge 23 dicembre 1994, n. 724 e dell'art. 31 della legge 20 maggio 1970, n. 300; per gli amministratori locali, gli artt. 81 e 86 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 – non prevede l'ipotesi della cosiddetta contribuzione figurativa per i dipendenti pubblici chiamati a svolgere la funzione di assessori regionali, salvo che essi non siano anche consiglieri eletti. Ebbene, secondo la Corte, solo lo Stato può estendere l'ambito soggettivo di applicazione di disposizioni che rientrano in ambiti di competenza legislativa esclusiva statale, tra cui quello della previdenza sociale. Sicché, secondo la Corte, non spetta alla legislazione regionale disporre una equiparazione del trattamento previdenziale degli assessori regionali non consiglieri con quello degli assessori che ricoprono la carica di consigliere. Ove tale equiparazione fosse effettuata con legge regionale, come nel caso in esame, non solo si avrebbe una lesione della competenza legislativa esclusiva dello Stato, ma si determinerebbero difformità nella disciplina del trattamento previdenziale dei dipendenti pubblici da una regione all'altra.

2.1.13. «Tutela dell'ambiente [e] dell'ecosistema» (lettera s)

i) Controlli e autorizzazioni finalizzati alla tutela dell'ambiente

a) La Corte, nella sentenza n. **33**, dichiara che le competenze regionali non sono lese dal combinato disposto dell'art. 8, comma 3, e dell'art. 9, comma 1, del d.lgs. n. 31 del 2010.

Ai sensi dell'art. 9, comma 1, la Strategia nucleare di cui all'art. 3, «insieme ai parametri sulle caratteristiche ambientali e tecniche delle aree idonee ai sensi del comma 3 dell'articolo 8», è soggetta alle procedure di valutazione ambientale strategica, nonché al rispetto del principio di giustificazione di matrice comunitaria.

A norma del successivo comma 2, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare cura lo svolgimento della consultazione pubblica, secondo i principi e le disposizioni di cui al d.lgs. n. 152 del 2006, ed iniziative volte a consentire la partecipazione al procedimento delle popolazioni.

Al termine della procedura di valutazione ambientale strategica, il predetto Ministro trasmette al Ministero dello sviluppo economico e al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti il parere motivato, adottato di concerto, per gli aspetti di competenza, con il Ministro per i beni e le attività culturali (così il comma 3).

Infine, il Ministero dello sviluppo economico, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti adeguano, per le parti di rispettiva competenza, la Strategia e le disposizioni di cui al comma 1 secondo le conclusioni della valutazione ambientale strategica e sottopongono gli atti così adeguati all'approvazione del Consiglio dei Ministri. I testi approvati sono pubblicati nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (comma 4).

La considerazione complessiva della procedura consente di ritenere soddisfatte adeguatamente le pretese partecipative delle Regioni, di talché alla pretesa regionale di vedersi riconoscere forme più pregnanti di coinvolgimento, sembra opporsi la rilevanza prevalentemente nazionale degli interessi considerati dalla disciplina in oggetto, che concerne il regime di sola sottoposizione alla VAS.

La disciplina della VAS rientra nella materia della tutela dell'ambiente di competenza dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., ed in siffatta materia la competenza dello Stato non è limitata alla fissazione di standard minimi di tutela ambientale, ma deve, al contrario, assicurare una tutela “adeguata e non riducibile”. La VAS, concludendosi con un “giudizio di compatibilità ambientale”, rientra nella materia della tutela dell'ambiente ed individua in concreto i limiti di tutela ambientale che devono essere rispettati.

b) La sentenza n. 209 ha giudicato della costituzionalità dell'art. 43, comma 6, della legge reg. Toscana n. 10 del 2010.

Il primo periodo del citato articolo prescrive, in via generale, l'assoggettamento a VIA delle domande di rinnovo di autorizzazione o concessione relative all'esercizio di attività per le quali all'epoca del rilascio non sia stata effettuata alcuna valutazione di impatto ambientale e che attualmente rientrino nel campo di applicazione delle norme vigenti in materia di VIA. La norma si fa carico dell'esigenza di imporre la valutazione, sempre e comunque, dell'intera opera o attività già in essere.

Il presupposto di tale prescrizione deve essere cercato nella necessità, emergente dalla giurisprudenza comunitaria, di "vegliare" a che l'effetto utile della direttiva n. 85/337/CEE sia comunque raggiunto, senza tuttavia rimettere in discussione, nella loro interezza, le localizzazioni di tutte le opere e le attività ab antiquo esistenti. Ciò sarebbe contrario al ragionevole bilanciamento che deve esistere tra l'interesse alla tutela ambientale ed il mantenimento della localizzazione storica di impianti e attività, il cui azzeramento – con rilevanti conseguenze economiche e sociali – sarebbe l'effetto possibile di un'applicazione retroattiva degli standard di valutazione divenuti obbligatori per tutti i progetti successivi al 3 luglio 1988, data di scadenza del termine di attuazione della suddetta direttiva, già definita «spartiacque» dalla sentenza n. 120 del 2010.

Il secondo periodo del medesimo comma 6 dell'art. 43 disciplina le conseguenze della VIA effettuata in presenza di modifiche all'opera o all'attività preesistente alla direttiva. Dalla disposizione in questione – da interpretare in stretta connessione con quella contenuta nel primo periodo – si deducono tre distinte regole: a) la VIA, in occasione del rinnovo della autorizzazione o concessione, deve essere effettuata sempre sull'intera opera o attività; b) siffatta valutazione mira a realizzare gli effetti tipici di tale procedura con riferimento alle modifiche intervenute successivamente all'entrata in vigore della direttiva comunitaria e non assoggettate preventivamente a VIA; c) la stessa, con riguardo alle parti di opere o attività non interessate da modifiche, è rivolta alla «individuazione di eventuali misure idonee ad ottenere la migliore mitigazione possibile degli impatti, tenuto conto anche della sostenibilità economico-finanziaria delle medesime in relazione all'attività esistente».

Se si considera che, nel silenzio delle norme scritte, la giurisprudenza comunitaria ha richiesto la VIA "postuma", in occasione dell'autorizzazione alla gestione, solo sulle modifiche intervenute successivamente alla scadenza del termine di recepimento della direttiva e non assoggettate, per qualsiasi motivo, a valutazione preventiva, si ricava la conclusione che la disposizione censurata nel presente giudizio non limita in modo illegittimo un controllo a tutela dell'ambiente prescritto dalla normativa comunitaria, quale interpretata dalla Corte di giustizia.

Essa aggiunge, a completamento della valutazione sulle modifiche, necessaria e indispensabile nella sua pienezza, una verifica ulteriore anche sulle parti non interessate dalle modifiche stesse, in coerenza con la previsione del periodo precedente, che impone la VIA su tutta l'opera o attività, anche nell'ipotesi di rinnovo dell'autorizzazione o concessione. La prospettiva di quest'ultima valutazione non è l'eventuale cessazione dell'attività, ma la mitigazione dell'impatto ambientale, tenuto conto dell'effetto combinato del tempo trascorso e delle modifiche apportate.

Il legislatore regionale ha ritenuto necessaria una valutazione globale dell'opera, al momento del rinnovo dell'autorizzazione o concessione, ma ha non irragionevolmente distinto tra effetti della procedura sulle modifiche ed effetti della stessa sulle parti dell'opera o attività preesistenti e non incise dalle modifiche.

Tale disposizione deve essere interpretata alla luce di quanto ha statuito la Corte di giustizia sulla necessità che la valutazione sulle modifiche sia effettuata «tenuto conto, all'occorrenza, dell'effetto cumulativo dei diversi lavori e interventi realizzati a partire dall'entrata in vigore di tale direttiva» (sentenza 17 marzo 2011, in causa C-275/09). Sarebbe infatti inammissibile, perché elusiva dell'effetto utile della direttiva, una VIA frazionata per ciascun intervento modificativo, che potrebbe portare a risultati ben diversi – in ipotesi più favorevoli agli esercenti l'attività

controllata – rispetto ad una valutazione globale sull'incidenza complessiva di tutte le modifiche effettuate.

La considerazione degli effetti cumulativi, in conformità alla giurisprudenza comunitaria, può condurre all'impossibilità di distinguere le parti dell'opera o dell'attività modificate da quelle non interessate dalle modifiche, nell'ipotesi che queste ultime siano così rilevanti da alterare la fisionomia complessiva dell'opera o dell'attività, già in essere prima dell'entrata in vigore della direttiva. In tal caso, infatti, si tratterebbe di opera nuova, con la conseguenza che non esisterebbero parti scorporabili, secondo la previsione della disposizione censurata. Quest'ultima deve essere interpretata infatti come prescrizione condizionata alla praticabilità, fisica e giuridica, dello scorporo delle parti modificate da quelle non modificate. In tutti i casi in cui tale scorporo non sia possibile, si verificherebbe quanto la Corte di giustizia ha voluto inibire, vale a dire l'artificioso frazionamento delle valutazioni di impatto.

La garanzia che l'organicità della VIA venga osservata si fonda sulla prescrizione del primo periodo del comma 6 dell'art. 43, là dove prevede che, al momento del rinnovo, si proceda in ogni caso a VIA sull'intera opera o attività. Resta esclusa pertanto l'eventualità che venga sottratta alle autorità competenti la valutazione dell'intera opera o attività. Saranno dunque tali autorità a distinguere le parti che non hanno subito alcuna influenza da quelle invece realmente modificate, con gli effetti diversi previsti dalla norma censurata. Saranno ugualmente le autorità valutatrici a decidere se le modifiche apportate, per quantità e qualità, rendano impossibile, o comunque artificiosa, la suddetta distinzione, con la conseguenza che risulterà applicabile solo il primo periodo del comma 6, mancando i presupposti, di fatto e di diritto, per applicare il secondo.

Un ragionevole bilanciamento degli interessi in campo – la tutela dell'ambiente e l'iniziativa economica privata – entrambi costituzionalmente protetti, giustifica l'intento di non travolgere e azzerare opere o attività da lungo tempo legittimamente localizzate, senza tuttavia consentire che tale *status* acquisito possa trasmettersi ad interventi di modifica successivi, da assoggettare a VIA. È necessario pertanto individuare accuratamente gli effetti globali delle innovazioni, in modo da distinguere le situazioni nelle quali residuano parti in alcun modo incise dalle modificazioni dai casi in cui lo "scorporo" porterebbe ad una elusione dell'effetto utile della direttiva.

Peraltro, il terzo periodo del comma 6 dell'art. 43 esclude che la disposizione in esame trovi applicazione nei confronti delle attività soggette ad autorizzazione integrata ambientale.

c) La Corte, nella sentenza n. **227**, rileva che una palese inconferenza delle norme statali evocate dallo Stato ricorrente rende immune da vizi di costituzionalità la disposizione contenuta nell'art. 108, comma 1, dove si consente che le domande di concessione idraulica di piccola derivazione per la produzione di energia idroelettrica fino a 500 Kw, presentate antecedentemente al 31 dicembre 1995, possano, alle condizioni indicate, essere reiterate dai richiedenti senza che le stesse siano assoggettate alla procedura di VIA.

A giudizio del ricorrente, tale disciplina sarebbe in contrasto con gli artt. da 13 a 18 del d.lgs. n. 152 del 2006 e con il punto 2 dell'allegato IV alla parte II, i quali si riferiscono alla verifica di assoggettabilità e alla disciplina della VAS. Risulta evidente quindi come, sia nell'indicazione dei parametri, sia nella descrizione della disciplina statale, la difesa dello Stato si sia riferita al diverso procedimento della VAS e non a quello, che avrebbe potuto essere coinvolto, della VIA. Del resto, la VIA è istituito che si differenzia dalla VAS non solo normativamente, ma anche concettualmente, avendo ad oggetto, la prima, la valutazione degli impatti generati da opere specifiche, la seconda, gli effetti indotti sull'ambiente dall'attuazione delle previsioni contenute in determinati strumenti di pianificazione e programmazione. A conferma di tale conclusione depone il fatto che pure la disciplina comunitaria (Direttiva 27 giugno 2001, n. 2001/42/CE), riguarda anch'essa non la VIA, ma la VAS, essendo dedicata alla «valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente».

Risulta, invece, fondata la questione rivolta avverso l'art. 113 della legge regionale, il quale prevede che il soggetto proponente presenti alla struttura regionale competente in materia di VIA il progetto definitivo e lo studio di impatto ambientale redatto conformemente all'art. 11, senza

tuttavia prevedere, come imposto dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 152 del 2006, che all'istanza sia «altresi allegato l'elenco delle autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, nulla osta e assensi comunque denominati, già acquisiti o da acquisire ai fini della realizzazione e dell'esercizio dell'opera o intervento».

In proposito, si precisa che la normativa sulla valutazione d'impatto ambientale 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). Le Regioni sono dunque tenute, per un verso, a rispettare i livelli uniformi di tutela apprestati in materia; per l'altro, a mantenere la propria legislazione negli ambiti di competenza fissati dal c.d. codice dell'ambiente di cui al d.lgs. n. 152 del 2006, nella specie, quanto al procedimento di VIA, con riferimento al citato art. 23, comma 2.

Conseguentemente la disposizione censurata risulta adottata in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. e dello Statuto speciale, trattandosi della disciplina di un procedimento che incide sulla materia «tutela dell'ambiente», di competenza esclusiva statale, non compresa tra le materie specificamente enumerate dallo Statuto speciale come di competenza regionale.

Incostituzionale, altresì, si rivela l'art. 115, commi 1, 2 e 3 della legge regionale, là dove si prevede che il proponente del progetto e dello studio di impatto ambientale «entro cinque giorni dal ricevimento della comunicazione di cui all'articolo 10, comma 2, ... fa[ccia] pubblicare sul quotidiano locale maggiormente diffuso nell'ambito provinciale interessato, l'annuncio dell'avvenuta presentazione ...»; dia «notizia dell'avvenuta pubblicazione ai sensi del comma 1 alla struttura regionale competente e alle autorità interessate» e che «contestualmente alla pubblicazione di cui al comma 1, la documentazione presentata [sia] messa a disposizione del pubblico, anche mediante pubblicazione nel sito web della Regione ..., per un periodo di sessanta giorni, affinché chiunque ne possa prendere visione».

Una simile disciplina, sottolinea la Corte, è difforme da quella stabilita dall'art. 23, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006, il quale impone, invece, che all'istanza presentata sia allegata copia dell'avviso a mezzo stampa. Tale 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, a presidio del quale il legislatore statale, nell'ambito della propria competenza, ha dettato la menzionata disciplina.

ii) La gestione dei rifiuti

a) Infondate si rivelano, nella sentenza n. **33**, le doglianze avverso l'art. 19 del d.lgs. n. 31 del 2010, dove si stabilisce, al comma 1, che «il titolare dell'autorizzazione unica è responsabile della gestione dei rifiuti radioattivi operazionali e del combustibile nucleare per tutta la durata della vita dell'impianto». A tal fine, per rifiuti operazionali si intendono quelli prodotti durante l'esercizio dell'impianto nucleare, che vengono gestiti dall'operatore nel rispetto delle disposizioni vigenti, nonché delle prescrizioni tecniche e di esecuzione impartite dall'Agenzia, che possono essere stoccati temporaneamente nel sito dell'impianto stesso in attesa del loro conferimento nel Deposito nazionale». Aggiunge il comma 2 che «il titolare dell'autorizzazione unica provvede, secondo la normativa vigente ed in particolare le disposizioni di cui al Capo VII del decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 230 e le prescrizioni di esecuzione impartite dall'Agenzia, al trattamento ed al condizionamento dei rifiuti operazionali, al loro smaltimento presso il Deposito nazionale ed all'immagazzinamento del combustibile irraggiato presso il medesimo Deposito nazionale».

Al contrario di quanto affermato dalla ricorrente, la Corte rileva che la disposizione impugnata presidia l'interesse alla gestione, secondo standard tecnici di sicurezza, dei rifiuti radioattivi e del combustibile nucleare: in tale settore, cessata la preponderanza degli interessi connessi alla

produzione dell'energia, si pone la necessità, dai primi distinta, di assicurare un idoneo trattamento delle scorie radioattive, nell'ambito della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente.

Ciò premesso, il carattere eminentemente tecnico delle prescrizioni affidate alla competenza dell'Agenzia per la sicurezza nazionale rende palese che non vi sono, nel caso specifico, interessi instabili alla sfera di autonomia politico-legislativa delle Regioni, tali da potersi opporre con pari forza, rispetto alla prevalente competenza nazionale in tema di rifiuti radioattivi.

In tali casi, la Costituzione non impone, in linea di principio, l'adozione dei meccanismi di leale collaborazione, che vanno necessariamente previsti, viceversa, solo quando vi sia una concorrenza di competenze nazionali e regionali, ove non possa ravvisarsi la sicura prevalenza di una materia sull'altra.

b) Viola competenza esclusiva dello Stato – secondo quanto stabilito nella sentenza n. **69** – l'art. 1, comma 69, della legge della Regione Campania 21 gennaio 2010, n. 2.

Tale norma abroga la disposizione contenuta nell'art. 32-*bis* della legge della Regione Campania n. 4 del 2007, che disponeva l'immediata cessazione dell'attività dei consorzi obbligatori per lo smaltimento dei rifiuti e il trasferimento delle relative funzioni alle Province, precisando che il subentro di queste ultime in rapporti attivi e passivi avvenga fin dal momento dell'avvenuto trasferimento dei servizi al nuovo soggetto gestore.

La norma regionale censurata, incidendo sul descritto sistema transitorio, modifica la competenza relativa alla gestione dell'attività di smaltimento dei rifiuti, stabilendo che i relativi consorzi obbligatori cessino di svolgere le proprie funzioni, trasferite alle Province, solo dal momento dell'avvenuto trasferimento dei servizi al soggetto gestore.

In tal modo, essa contrasta con la disciplina statale dettata dall'art. 11 del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 195, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, legge 26 febbraio 2010, n. 26, che, recependo e presupponendo la disposizione regionale abrogata, statuisce l'immediato trasferimento delle funzioni e dei rapporti alle Province ed alle società da loro partecipate, autorizzando la protrazione della gestione consortile per le sole attività di raccolta, spazzamento e trasporto dei rifiuti, e, quanto a quelle di smaltimento o recupero, esclusivamente per la raccolta differenziata; e comunque, limita la possibile protrazione della gestione consortile solo fino al 31 dicembre 2010.

La norma regionale censurata determina uno slittamento temporale dell'effettivo passaggio delle funzioni amministrative in tema di raccolta e smaltimento dei rifiuti in Campania ed individua, in modo eccentrico rispetto alla legge statale, l'ente pubblico responsabile dell'intera attività di raccolta e smaltimento dei rifiuti. Una simile disciplina non può essere inquadrata, come proposto dalla Regione, nella materia del governo del territorio, ma, in linea con i precedenti della Corte, deve ritenersi lesiva della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente.

c) La competenza esclusiva statale risulta violata, nella sentenza n. **187**, dall'art. 30 della legge della Regione Marche 15 novembre 2010, n. 16, che, in relazione agli scarichi di acque urbane per l'adeguamento e la realizzazione di impianti di depurazione delle acque reflue urbane e collettamento a impianti di depurazione, fissa la data del 31 dicembre 2015 quale termine per la conclusione degli interventi per gli agglomerati urbani con almeno duemila abitanti equivalenti e conferisce alle Province della possibilità di autorizzare in via provvisoria gli scarichi non a norma.

Premette la Corte che la disciplina degli scarichi idrici, come più in generale la tutela delle acque dall'inquinamento, è ascrivibile alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, il quale è abilitato ad adottare una propria disciplina, che costituisce un limite adeguato di tutela non derogabile dalle Regioni. Queste ultime, a loro volta, attesa la possibilità che la competenza in materia ambientale sia intercettata dalle competenze, concorrenti o residuali, proprie delle Regioni, possono, nell'esercizio di queste ultime, o adeguarsi al predetto limite ovvero determinare limiti di tutela più elevati rispetto a quelli statali, ma mai dettarne di nuovi più blandi.

Nel caso che interessa, la legislazione della Regione Marche, individuando una tempistica per la realizzazione e l'adeguamento di impianti per la depurazione delle acque reflue urbane consente il protrarsi della attuale situazione di diffusa irregolarità addirittura sino al 31 dicembre 2015, cioè per oltre 10 e 15 anni rispetto ai termini fissati dall'art. 27 del d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152, il quale prevedeva che «1. Gli agglomerati devono essere provvisti di reti fognarie per le acque reflue urbane: a) entro il 31 dicembre 2000 per quelli con un numero di abitanti equivalenti superiore a 15.000; b) entro il 31 dicembre 2005 per quelli con un numero di abitanti equivalenti compreso tra 2.000 e 15.000».

La circostanza che il suddetto d.lgs. n. 152 del 1999 sia stato abrogato dall'art. 175 del successivo d.lgs. n. 152 del 2006 non influisce sulla conclusione, in quanto il decreto legislativo, nel dettare un'ulteriore e più significativa disciplina relativa agli scarichi, parte dal presupposto che quanto disposto in tale materia dal precedente d.lgs. n. 152 del 1999 sia stato realizzato.

Il censurato art. 30 della legge regionale prevedendo, al comma 3, altresì, la possibilità che le Province autorizzino, per la stessa durata quinquennale (ancorché in via provvisoria), gli scarichi idrici non conformi alla normativa vigente, legittimandone, per tale ampio periodo, l'esercizio, determina anche esso un livello di protezione del bene ambientale senza dubbio deteriore rispetto a quello stabilito dalla legislazione statale.

Ciò dimostra l'esorbitanza della disposizione legislativa regionale nei confronti dei limiti competenziali stabiliti dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., il cui rispetto impone che solo allo Stato spetti di decidere anche per ciò che riguarda possibili trattamenti derogatori, qualora vi siano gravi situazioni contingenti.

Si rivelano incostituzionali anche i commi 7 e 9 dell'art. 42 della legge regionale delle Marche n. 16 del 2010, dove si prevede che i comuni territorialmente competenti curino le procedure relative all'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti prodotti dalle navi e dei residui del carico e che tra le funzioni amministrative dei comuni concernenti la manutenzione dei porti siano ricomprese le procedure relative all'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti portuali.

Per la Corte, il fatto che i rifiuti di cui si tratta siano stati prodotti all'interno di una nave nel corso del tragitto compiuto da questa dal porto di partenza a quello di arrivo pare, invero, circostanza irrilevante e non certamente idonea ad attrarre, così come sostenuto dalla resistente difesa, siffatta disciplina alla materia, di competenza regionale concorrente, relativa ai porti e aeroporti civili e alle grandi reti di trasporto e navigazione.

Ciò che nella fattispecie ha rilievo non è il luogo di produzione dei rifiuti, ma il fatto che di rifiuti si tratti. Un diverso argomentare porterebbe, ad esempio, a ricondurre alla competenza regionale concorrente afferente alla tutela della salute la tematica relativa alla gestione dei rifiuti di provenienza sanitaria, laddove la loro disciplina invece pertenga, sia pure sotto la specie dei rifiuti speciali, alla competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente.

Quanto osservato in ordine alla individuazione dell'ambito materiale cui appartiene la normativa censurata, conduce alla affermazione della illegittimità costituzionale delle due disposizioni impugnate.

La Corte, infatti, ha chiaramente precisato che all'attribuzione allo Stato della competenza in ordine alla disciplina dei rifiuti consegue che non sono [...] ammesse iniziative delle Regioni di regolamentare nel proprio ambito territoriale la materia, posto che la normativa statale esistente in tema di rifiuti si pone come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza.

Applicando siffatti principi alla disciplina in scrutinio si evidenzia che il legislatore regionale delle Marche ha inteso allocare, con un suo atto legislativo, la funzione amministrativa relativa alla cura delle procedure finalizzate all'affidamento del servizio di gestione della ricordata categoria di rifiuti presso l'ente territoriale Comune, laddove la legge dello Stato (art. 5, comma 4, del d.lgs. n. 182 del 2003) ha, viceversa, individuato nella Regione il soggetto pubblico cui tale funzione è assegnata.

L'evidenziata discrasia normativa giustifica di per sé la pronuncia di illegittimità costituzionale.

d) Plurimi parametri costituzionali risultano violati dal comma 2 dell'art. 33 della legge regionale del Veneto n. 3 del 2000 laddove prevede che nelle discariche realizzate al fine di smaltire i rifiuti speciali sia riservata una quota non superiore al 25% della capacità ricettiva allo smaltimento dei rifiuti conferiti da soggetti diversi da coloro i quali hanno realizzato la discarica stessa (sentenza n. 244).

La Corte ricorda che la disciplina dei rifiuti si colloca [...] nell'ambito della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, di competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, 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.

Il legislatore veneto, fissando dei limiti, riferiti al soggetto produttore dei rifiuti speciali non pericolosi, alla possibilità di smaltimento di questi ultimi nelle discariche ubicate nella Regione ha individuato un autonomo principio estraneo alla legislazione statale in materia ambientale (la quale esclude, anzi, la sussistenza del principio dell'autosufficienza locale con riferimento ai rifiuti speciali anche non pericolosi. Tale principio, per un verso, non è espressione di alcuna competenza regionale e si rileva anzi che l'istituzione di siffatti limiti soggettivi (peraltro assai stringenti data la ridotta quota della capacità degli impianti riservata allo smaltimento dei rifiuti prodotti da terzi), col restringere considerevolmente la generale fruibilità delle discariche, determina di necessità una maggiore movimentazione dei rifiuti sul territorio, stante la contrazione dell'offerta di idonei siti disponibili allo smaltimento dei rifiuti speciali non pericolosi.

In tal modo rimane violato il principio sancito dall'art. 182-*bis* del d.lgs. n. 152 del 2006, in base al quale, tenuto conto del contesto geografico e della necessità di impianti specializzati per determinati tipi di rifiuti, si deve tendere «al fine di ridurre i movimenti dei rifiuti stessi».

Viene, d'altra parte, considerato che anche la specie rifiuto non è estranea al più ampio genere di bene commercialmente rilevante, essendo di comune esperienza il fatto che anche le operazioni di smaltimento dei rifiuti per conto terzi sono suscettibili di formare oggetto dello svolgimento di attività imprenditoriale. Del resto, anche alla luce della normativa comunitaria il rifiuto è pur sempre considerato un prodotto.

In base a tale prospettiva si afferma il contrasto della disposizione censurata anche con l'art. 41 della Costituzione, in quanto attraverso la fissazione di un limite, rapportato alla complessiva capacità dell'impianto, alla possibilità di ricevere rifiuti speciali non pericolosi prodotti da soggetti diversi dal gestore della discarica si determina, in assenza di ragioni di utilità sociale ovvero senza che ciò valga a prevenire danni alla sicurezza, alla libertà ed alla dignità dell'uomo, un ingiustificato vincolo, a carico del gestore medesimo, alla sua libera facoltà di svolgere un'iniziativa economica.

iii) Lo smantellamento di impianti nucleari

Nella sentenza n. 33 si dichiara che ricade nella competenza statale anche il disposto dall'art. 20, comma 1, del d.lgs. n. 31 del 2010 laddove stabilisce, al comma 1, che «all'attività di disattivazione degli impianti attende la Sogin s.p.a. in coerenza con gli scopi statutari, le linee di indirizzo strategico del Ministro dello sviluppo economico e del Ministro dell'economia e delle finanze di cui all'articolo 27 comma 8 della legge 23 luglio 2009, n. 99, nonché delle vigenti disposizioni in materia», mentre il comma 2 aggiunge che «la Sogin s.p.a., al termine della vita dell'impianto, prende in carico la gestione in sicurezza del medesimo e svolge tutte le attività relative alla disattivazione dell'impianto stesso fino al rilascio del sito per altri usi».

Per la Corte, la normativa concernente lo smantellamento di impianti nucleari a fine vita, implicando prioritarie esigenze di tutela ambientale, ricade nella sfera di competenza esclusiva

dello Stato: anche in tal caso, la prevalenza di tale materia su ogni altra esclude la necessità costituzionale di un coinvolgimento del sistema regionale.

iv) Parchi ed aree protette

a) Nella sentenza n. 44 si dichiara che viola la competenza dello Stato l'art. 1, comma 16, della legge della Regione Campania n. 2 del 2010, che prevede l'istituzione da parte dei Comuni ricompresi nel territorio dei parchi e nelle zone montane, di aree cinofile, adibite esclusivamente all'addestramento ed allenamento dei cani da caccia, e l'individuazione di strutture ove consentire l'addestramento anche dei cani da pastore, da utilità e dei cani adibiti alla *pet-therapy* ed al soccorso. La destinazione dei parchi e dei territori montani a tali usi – al fine del rilancio dell'economia di questi territori mediante il turismo cinofilo – avviene «anche d'intesa con gli organi di direzione degli enti parco» ed è affidata a cooperative di giovani residenti nei comuni interessati o ad imprenditori agricoli, singoli o associati, ed alle associazioni cinofilo-venatorie. La norma consente anche che in tali zone si svolgano, nell'arco dell'anno, prove zootecniche per il miglioramento delle razze canine da caccia e da pastore di cani iscritti all'anagrafe canina.

Premette la Corte che nel rispetto dei livelli uniformi, previsti dalla legislazione statale nell'esercizio della competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, e tale è la materia delle aree protette, in cui la legge n. 394 del 1991 costituisce fonte di principi fondamentali, la Regione esercita la propria potestà legislativa, senza potervi derogare, mentre può determinare, sempre nell'ambito delle proprie competenze, livelli maggiori di tutela.

Il territorio dei parchi, siano essi nazionali o regionali, ben può essere oggetto di regolamentazione da parte della Regione, in materie riconducibili ai commi terzo e quarto dell'art. 117 Cost., purché in linea con il nucleo minimo di salvaguardia del patrimonio naturale, da ritenere vincolante per le Regioni.

La disciplina statale delle aree protette, che inerisce alle finalità essenziali della tutela della natura attraverso la sottoposizione di porzioni di territorio soggette a speciale protezione, si estrinseca non solo nelle limitazioni all'esercizio della caccia, nella quale, indubbiamente, rientra l'addestramento dei cani da caccia, ma anche nella predisposizione di strumenti programmatici e gestionali per la valutazione di rispondenza delle attività svolte nei parchi, alle esigenze di protezione della flora e della fauna.

L'art. 11 della legge n. 394 del 1991 rimette la disciplina delle attività compatibili entro i confini del territorio protetto, al Regolamento del parco, che è adottato dall'Ente parco, e approvato dal Ministro dell'ambiente, previo parere degli enti locali, e comunque d'intesa con le Regioni. La disciplina contenuta nel Regolamento deve attenersi ai parametri che la stessa legge prevede, tra i quali emerge il divieto non solo di cattura, uccisione, danneggiamento, ma anche di «disturbo delle specie animali» (comma 3, lettera a), in una concezione integrata dell'*habitat* naturale, oggetto di protezione in ottemperanza agli obblighi comunitari, per cui è fatto divieto di «perturbare le specie animali protette, in particolare durante tutte le fasi del ciclo riproduttivo o durante l'ibernazione, lo svernamento e la migrazione» (art. 8, lettera d, decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357, Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche).

Lo svolgimento di attività che pur riconducibili alle esigenze di sviluppo economico del territorio, determinano, secondo la previsione della legge impugnata, un particolare afflusso di persone e di animali nel territorio del parco, va rimesso alla regolamentazione tecnica dell'ente preposto all'area protetta, secondo un procedimento in cui è pur richiesta la cooperazione delle Regioni e degli enti locali. La previsione legislativa regionale diretta allo svolgimento di attività che estrinsecandosi nell'addestramento di cani, non solo da caccia, ed in prove zootecniche, vanno a interagire con l'*habitat* naturale, non appare rispettosa dei livelli di tutela dell'ambiente, contenuti nella normativa statale.

Il rispetto dei livelli di tutela s'impone anche in riferimento ai parchi regionali – la norma impugnata appare di generalizzata applicazione – il cui regolamento è adottabile con legge

regionale (art. 22, lettera d, della legge n. 394 del 1991), tuttavia in conformità ai principi di cui all'art. 11: tra questi rientrano i divieti che la legge statale enuclea come condizioni essenziali per l'esistenza stessa di aree di particolare conservazione della natura, nonché la titolarità, nella promozione di iniziative atte a favorire la crescita economica, sociale e culturale delle comunità residenti, dell'organo di gestione del parco, in coordinamento con quelle delle Regioni e degli enti locali (art. 25, comma 3).

La creazione delle aree cinofile è invece rimessa dall'art. 1, comma 16, della legge regionale della Campania, direttamente ai Comuni, con la cooperazione solo eventuale («anche d'intesa») degli organi del parco.

In definitiva, la norma risulta illegittima, per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione limitatamente alla sua applicazione ai territori compresi nei parchi e non anche per quanto riguarda le zone montane.

b) Un'invasione della competenza esclusiva statale viene ravvisata, nella sentenza n. **70**, all'art. 1 della legge della Regione Basilicata 29 gennaio 2010, n. 4, il quale stabilisce che gli enti Parco regionali possono adottare provvedimenti specifici fino all'approvazione del Piano del Parco anche in deroga al divieto – previsto dall'art. 11, comma 3, della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette) – di attività e opere che possano compromettere la salvaguardia del paesaggio e degli ambienti naturali tutelati, con particolare riguardo alla flora, alla fauna e ai rispettivi *habitat*, mediante un apposito Regolamento Provvisorio del Parco approvato dal Consiglio regionale.

La Corte, dopo avere affermato che la competenza in tema di tutela dell'ambiente appartiene in via esclusiva allo Stato, e non sono perciò ammesse iniziative delle Regioni di regolamentare nel proprio ambito territoriale la materia, pur in assenza della relativa disciplina statale, richiama la legislazione statale – legge n. 394 del 1991 – la quale stabilisce che «il regolamento del parco disciplina l'esercizio delle attività consentite entro il territorio del parco ed è adottato dall'Ente parco» (art. 11, comma 1); e che «nei parchi sono vietate le attività e le opere che possono compromettere la salvaguardia del paesaggio e degli ambienti naturali tutelati con particolare riguardo alla flora e alla fauna protette e ai rispettivi *habitat*» (art. 11, comma 3), mentre il successivo art. 22 della stessa legge dispone che «costituiscono principi fondamentali per la disciplina delle aree naturali protette regionali», fra gli altri, «d) l'adozione, secondo criteri stabiliti con legge regionale in conformità ai principi di cui all'articolo 11, di regolamenti delle aree protette».

Dal semplice confronto fra la normativa statale e quella regionale emerge che quest'ultima, nell'attribuire al Consiglio regionale un potere regolamentare in materia di parchi, che la legge statale riserva alla competenza dell'Ente Parco, e nel consentire la deroga ai divieti che l'art. 19, comma 3, della legge regionale n. 28 del 1994, stabilisce in conformità all'art. 11, comma 3, della legge quadro n. 394 del 1991, incide sulla tutela del patrimonio ambientale e paesaggistico, riservato in via esclusiva alla competenza legislativa dello Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

c) La sentenza n. **263** ha dichiarato l'incostituzionalità dell'articolo 1, comma 1, della legge della Regione Liguria n. 21 del 2010, che ridefinisce le aree contigue esistenti dei parchi naturali regionali senza prevedere l'intesa tra la Regione e l'organismo di gestione dell'area protetta, e il comma 2, del medesimo articolo, nella parte in cui consente la caccia nelle aree contigue anche a soggetti non residenti nei comuni dell'area naturale protetta e dell'area contigua.

L'art. 32, comma 2, della legge n. 394 del 1991 prevede che «i confini delle aree contigue di cui al comma 1 sono determinati dalle Regioni sul cui territorio si trova l'area naturale protetta, d'intesa con l'organismo di gestione dell'area protetta».

Il comma 3 del medesimo art. 32 stabilisce, a sua volta, che «all'interno delle aree contigue le Regioni possono disciplinare l'esercizio della caccia, in deroga al terzo comma dell'art. 15 della legge 27 dicembre 1977, n. 968, soltanto nella forma della caccia controllata, riservata ai soli residenti dei comuni dell'area naturale protetta e dell'area contigua, gestita in base al secondo

comma dello stesso articolo 15 della medesima legge».

Il comma 1 dell'art. 1 della legge regionale non prevede, ai fini della ridefinizione delle aree contigue dei parchi naturali regionali, la preventiva intesa con l'organo di gestione dell'area protetta, a differenza di quanto, invece, è stabilito dal citato art. 32, comma 2, della legge n. 394 del 1991; l'art. 1, comma 2, della stessa legge regionale, a sua volta, ammette l'esercizio venatorio anche per soggetti che non siano residenti nei comuni dell'area naturale protetta e dell'area contigua, come stabilito invece tassativamente dall'art. 32, comma 3, della legge statale.

Il rilevato contrasto tra le norme regionali e la legislazione statale determina, quindi, l'illegittimità costituzionale delle prime, in quanto esse, come si è precisato, sono lesive della potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente, alla quale deve essere ricondotto, nel suo complesso, l'art. 32 della legge n. 394 del 1991.

Assume, al riguardo, rilievo la considerazione che la disciplina statale delle aree protette si estrinseca sia nella predisposizione di strumenti programmatici e gestionali per la valutazione di rispondenza delle attività, svolte nei parchi, alle esigenze di protezione della flora e della fauna, tra i quali deve essere ricompresa anche la previsione dell'intesa in questione per la delimitazione delle aree contigue alle aree protette, sia nella fissazione di limiti all'esercizio della caccia, tra i quali, indubbiamente, rientrano quelli relativi alle aree contigue.

A seguito della riforma costituzionale del 2001, la attuale, più ampia, competenza legislativa regionale in materia di caccia, conseguente alla trasformazione di tale competenza da concorrente in residuale, non ha fatto venir meno la forza vincolante delle suddette norme statali, le quali oggi assumono la natura di standard minimi uniformi, dettati dalla legislazione statale nell'esercizio della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente. Con riguardo alla questione in oggetto, la Regione, pertanto, non può prevedere soglie di tutela inferiori a quelle dettate dallo Stato, mentre può, nell'esercizio di una sua diversa potestà legislativa, prevedere eventualmente livelli maggiori di tutela, che presuppongono logicamente il rispetto degli standard adeguati ed uniformi fissati nelle leggi statali. Inoltre, la Corte ha ormai riconosciuto, con giurisprudenza costante, la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di aree naturali protette.

d) Lesiva delle competenze statali si rivela, secondo quanto stabilito nella sentenza n. 325, l'art. 37 della legge della Regione Puglia n. 19 del 2010, che abroga la lettera i) del comma 7 dell'art. 4 della legge regionale n. 18 del 2005, istitutiva del Parco naturale regionale «Terra delle gravine», ai sensi della quale vigeva il divieto di «transitare con mezzi motorizzati fuori dalle strade statali, provinciali, comunali, private e vicinali gravate dai servizi di pubblico passaggio, fatta eccezione per i mezzi di servizio e per le attività agro-silvo-pastorali».

Premette la Corte che la tutela delle aree naturali protette regolata dalla legge n. 394 del 1991 prevede l'istituzione di parchi regionali, demandando alle Regioni il compito di introdurre, con apposita legge, criteri conformi alla normativa statale. La legge regionale istitutiva del parco naturale «definisce la perimetrazione provvisoria e le misure di salvaguardia, individua il soggetto per la gestione del parco e indica gli elementi del piano per il parco, di cui all'articolo 25, comma 1, nonché i principi del regolamento del parco» (art. 23 della legge n. 394 del 1991). Ai sensi dell'art. 22, comma 1, lettera d), tra i principi fondamentali per la disciplina delle aree naturali protette regionali vi è anche «l'adozione, secondo criteri stabiliti con legge regionale in conformità ai principi di cui all'articolo 11, di regolamenti delle aree protette».

L'art. 11 della legge n. 394 del 1991 disciplina il regolamento del parco. In base al comma 2, per garantire il perseguimento delle finalità della legge di tutela delle aree naturali protette e il rispetto delle caratteristiche naturali, paesistiche, antropologiche, storiche e culturali locali proprie di ogni parco, il regolamento del parco disciplina, tra l'altro, «il soggiorno e la circolazione del pubblico con qualsiasi mezzo di trasporto» (lettera c). Il comma 3 stabilisce poi che «nei parchi sono vietate le attività e le opere che possono compromettere la salvaguardia del paesaggio e degli ambienti naturali tutelati con particolare riguardo alla flora e alla fauna protette e ai rispettivi habitat», prevedendo una serie di divieti che, ai sensi del successivo comma 4, possono essere

eventualmente derogati dal regolamento del parco. Nella ipotesi di parchi regionali, quindi, il regolamento del parco dovrà rispettare sia i principi di tutela stabiliti dalla legge statale, sia i criteri fissati dalla legge regionale.

In conformità con tale quadro normativo, la legge della Regione Puglia n. 18 del 2005 ha istituito il Parco naturale regionale «Terra delle gravine», indicando una serie di attività non consentite all'interno dell'area protetta. I criteri sono vincolanti per il regolamento del parco e per il piano per il parco. Nelle more dell'approvazione di tali strumenti, entrambi ancora in fase di elaborazione, la legge della Regione Puglia n. 18 del 2005 rappresenta l'unica fonte di regolazione del territorio del parco.

La Regione ha dapprima previsto espressamente, nella legge istitutiva del parco, un divieto di circolazione, per poi abrogare tale divieto con la norma impugnata. In assenza del regolamento del parco, questa abrogazione va interpretata nel senso che la Regione ha inteso consentire, all'interno del Parco naturale regionale «Terra delle gravine», le attività in precedenza proibite.

Con l'abrogazione dei divieti previsti nella legge regionale n. 18 del 2005, la Regione Puglia ha permesso il transito di mezzi motorizzati nel parco, anche fuori dalle strade statali, provinciali, comunali, private e vicinali gravate dai servizi di pubblico passaggio, in contrasto con gli standard minimi di tutela stabiliti dalla legislazione statale. Non a caso, la Regione Puglia, con la legge regionale n. 6 del 2011, ha poi reintrodotti i divieti abrogati dall'art. 37 della legge impugnata.

Dall'illegittimità dell'art. 37 della legge della Regione Puglia n. 19 del 2010 discende, in via consequenziale, l'illegittimità costituzionale del medesimo articolo nella parte in cui abroga anche la lettera d) del comma 7 dell'art. 4 della legge della Regione Puglia n. 18 del 2005, che prevedeva il divieto di esercitare l'attività venatoria all'interno del parco, fatti salvi, su autorizzazione dell'Ente di gestione, gli interventi di controllo delle specie previsti dall'art. 11, comma 4, della legge n. 394 del 1991, ed eventuali prelievi effettuati a fini scientifici. Tale divieto, come quello di transito, è stato ripristinato con la legge della Regione Puglia n. 6 del 2011.

v) La tutela della fauna

a) Nella sentenza n. **151**, la Corte accoglie la censura dello Stato ricorrente avverso l'intero art. 4 della legge prov. di Bolzano n. 6 del 2010, perché in esso è utilizzata la nozione di «specie integralmente protette», non coincidente con le nozioni utilizzate dalla normativa statale e comunitaria di riferimento. Tale scelta linguistica – operata da una norma riconducibile alla materia di competenza esclusiva statale «tutela dell'ambiente»– renderebbe peraltro «non univocamente interpretabili» le disposizioni a tutela delle specie animali.

La Corte, dopo aver precisato che la Provincia autonoma di Bolzano è titolare di potestà legislativa primaria in materia di «caccia e pesca», e «parchi per la protezione della flora e della fauna» (art. 8, comma 8, numeri 15 e 16, dello statuto speciale), sottolinea che la norma censurata mira a tutelare la fauna in sé e per sé, con divieti, a carattere generale, che prescindono sia da specifiche attività sia da particolari contesti spaziali. Trattandosi di vere e proprie norme di protezione ambientale, che rientrano nella materia «tutela dell'ambiente», di competenza esclusiva statale, non compresa tra le materie specificamente enumerate dallo statuto speciale come di competenza primaria delle Province autonome non v'è luogo ad esaminare il problema se la norma impugnata abbia previsto, o non, una tutela uguale o più intensa di quella fissata dalla legge statale. Infatti, non è consentito alle Regioni ed alle Province autonome di legiferare, puramente e semplicemente, in campi riservati dalla Costituzione alla competenza esclusiva dello Stato, ma soltanto di elevare i livelli di tutela degli interessi costituzionalmente protetti, purché nell'esercizio di proprie competenze legislative, quando queste ultime siano connesse a quelle di cui all'art. 117, secondo comma, Cost. Tale ipotesi non ricorre nella fattispecie, giacché la norma impugnata non regola l'abbattimento delle specie animali nell'esercizio dell'attività venatoria, ma pone divieti – riguardanti, in generale, la cattura e l'uccisione di animali o la distruzione di uova e luoghi di nidificazione e di riproduzione – rivolti a tutti indistintamente, quali che siano le attività svolte. Né può dirsi che i divieti in parola siano limitati ai territori compresi nell'ambito di parchi

naturali, giacché tale restrizione non risulta in alcun modo dalla stessa norma impugnata.

In definitiva, l'art. 4 della legge prov. Bolzano n. 6 del 2010, nel disciplinare in generale la tutela di specie animali, indipendentemente dall'esercizio della caccia e dalla disciplina dei parchi naturali, invade la sfera di competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, che trova applicazione anche nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome, in quanto tale materia non è compresa tra le previsioni statutarie riguardanti le competenze legislative, primarie o concorrenti, regionali o provinciali.

La violazione dello stesso parametro costituzionale sorregge la censura avverso l'art. 11, commi 1 e 2, della medesima legge provinciale, che attribuisce al dirigente della Ripartizione provinciale Natura e paesaggio il potere di concedere deroghe ai divieti previsti a tutela delle specie animali integralmente protette.

La stessa disposizione censurata precisa, al comma 1, che il suo ambito di applicazione è quello delle «specie animali non soggette alle leggi provinciali sulla caccia e sulla pesca». Risalta in tal modo con chiarezza che la disciplina in questione esula, per sua stessa affermazione, dalla materia della caccia e della pesca, attribuita dallo statuto speciale alle Province autonome, e ricade quindi nell'ambito generale della «tutela dell'ambiente», di competenza esclusiva statale. Pertanto, la competenza generale del Ministero dell'ambiente a concedere le deroghe di cui sopra – stabilita dall'art. 11 del d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357 (Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche) – si estende a tutto il territorio nazionale, senza che per la Provincia di Bolzano possa essere invocato un titolo di competenza speciale.

Peraltro, la disciplina delle deroghe ai divieti imposti per la salvaguardia delle specie protette rientra tra gli standard uniformi e intangibili di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, di esclusiva competenza statale (sentenza n. 387 del 2008), ciò che implica logicamente l'uniformità della loro applicazione, allo scopo di impedire che prassi amministrative diverse possano pregiudicare l'obiettivo della conservazione della fauna in modo equilibrato in tutto il territorio della Repubblica.

La Corte censura, poi, l'art. 33, comma 3, della medesima legge provinciale, avente per oggetto la disciplina del procedimento per l'abbattimento, all'interno delle oasi di protezione, di «determinate specie di cui all'art. 4, commi 1 e 2, per motivi biologici igienico sanitari e per prevenire danni alle colture agricole e forestali ed al patrimonio ittico».

La Corte rileva che, sul presupposto che le specie animali cui si fa riferimento nella norma impugnata siano anche quelle indicate nella direttiva Habitat, la Provincia non può procedere all'abbattimento di capi appartenenti a queste specie senza il previo parere dell'organo consultivo centrale, istituito dall'art. 7 della legge n. 157 del 1992. L'art. 19 di tale legge, secondo cui le Regioni provvedono al controllo della fauna selvatica, anche nelle zone in cui è vietata la caccia, e tale controllo è esercitato su parere dell'Istituto nazionale per la fauna selvatica, detta uno standard di tutela uniforme necessaria ad assicurare l'effettività della protezione della fauna medesima su tutto il territorio nazionale, che lo Stato italiano è tenuto a garantire in ambito comunitario.

b) La Corte, con la sentenza n. **191**, ha dichiarato che viola la competenza esclusiva statale l'art. 1, comma unico, della legge della Regione Liguria 29 settembre 2010, n. 15, che, nel fissare l'orario giornaliero in cui è consentito l'esercizio venatorio, prevede che la «caccia di selezione agli ungulati è consentita fino ad un'ora dopo il tramonto e la caccia da appostamento fisso o temporaneo alla selvaggina migratoria è consentita fino a mezz'ora dopo il tramonto».

Al riguardo, la Corte ha affermato che la disciplina statale, che delimita il periodo entro il quale è consentito l'esercizio venatorio, è 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.

Posto che la disciplina sulla delimitazione temporale del periodo in cui è permesso il prelievo venatorio ha ad oggetto, oltre che l'individuazione dei periodi dell'anno in cui esso è consentito,

anche i limiti orari nei quali quotidianamente detta attività è lecitamente svolta in relazione a determinate specie cacciabili, risulta evidente che la disposizione censurata, consentendo la caccia da appostamento fisso o temporaneo alla selvaggina migratoria ancora per mezz'ora dopo il tramonto del sole, così oltrepassando il limite ordinariamente fissato per questa dall'art. 18, comma 7, della legge n. 157 del 1992, costituisce violazione del livello apprestato dallo Stato nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

c) La sentenza n. **310** reca la declaratoria di incostituzionalità dell'art. 50 della legge reg. Calabria n. 34 del 2010, che fissa il calendario venatorio regionale e contiene una disciplina delle specie cacciabili. La difesa statale si duole del fatto che la Regione non abbia acquisito il parere preventivo dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), che ha sostituito l'Istituto nazionale per la fauna selvatica, il cui parere è richiesto (art. 18, comma 4, della legge n. 157 del 1992) per fissare il calendario regionale relativo all'intera annata venatoria.

Nella norma regionale impugnata il parere di cui sopra non è previsto. Ne consegue la violazione delle norme statali interposte, che stabiliscono standard minimi e uniformi di tutela della fauna in tutto il territorio nazionale, ciò che si traduce, a sua volta, nella violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., secondo la giurisprudenza consolidata.

vi) La tutela delle specie vegetali

Il livello uniforme di tutela fissato dalla legge statale a protezione dell'ambiente e dell'ecosistema risulta violato – secondo quanto affermato nella sentenza n. **151** – dall'art. 8, comma 4, della legge prov. di Bolzano n. 6 del 2010, che consente la raccolta illimitata di funghi epigei ai proprietari, agli affittuari, agli usufruttuari e alle persone con loro conviventi sui fondi di cui dispongono, in deroga all'art. 4, comma 1, della legge 23 agosto 1993 n. 352, che fissa il limite massimo giornaliero di tre chilogrammi complessivi per persona.

La legge statale citata, che ricade in materia di tutela dell'ambiente, attribuisce alle Regioni la potestà di disciplinare con proprie leggi la raccolta e la commercializzazione dei funghi epigei spontanei, nel rispetto dei principi fondamentali dalla medesima legge stabiliti. È pure previsto che le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano provvedano in base alle competenze esclusive nei limiti stabiliti dai rispettivi statuti (art. 1, comma 1).

Il limite generale di tre chilogrammi giornalieri per persona, di cui alla norma statale citata, si pone con evidenza quale standard uniforme di tutela, a garanzia dell'ambiente e dell'ecosistema, e perciò costituisce limite invalicabile da qualunque normativa regionale o provinciale, secondo la costante giurisprudenza della Corte.

vii) La tutela del paesaggio

La Corte condivide, nella sentenza n. **235**, le censure riferite ai periodi terzo, quarto e quinto, e alla lettera c) del riformulato comma 13 dell'art. 1 della legge della Regione Campania n. 2 del 2010, che prevede sia deroghe alla pianificazione paesaggistica, sia apposite procedure di autorizzazione paesaggistica. Vi è, quindi, una invasione nella competenza legislativa statale, in quanto le disposizioni impugnate intervengono in materia di tutela del paesaggio, ambito riservato alla potestà legislativa dello Stato, e sono in contrasto con quanto previsto dal decreto legislativo n. 42 del 2004.

La Corte ribadisce che 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. Peraltro, la normativa censurata si pone in contrasto con l'art. 146 – che regola il procedimento di autorizzazione paesaggistica – e con l'art. 149 – che individua tassativamente le tipologie di interventi in aree vincolate realizzabili anche in assenza di autorizzazione – del decreto legislativo n. 42 del 2004, nonché con l'allegato 1 del decreto del Presidente della Repubblica 9 luglio 2010, n. 139, che reca un elenco tassativo degli interventi di «lieve entità».

2.1.14. L'operare congiunto delle competenze in materia di «tutela della concorrenza» (lettera e) e di «tutela dell'ambiente [e] dell'ecosistema» (lettera s)

Nella sentenza n. **128** si constata che non lede le competenze regionali l'art. 1, comma 1-*quinquies*, del decreto-legge 25 gennaio 2010, n. 2, introdotto dalla legge di conversione 26 marzo 2010, n. 42, il quale stabilisce che «decorso un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono soppresse le Autorità d'ambito territoriale di cui agli articoli 148 e 201 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni. Decorso lo stesso termine, ogni atto compiuto dalle Autorità d'ambito territoriale è da considerarsi nullo. Entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, le regioni attribuiscono con legge le funzioni già esercitate dalle Autorità, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. Le disposizioni di cui agli articoli 148 e 201 del citato decreto legislativo n. 152 del 2006, sono efficaci in ciascuna regione fino alla data di entrata in vigore della legge regionale di cui al periodo precedente. I medesimi articoli sono comunque abrogati decorso un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge».

La Corte afferma che la disciplina delle Autorità d'ambito territoriale ottimale attiene alla tutela della concorrenza, perché l'individuazione di un'unica Autorità d'ambito consente la razionalizzazione del mercato; attiene, allo stesso tempo, alla tutela dell'ambiente, perché l'allocazione delle competenze sulla gestione all'Autorità d'ambito territoriale ottimale serve a razionalizzare l'uso delle risorse e le interazioni e gli equilibri fra le diverse componenti della "biosfera" intesa come "sistema" nel suo aspetto dinamico.

Ciò non significa che alle Regioni sia vietato qualsiasi intervento al riguardo. Infatti, la stessa norma censurata, nel prevedere che «le regioni attribuiscono con legge le funzioni già esercitate dalle Autorità, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza», riserva al legislatore regionale un'ampia sfera di discrezionalità, consentendogli di scegliere i moduli organizzativi più adeguati a garantire l'efficienza del servizio idrico integrato e del servizio di gestione ugualmente integrato dei rifiuti urbani, nonché forme di cooperazione fra i diversi enti territoriali interessati.

2.2. Le materie di competenza concorrente (art. 117, terzo comma, Cost.)

Nel corso del 2011, la Corte ha avuto modo di definire i confini di talune delle più significative competenze concorrenti.

2.2.1. «Professioni»

a) La Corte, nella sentenza n. **77**, dopo avere ribadito che l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato, dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 19, comma 5, della legge della Regione Molise n. 3 del 2010, che istituisce una nuova professione (quella dell'informatore medico-scientifico aziendale), rinviando ad una disciplina di rango secondario la definizione delle funzioni e tutta la regolamentazione di tale nuova professione.

b) Esorbitano dalla competenza regionale i disposti degli artt. 3, comma 1, lettera m), 11, commi 5, 6 e 7, e 17, comma 1, lettere a) e b), della legge della Regione Calabria 22 novembre 2010, n. 28, con cui si è inteso disciplinare organicamente le attività sportive e ricreative (sentenza n. **230**).

Osserva la Corte che le disposizioni impugnate vanno senza dubbio ascritte alla materia, di legislazione concorrente, delle professioni, dato che ne è evidente la finalità, e l'effetto obiettivo, di incidere sulla individuazione dei profili professionali operanti nell'ambito sportivo: la Corte ha già ritenuto che, ai fini della selezione della materia pertinente, non abbia «alcuna influenza» l'oggetto su cui si esercita l'attività professionale, venendo in rilievo la sola prioritaria attinenza dell'intervento legislativo al campo delle professioni.

Con le norme censurate si è in presenza di un articolato intervento, il cui nucleo si colloca nella fase genetica di individuazione normativa della professione: all'esito di essa una particolare

attività lavorativa assume un tratto che la distingue da ogni altra e la rende oggetto di una posizione qualificata nell'ambito dell'ordinamento giuridico, di cui si rende espressione, con funzione costitutiva, l'albo.

La Corte ha costantemente ritenuto che una simile operazione abbia carattere di principio e competa pertanto al solo legislatore statale.

In particolare, non spetta alla legge regionale né creare nuove professioni, né introdurre diversificazioni in seno all'unica figura professionale disciplinata dalla legge dello Stato, né, infine, assegnare tali compiti all'amministrazione regionale, e in particolare alla Giunta. Infatti, la potestà legislativa regionale si esercita sulle professioni individuate e definite dalla normativa statale.

Nel caso di specie, le disposizioni impugnate sono incorse in tutti questi profili di invasione della competenza statale: l'art. 11, comma 5, contiene un elenco di professioni sportive, anche ignote, in quanto tali, alla legge nazionale (cariche nelle associazioni sportive dilettantistiche; dirigenti sportivi; esperti gestori di impianti sportivi; istruttori qualificati; tecnici federali; assistenti o operatori specializzati; atleti e praticanti; altre figure tecnico-sportive); l'incompletezza della descrizione normativa rende, poi, obbligato il ricorso ad un atto della Giunta, al fine di definirne in forma sufficientemente analitica gli elementi costitutivi.

Nel contempo, l'albo professionale non svolge una funzione meramente ricognitiva o di comunicazione e di aggiornamento di professioni già riconosciute dalla legge statale, come è invece consentito disporre da parte della legge regionale, ma, all'esito di un percorso formativo cui è subordinata l'iscrizione, assume una particolare capacità selettiva ed individuatrice delle professioni, che ne tradisce l'illegittimità costituzionale, anche prescindendo dal fatto che la iscrizione nel suddetto registro si ponga come condizione necessaria ai fini dell'esercizio della attività da esso contemplata.

L'introduzione dell'albo, inoltre, diviene indice sintomatico dell'illegittimità dell'intervento normativo regionale, anche con riguardo alle figure dei fisioterapisti e dei massaggiatori, indicate dall'art. 11, comma 5, lettera h), ma oggetto di normazione da parte della stessa legge dello Stato.

Quanto ai fisioterapisti, non è consentito alla legge regionale, a fronte di un profilo compiutamente descritto dal decreto ministeriale 14 settembre 1994, n. 741, conferire una particolare specificità al fisioterapista sportivo, giungendo a richiedere a tal fine il conseguimento di un titolo rilasciato da enti pubblici o istituzioni sportive abilitate, in potenziale contrasto con le competenze attribuite sul punto al Ministro dell'università e della ricerca scientifica (art. 6, comma 3, del d. lgs. n. 502 del 1992).

La normativa statale si è limitata ad istituire l'albo dei massaggiatori privi della vista, senza conferire invece ai massaggiatori sportivi alcuna posizione differenziata, rispetto a quanto previsto in via generale, e con riguardo anche al titolo di studio necessario, dalla legge 19 maggio 1971, n. 403 (Nuove norme sulla professione e sul collocamento dei massaggiatori e massofisioterapisti ciechi).

Né emerge quale particolare collegamento vi possa essere tra le disposizioni censurate e le peculiari esigenze della realtà territoriale cui la legge regionale si rivolge, e in relazione alle quali soltanto si giustifica l'intervento legislativo di dettaglio nella materia delle professioni.

2.2.2. «Tutela della salute»

a) Nella sentenza n. 8 si è stabilito che viola i principi fondamentali della materia l'art. 35 della legge della Regione Emilia-Romagna 22 dicembre 2009, n. 24, che attribuisce il potere di prevedere, in fase di aggiornamento del Prontuario terapeutico regionale e avvalendosi della Commissione regionale del farmaco, «l'uso di farmaci anche al di fuori delle indicazioni registrate nell'autorizzazione all'immissione in commercio, quando tale estensione consenta, a parità di efficacia e di sicurezza rispetto a farmaci già autorizzati, una significativa riduzione della spesa farmaceutica a carico del Servizio sanitario nazionale e tuteli la libertà di scelta terapeutica da parte dei professionisti del SSN».

Premette la Corte che il legislatore statale è più volte intervenuto per individuare i principi fondamentali volti a regolare le modalità ed i criteri in base ai quali è ammesso l'uso dei farmaci al di fuori delle indicazioni per le quali è stata autorizzata la loro immissione in commercio (AIC).

Proprio dalla comparazione con i principi fondamentali risulta evidente il contrasto tra la norma regionale e le disposizioni statali. La norma impugnata, infatti, individua condizioni diverse rispetto a quelle stabilite dal legislatore per l'uso dei farmaci al di fuori delle indicazioni registrate nell'AIC. In particolare, laddove le disposizioni statali circoscrivono il ricorso ai farmaci cd. *off label* a condizioni eccezionali e ad ipotesi specificamente individuate, la norma regionale introduce una disciplina generalizzata in ordine all'indicato utilizzo dei farmaci, rimettendo i criteri direttivi alla Commissione regionale del farmaco, così eludendo il ruolo che la legislazione statale attribuisce all'Agenzia Italiana del Farmaco nella materia considerata.

A quest'ultimo riguardo deve osservarsi che competono allo Stato le responsabilità, attraverso gli organi tecnicospettivi della sanità, con riguardo alla sperimentazione e alla certificazione d'efficacia, e di non nocività, delle sostanze farmaceutiche e del loro impiego terapeutico a tutela della salute pubblica.

Sempre al fine di assicurare la protezione della salute pubblica, la Corte ha avuto modo, altresì, di precisare che un intervento sul merito delle scelte terapeutiche in relazione alla loro appropriatezza non potrebbe nascere da valutazioni di pura discrezionalità politica dello stesso legislatore, bensì dovrebbe prevedere l'elaborazione di indirizzi fondati sulla verifica dello stato delle conoscenze scientifiche e delle evidenze sperimentali acquisite, tramite istituzioni e organismi – di norma nazionali o sovranazionali – a ciò deputati.

b) Nella sentenza n. 61 si decide sull'impugnazione da parte del Governo dell'art. 18, commi 1 e 3, della legge della Regione Campania n. 6 del 2010, che garantiscono «alle persone straniere presenti sul territorio regionale» i servizi sanitari di cui all'art. 34 del decreto legislativo n. 286 del 1998, prevedendo la promozione delle misure organizzative finalizzate a rendere fruibili le prestazioni sanitarie anche per le persone straniere non iscritte al servizio sanitario regionale.

Ribadisce la Corte che lo straniero è titolare di tutti i diritti fondamentali che la Costituzione riconosce spettanti alla persona ed in particolare, con riferimento al diritto all'assistenza sanitaria, ha precisato che esiste «un nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana, il quale impone di impedire la costituzione di situazioni prive di tutela, che possano appunto pregiudicare l'attuazione di quel diritto». Quest'ultimo deve perciò essere riconosciuto «anche agli stranieri, qualunque sia la loro posizione rispetto alle norme che regolano l'ingresso ed il soggiorno nello Stato, pur potendo il legislatore prevedere diverse modalità di esercizio dello stesso» (sentenza n. 252 del 2001).

Pertanto la norma regionale – in esplicita attuazione dei richiamati principi fondamentali posti dagli artt. 34 e 35 del testo unico immigrazione – provvede ad assicurare anche agli stranieri irregolari le fondamentali prestazioni atte a garantire il diritto all'assistenza sanitaria, nell'esercizio della propria competenza legislativa, nel pieno rispetto di quanto stabilito dal legislatore statale in tema di ingresso e soggiorno in Italia dello straniero, anche con riguardo allo straniero dimorante privo di un valido titolo di ingresso.

c) Con la sentenza n. 77 si è dichiarato incostituzionale l'art. 19, comma 4, della legge della Regione Molise n. 3 del 2010, laddove dispone che la Regione può stipulare i contratti previsti dall'art. 15-*octies* del d.lgs. n. 502 del 1992 (contratti di diritto privato a tempo determinato) per l'attuazione di progetti di ricerca sanitaria ovvero finalizzati alla realizzazione di obiettivi di carattere prioritario e di rilievo nazionale ex artt. 34 e 34-*bis* della legge n. 662 del 1996 e per gli interventi finanziati ai sensi dell'art. 79, comma 1-*sexies*, del decreto-legge n. 112 del 2008.

L'art. 15-*octies* del d.lgs. n. 502 del 1992 prevede la possibilità per le aziende sanitarie locali di stipulare i predetti contratti di lavoro a tempo determinato «per l'attuazione di progetti finalizzati, non sostitutivi dell'attività ordinaria [...], nei limiti delle risorse di cui all'articolo 1, comma 34-*bis* della legge 23 dicembre 1996, n. 662, a tal fine disponibili»; ciò che esprime un principio fondamentale in materia di tutela della salute, poiché disciplina le condizioni generali di

applicabilità – nel settore sanitario – di un istituto (le assunzioni a termine) che ha una rilevanza del tutto particolare nell'ambito dell'impiego alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni.

L'art. 19, comma 4, legge della Regione Molise n. 3 del 2010, nel consentire la stipulazione di contratti di lavoro a tempo determinato anche in relazione ad iniziative diverse da quelle contemplate dalla summenzionata norma statale, si pone in contrasto con la disciplina posta da quest'ultima e, pertanto, viola l'art. 117, terzo comma, Cost., che attribuisce allo Stato la competenza a dettare i principi fondamentali in materia di tutela della salute.

d) Per la Corte non sono da accogliere, nella sentenza n. **122**, le censure avverso i comma 1 e 4 dell'art. 5 della legge regionale n. 13 del 2010 dell'Abruzzo, in quanto il ricorrente è incorso in una erronea interpretazione circa il contenuto da attribuire alla disposizione regionale. Infatti, con riguardo a quanto concerne le funzioni del Consiglio di amministrazione (art. 5, comma 1, della citata legge regionale), la disposizione impugnata, affermando che «il Consiglio di Amministrazione esercita le funzioni d'indirizzo e controllo», non si discosta da quanto previsto dal legislatore statale riguardo alle funzioni attribuite al Consiglio di amministrazione, così come indicate nell'ultimo periodo dell'art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 270 del 1993 ove si afferma che «il consiglio di amministrazione ha compiti di indirizzo, coordinamento e verifica delle attività dell'istituto». Del resto, che verifica e controllo siano da considerare equivalenti, si può trarre anche dall'art. 4, comma 4, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), ove il legislatore statale, relativamente agli organi di vertice delle amministrazioni pubbliche, che non siano direttamente o indirettamente espressione di rappresentanza politica, stabilisce che essi adeguino «i propri ordinamenti al principio della distinzione tra indirizzo e controllo, da un lato, e attuazione e gestione dall'altro».

Al riguardo, è da sottolineare che il termine «verifica», utilizzato dal legislatore statale per indicare uno dei compiti affidati al Consiglio di amministrazione relativamente alle attività dell'Istituto, è lessicalmente sinonimo del termine «controllo» utilizzato dal legislatore regionale ed è riferito al riscontro sul buon andamento delle attività dell'Istituto, il quale, sia nella configurazione astratta sia nella realizzazione pratica, non coincide con il controllo contabile affidato al collegio dei revisori (art. 3, comma 4, del d.lgs. n. 270 del 1993) ma si sostanzia in una verifica in ordine alla circostanza che l'amministrazione – al cui vertice è il direttore generale – si conformi nell'azione gestionale agli indirizzi dati dal Consiglio stesso nell'ambito dei suoi poteri-doveri.

Analoghe osservazioni possono avanzarsi per quanto riguarda l'interpretazione da dare al dettato del comma 4 del medesimo art. 5 della legge regionale abruzzese, poiché anche in questo caso il ricorrente è incorso in un'errata interpretazione della norma censurata.

Infatti, il comma 4 della citata norma regionale, là dove prevede che «il Direttore generale, nell'ambito delle direttive del Consiglio di Amministrazione, cura la gestione dell'Istituto», non si discosta da quanto sostanzialmente previsto dal legislatore statale con l'art. 3, comma 3, del d.lgs. n. 270 del 1993, che assegna al direttore generale, oltre alla rappresentanza legale dell'Istituto, il compito di gestirlo e di dirigerne l'attività scientifica.

Risulta chiaro che i due organi operano su piani diversi, in coerenza, del resto, con il più generale assetto organizzativo della Pubblica amministrazione. Al riguardo, anche la giurisprudenza della questa Corte, affrontando le problematiche relative agli incarichi dirigenziali ed alla loro attribuzione e decadenza, si è richiamata al principio di distinzione tra funzioni di indirizzo e controllo e funzioni di gestione amministrativa.

Al Consiglio di amministrazione compete, infatti, l'individuazione delle linee di indirizzo dell'attività dell'Istituto ed il controllo sull'effettiva conformazione alle stesse: mentre al direttore generale – direttamente nominato dalla Regione – spetta il compito di gestire l'attività dell'istituto, secondo gli indirizzi del Consiglio, nonché di dirigere l'attività scientifica.

e) La sentenza n. **150** ha chiarito che attiene alla materia tutela della salute e non già, come prospettato dallo stato ricorrente, alla materia tutela della concorrenza il disposto dell'art. 5,

comma 1, della legge della Regione Abruzzo n. 17 del 2010, dove si prevede che gli esercizi commerciali che possono effettuare attività di vendita al pubblico dei farmaci da banco o di automedicazione, come previsto all'art. 5 del d.l. n. 223 del 2006, devono destinare a tale attività una superficie minima di vendita non inferiore, rispettivamente, a mq 40 per gli esercizi di vicinato, a mq 80 per le medie strutture di vendita, a mq 120 per le grandi strutture di vendita.

Al riguardo, si ricorda che la Corte già si è pronunciata sull'art. 5 del d.l. n. 223 del 2006, affermando che tale disposizione «è riconducibile al servizio farmaceutico, in quanto disciplina la vendita dei farmaci e la modalità con la quale questa deve avvenire» e che, «ai fini del riparto delle competenze legislative previsto dall'articolo 117 Cost., la “materia” della organizzazione del servizio farmaceutico, va ricondotta al titolo di competenza concorrente della “tutela della salute”(sentenza n. 430 del 2007).

Infatti, la complessa regolamentazione pubblicistica dell'attività economica di rivendita dei farmaci mira ad assicurare e controllare l'accesso dei cittadini ai prodotti medicinali ed in tal senso a garantire la tutela del fondamentale diritto alla salute, restando solo marginale, sotto questo profilo, sia il carattere professionale, sia l'indubbia natura commerciale dell'attività del farmacista.

La normativa regionale dà attuazione al principio generale posto dalla legislazione statale in materia di tutela della salute, di cui al secondo comma dell'art. 5 del d.lgs. n. 223 del 2006, il quale dispone che la vendita dei farmaci da banco, di automedicazione o comunque non soggetti a prescrizione medica avvenga durante l'orario di apertura dell'esercizio commerciale e debba essere effettuata nell'ambito di un apposito reparto, alla presenza e con l'assistenza personale e diretta al cliente di uno o più farmacisti abilitati all'esercizio della professione ed iscritti al relativo ordine.

L'art. 5, comma 1, della legge regionale n. 17 del 2010 trova, dunque, il proprio titolo di legittimazione nella potestà legislativa concorrente della Regione nella materia tutela della salute di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., limitandosi a stabilire la superficie minima che deve avere l'«apposito reparto» destinato allo svolgimento di tale attività, secondo la tipologia di esercizio commerciale.

2.2.3. L'operare congiunto delle competenze in materia di «ricerca scientifica» e di «tutela della salute»

Nella sentenza n. **122**, si respinge la questione di costituzionalità avente ad oggetto l'art. 1, comma 4, della legge regionale dell'Abruzzo n. 13 del 2010, secondo cui «il Ministro della Salute e le Regioni possono attribuire ulteriori compiti e funzioni di interesse nazionale, comunitario e internazionale e regionale». La disposizione non altera il riparto di competenze di cui all'art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 270 del 1993, che attribuisce al Ministero della sanità il potere di assegnare agli IZS «compiti e funzioni di interesse nazionale, comunitario ed internazionale». Essa, infatti, nel ribadire tale competenza statale, si limita a riconoscere anche alle Regioni la facoltà di attribuire all'IZS dell'Abruzzo e del Molise ulteriori compiti e funzioni di interesse regionale.

Tanto si desume, innanzitutto, dalla sentenza n. 124 del 1994, che valutando alcune disposizioni del d.lgs. n. 270 del 1993, afferma che tale decreto legislativo – volto al riordino di detti istituti attraverso una nuova articolazione delle competenze statali, regionali e provinciali – concretizza una «equilibrata distribuzione di competenze tra Stato e Regioni», perché, dopo aver definito gli aspetti della competenza statale, prevede l'attribuzione alle Regioni «del compito di definire, attraverso il piano sanitario regionale, gli obiettivi e l'indirizzo per l'attività degli istituti». Con ciò esplicitamente riconoscendo che era nella facoltà delle Regioni di attribuire agli IZS ulteriori compiti e funzioni di interesse regionale, come conseguenza delle attribuzioni ad esse affidate «di disciplinare le modalità gestionali, organizzative e di funzionamento» degli IZS, nonché «di esercitare funzioni di vigilanza amministrativa, di indirizzo e di verifica».

Poiché gli IZS, vengono ad operare non solo nel campo della tutela dell'igiene e sanità, ma anche della ricerca sperimentale scientifica (materia di competenza concorrente, alla quale inerisce la finalità della «protezione e tutela degli animali impiegati a fini scientifici e

sperimentali», che è propria di questi istituti di ricerca), le conclusioni innanzi prospettate sono ribadite anche dalla sentenza n. 422 del 2006, che ha sottolineato che «mentre non vi è dubbio che spetti allo Stato la determinazione dei programmi della ricerca scientifica a livello nazionale ed internazionale (art. 12-*bis* del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, recante “Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell’articolo 1 della L. 23 ottobre 1992, n. 421”)), non è da escludere che le Regioni possano comunque svolgere autonomamente una propria attività sui «singoli progetti dei quali ogni regione abbia assunto, specificamente, la responsabilità della realizzazione».

E, d’altro canto, che la norma censurata non debba intendersi nel senso che essa autorizzi la Regione ad attribuire compiti e funzioni di interesse nazionale ed internazionale lo si desume dalla stessa lettura sistematica della legge regionale in cui la norma si colloca. Infatti, nel comma 3 (che precede quello censurato) del medesimo art. 1, il legislatore regionale rinvia, per l’individuazione dei compiti e delle funzioni proprie dell’istituto zooprofilattico, a quanto previsto al riguardo dalla disciplina statale, vale a dire dal d.lgs. n. 270 del 1993, e dal regolamento emanato in attuazione dell’art. 1, comma 5, del citato d.lgs., approvato con decreto ministeriale del 16 febbraio 1994, n. 190 (Regolamento recante norme per il riordino degli istituti zooprofilattici sperimentali, in attuazione dell’art. 1, comma 5, del decreto legislativo 30 giugno 1993, n. 270).

2.2.4. «Governo del territorio»

I principi fondamentali della materia «governo del territorio» risultano violati dall’art. 27, comma 1, lettera d), ultimo periodo, della legge della Regione Lombardia n. 12 del 2005, come interpretato dall’art. 22 della legge regionale n. 7 del 2010 – nella parte in cui esclude l’applicabilità del limite della sagoma alle ristrutturazioni edilizie mediante demolizione e ricostruzione – e dall’art. 103 della medesima legge regionale n. 12 del 2005, nella parte in cui prevede che, a seguito dell’entrata in vigore di tale legge, cessi di avere diretta applicazione nella Regione la disciplina di dettaglio prevista, tra gli altri, dall’art. 3 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (sentenza n. 309).

Al riguardo, la Corte rileva di avere già ricondotto nell’ambito della normativa di principio in materia di governo del territorio le disposizioni legislative riguardanti i titoli abilitativi per gli interventi edilizi: *a fortiori* sono principi fondamentali della materia le disposizioni che definiscono le categorie di interventi, perché è in conformità a queste ultime che è disciplinato il regime dei titoli abilitativi, con riguardo al procedimento e agli oneri, nonché agli abusi e alle relative sanzioni, anche penali. L’intero *corpus* normativo statale in ambito edilizio è costruito sulla definizione degli interventi, con particolare riferimento alla distinzione tra le ipotesi di ristrutturazione urbanistica, di nuova costruzione e di ristrutturazione edilizia cosiddetta pesante, da un lato, e le ipotesi di ristrutturazione edilizia cosiddetta leggera e degli altri interventi (restauro e risanamento conservativo, manutenzione straordinaria e manutenzione ordinaria), dall’altro. La definizione delle diverse categorie di interventi edilizi spetta, dunque, allo Stato.

Tali categorie sono individuate dall’art. 3 del d.P.R. n. 380 del 2001, che alla lettera d) del comma 1 include, nella definizione di «ristrutturazione edilizia», gli interventi di demolizione e ricostruzione con identità di volumetria e di sagoma rispetto all’edificio preesistente; la successiva lettera e) classifica come interventi di «nuova costruzione» quelli di «trasformazione edilizia e urbanistica del territorio non rientranti nelle categorie definite alle lettere precedenti». In base alla normativa statale di principio, quindi, un intervento di demolizione e ricostruzione che non rispetti la sagoma dell’edificio preesistente – intesa quest’ultima come la conformazione planivolumetrica della costruzione e il suo perimetro considerato in senso verticale e orizzontale – configura un intervento di nuova costruzione e non di ristrutturazione edilizia.

A conferma di ciò vi è anche la successiva legislazione statale in materia edilizia. L’art. 5, commi 9 e ss., del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 2011, n. 106, infatti, nel regolare interventi di demolizione e ricostruzione con ampliamenti di volumetria e adeguamenti di sagoma, non ha qualificato tali interventi come ristrutturazione edilizia, né ha modificato la disciplina dettata al riguardo dall’art. 3 del d.P.R. n. 380 del 2001.

La linea di distinzione tra le ipotesi di nuova costruzione e quelle degli altri interventi edilizi, d'altronde, non può non essere dettata in modo uniforme sull'intero territorio nazionale, la cui «morfologia» identifica il paesaggio, considerato questo come «la rappresentazione materiale e visibile della Patria, coi suoi caratteri fisici particolari, con le sue montagne, le sue foreste, le sue pianure, i suoi fiumi, le sue rive, con gli aspetti molteplici e vari del suo suolo, quali si sono formati e son pervenuti a noi attraverso la lenta successione dei secoli» (Relazione illustrativa della legge 11 giugno 1922, n. 778 «Per la tutela delle bellezze naturali e degli immobili di particolare interesse storico») Sul territorio, infatti, «vengono a trovarsi di fronte» – tra gli altri – «due tipi di interessi pubblici diversi: quello alla conservazione del paesaggio, affidato allo Stato, e quello alla fruizione del territorio, affidato anche alle Regioni». Fermo restando che la tutela del paesaggio e quella del territorio sono necessariamente distinte, rientra nella competenza legislativa statale stabilire la linea di distinzione tra le ipotesi di nuova costruzione e quelle degli altri interventi edilizi. Se il legislatore regionale potesse definire a propria discrezione tale linea, la conseguente difformità normativa che si avrebbe tra le varie Regioni produrrebbe rilevanti ricadute sul «paesaggio [...] della Nazione» (art. 9 Cost.), inteso come aspetto del territorio, per i contenuti ambientali e culturali che contiene, che è di per sé un valore costituzionale, e sulla sua tutela.

2.2.5. «Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia»

a) La sentenza n. **44** ha chiarito che viola la legislazione statale di principio l'art. 1, comma 25, della legge della Regione Campania n. 2 del 2010, il quale prescrive, per la dislocazione di centrali di produzione di energia da fonti rinnovabili, il rispetto di una distanza minima non inferiore a cinquecento metri lineari dalle aree interessate da coltivazioni viticole con marchio DOC e DOCG, e non inferiore a mille metri lineari da aziende agrituristiche ricadenti in tali aree.

Non è consentito, infatti, alle Regioni, in assenza di linee guida approvate in Conferenza unificata, porre limiti di edificabilità degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, su determinate zone del territorio regionale.

L'applicabilità, sancita dal comma 9 dell'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, dei commi che lo precedono (e, tra questi, del comma 7), indipendentemente da quanto disposto dal comma 10 (ovvero dall'emanazione delle linee guida statali) non vale a legittimare una legiferazione regionale sui temi trattati dalle stesse disposizioni, in particolare nel senso di vietare la realizzazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, in determinate aree del territorio regionale.

b) Nella sentenza n. **107** si rileva la violazione dell'art. 117, 3° comma, Cost. nell'art. 3, comma 1, della legge della Regione Basilicata 15 febbraio 2010, n. 21, paragrafo *i*), che estende l'ambito di applicabilità del regime semplificato della denuncia di inizio attività (DIA) di cui agli articoli 22 e 23 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, in relazione alla installazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, attribuendo, a tal fine, rilevanza alla collocazione e alle caratteristiche degli impianti stessi.

Il nuovo testo dell'Allegato A del Piano di Indirizzo Energetico Ambientale Regionale (PIEAR), come riformulato dalla disposizione impugnata, stabilisce che gli impianti per la produzione di energia elettrica di microgenerazione da fonte eolica di potenza superiore a 200 kW ed inferiore ad 1 MW ovunque ubicati, proposti dallo stesso soggetto, sia egli persona fisica o giuridica, e/o dallo stesso proprietario dei suoli di ubicazione dell'impianto, possono essere «costruiti ed eserciti con la DIA», a condizione che siano posti ad una distanza non inferiore a 500 metri in linea d'aria.

Per la Corte, l'aumento della soglia di potenza per la quale, innalzando la capacità, dai limiti ben più contenuti di cui alla tabella A allegata al d.lgs. n. 387 del 2003, la costruzione dell'impianto risulta subordinata a procedure semplificate, comporta l'illegittimità della norma regionale, posto che maggiori soglie di capacità di generazione e caratteristiche dei siti di installazione, per i quali si proceda con diversa disciplina, possono essere individuate solo con decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della

tutela del territorio e del mare, d'intesa con la Conferenza unificata, senza che la Regione possa provvedervi autonomamente.

Analogamente, si rivela incostituzionale il paragrafo *iii*) dell'art. 3, comma 1, della legge regionale n. 21 del 2010, il quale stabilisce che gli impianti fotovoltaici non integrati per la produzione di energia elettrica di microgenerazione di potenza superiore a 200 kW ed inferiore ad 1 MW, ovunque ubicati, proposti dallo stesso soggetto, sia egli persona fisica o giuridica, e/o dallo stesso proprietario dei suoli di ubicazione dell'impianto, possono essere «costruiti ed eserciti con la DIA», anch'essi a condizione che siano posti ad una distanza non inferiore a 500 metri in linea d'aria.

Anche in tal caso, la norma regionale, prevedendo una soglia superiore a quella stabilita dalla legge statale per tali tipi di impianti di produzione di energia elettrica da fonte rinnovabile (20 kW), si pone in contrasto con l'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2009, che contiene la normativa statale di principio in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia».

c) La Corte accoglie, nella sentenza n. **192**, l'impugnativa avverso l'art. 27 della legge della Regione Piemonte n. 18 del 2010, che sospende le procedure autorizzative in corso o attivate successivamente all'entrata in vigore della legge regionale medesima, relative ad impianti fotovoltaici non integrati, da realizzare su terreni ricompresi in determinate aree di pregio ambientale, individuate dalla Giunta regionale.

La normativa internazionale, quella comunitaria, e quella nazionale, manifestano ampio *favor* per le fonti energetiche rinnovabili, nel senso di porre le condizioni per la massima diffusione dei relativi impianti. In ambito nazionale, la normativa comunitaria è stata recepita dal decreto legislativo n. 387 del 2003, il cui art. 12 enuncia i principi fondamentali della materia, di potestà legislativa concorrente, della «produzione, trasporto e distribuzione di energia», cui le Regioni sono vincolate. Pur non potendosi trascurare la rilevanza che, in relazione agli impianti che utilizzano fonti rinnovabili, riveste la tutela dell'ambiente e del paesaggio, il bilanciamento tra le esigenze connesse alla produzione di energia e gli interessi ambientali impone una preventiva ponderazione concertata in ossequio al principio di leale cooperazione, che il citato art. 12 rimette all'emanazione delle linee guida, con decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, d'intesa con la Conferenza unificata.

Solo in base alla formulazione delle linee guida, ogni Regione potrà adeguare i criteri così definiti alle specifiche caratteristiche dei rispettivi contesti territoriali, non essendo nel frattempo consentito porre limiti di edificabilità degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, su determinate zone del territorio regionale, e nemmeno sospendere le procedure autorizzative per la realizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili in determinate parti del territorio regionale, fino all'approvazione delle linee guida nazionali.

Prevedendo la sospensione dei procedimenti in corso al momento della sua entrata in vigore, e di quelli che saranno iniziati in seguito, la legge regionale ha l'effetto di procrastinare per un periodo di tempo indeterminato il rilascio della relativa autorizzazione, così contravvenendo alla norma di principio (art. 12, comma 4, del d.lgs. n. 387 del 2003), che, ispirata alle regole della semplificazione amministrativa e della celerità, e volta a garantire, in modo uniforme sull'intero territorio nazionale, le regole del procedimento autorizzativo, fissa in centottanta giorni il termine per la conclusione del procedimento.

L'impossibilità, da parte delle Regioni, di interferire sulla procedura autorizzatoria, facendone dipendere la durata dai tempi di emanazione delle linee guida nazionali, rende poi irrilevante che queste ultime siano state adottate, con decreto ministeriale 10 settembre 2010 (Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili), e che le Regioni vi si siano adeguate.

D'altro canto il regime autorizzatorio configurato dall'art. 6 del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 successivamente intervenuto, che ha ratificato le disposizioni delle Linee guida, ivi compresa la possibilità, per le Regioni, di estendere la soglia di applicazione della procedura

semplificata agli impianti di potenza nominale fino ad 1 MW elettrico, ha ovviamente applicazione a decorrere dalla sua entrata in vigore (29 marzo 2011).

L'art. 27 della legge regionale n. 31 del 2010 è, dunque, costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto in contrasto con il principio fondamentale fissato dall'art. 12, comma 4, del d.lgs. n. 387 del 2003

d) La Corte dichiara, nella sentenza n. **205**, l'incostituzionalità di alcune norme del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122.

Le disposizioni impugnate, in quanto attengono alla durata ed alla programmazione delle concessioni di grande derivazione d'acqua per uso idroelettrico, si ascrivono alla materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», attribuita alla competenza legislativa concorrente; poiché pongono un precetto specifico e puntuale – prevedendo la proroga automatica di dette concessioni – esse, inoltre, si configurano quali norme di dettaglio.

La Corte ricorda che già con la sentenza n. 1 del 2008 ha ricondotto disposizioni analoghe a quelle oggi in esame alla menzionata materia e ne ha riconosciuto il carattere dettagliato, con conseguente pronuncia di illegittimità costituzionale.

A differenti conclusioni non conduce la previsione della loro applicazione fino all'adozione di diverse disposizioni legislative da parte delle Regioni, per quanto di loro competenza (cosiddetta clausola di “cedevolezza”), contenuta nel comma 6-*quater* dell'art. 15 impugnato.

Pur senza affrontare la complessa tematica della generale ammissibilità delle norme statali “cedevoli” in ambiti devoluti alla potestà legislativa regionale, nel caso in esame la giustificazione addotta in tal senso dalla Presidenza del Consiglio dei ministri in concreto non sussiste.

La proroga di cinque anni prevista dal comma 6-*ter*, lettera b), dell'art. 15 in esame è, invero, dichiaratamente finalizzata a consentire il rispetto del termine per l'indizione delle procedure ad evidenza pubblica, in conformità di quanto previsto dal decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79, ed a recuperare il costo degli investimenti per gli interventi di ammodernamento effettuati dai concessionari, ai sensi dell'art. 1, commi 486 e 487, della legge n. 266 del 2005, al fine dell'ottenimento della proroga.

Tuttavia, la prima finalità – quella di consentire il graduale espletamento delle procedure di evidenza pubblica imposte dal diritto comunitario e, quindi, di evitare uno iato temporale nell'erogazione del servizio – è, in realtà, perseguita, dal successivo comma 6-*ter*, lettera e), che consente al concessionario uscente di proseguire la gestione della derivazione fino al subentro dell'aggiudicatario della gara, se alla data di scadenza della concessione non sia ancora concluso il procedimento per l'individuazione del nuovo gestore.

Riguardo all'ulteriore finalità, in armonia con quella dichiaratamente perseguita dalla manovra in esame, del «contenimento della spesa pubblica», il recupero degli investimenti effettuati dai concessionari, attraverso detta proroga, è volto ad evitare che lo Stato venga esposto a richieste di indennizzi da parte dei suddetti concessionari. Questo intento del contenimento della spesa pubblica emerge anche con maggiore evidenza laddove si consideri il successivo comma 6-*quinq*ues dell'art. 15, il quale prevede che le somme incassate dai Comuni e dallo Stato, versate dai concessionari delle grandi derivazioni idroelettriche, antecedentemente alla sentenza n. 1 del 2008, siano definitivamente trattenute dagli stessi Comuni e dallo Stato.

Le disposizioni impugnate, peraltro, sono incoerenti rispetto ai principi generali, stabiliti dalla legislazione statale, della temporaneità delle concessioni e dell'apertura alla concorrenza, contrastando con i principi comunitari in materia: seppure per un periodo temporalmente limitato, esse impediscono l'accesso di altri potenziali operatori economici al mercato, ponendo barriere all'ingresso tali da alterare la concorrenza tra imprenditori.

In particolare, la previsione della proroga di ulteriori sette anni, rispetto ai cinque di cui al comma 1-*bis*, lettera d), del comma 6-*ter* dell'art. 15 impugnato, a favore delle concessionarie-società per azioni a composizione mista pubblico-privata partecipate per una quota minima del 30 per cento e massima del 40 per cento del capitale sociale dalle province e/o da società controllate

dalle medesime, si muove in una direzione contraria alle indicazioni fornite a livello comunitario, (procedura d'infrazione IP/05/920), volte ad eliminare un ingiustificato favor riconosciuto a concessionari uscenti e/o aziende controllate da enti locali.

Pertanto, il criterio di riparto di competenze delineato dall'art. 117, terzo comma, Cost., non è temperato, nel caso in esame, dall'esigenza, sostenuta dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, di dare attuazione ai principi generali posti dalla legislazione statale in materia, i quali, peraltro, pongono obiettivi non perfettamente in linea con quelli perseguiti dalle norme impugnate.

Ne consegue la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 15, commi 6-ter, lettere b) e d), e 6-quater – quest'ultimo nella parte in cui prevede che le disposizioni del comma 6-ter, lettere b) e d), si applicano fino all'adozione di diverse disposizioni legislative da parte delle Regioni, per quanto di loro competenza – del decreto-legge n. 78 del 2010, convertito dalla legge n. 122 del 2010.

e) Nella sentenza n. **310**, la Corte dichiara l'incostituzionalità dell'art. 29 della legge reg. Calabria n. 34 del 2010, che prevede una serie di privilegi per gli enti pubblici, gli enti locali ed i consorzi di sviluppo industriale, che intendano proporre iniziative energetiche da fonti rinnovabili.

Per la Corte, l'esigenza che la produzione e la distribuzione dell'energia siano realizzate in un regime di libera concorrenza è particolarmente avvertita nel caso di energia prodotta da fonti rinnovabili, sia perché la quantità di energia prodotta è di gran lunga inferiore rispetto a quella derivante da altre fonti, sia perché la normativa comunitaria ha imposto precise quote minime di produzione, che, in assenza di libera concorrenza, rischierebbero di essere assorbite da pochi operatori, in grado di realizzare veri e propri monopoli nei diversi territori.

Una conferma della necessità che la produzione di energia sia svolta in regime di libera concorrenza si trae dalla giurisprudenza costituzionale sulle misure di compensazione in materia di energia prodotta da fonti rinnovabili. In particolare, è stato precisato che «la costruzione e l'esercizio di impianti per l'energia eolica sono libere attività d'impresa soggette alla sola autorizzazione amministrativa della Regione», e che sono illegittime le previsioni di «oneri e condizioni a carico del richiedente l'autorizzazione che si concretizzano in vantaggi economici per la Regione e per gli altri enti locali» (sentenza n. 124 del 2010). La previsione contenuta nella norma regionale impugnata è assimilabile a quelle che prevedono misure compensative a favore della Regione e degli enti locali interessati: in entrambi i casi, infatti, le norme prevedono vantaggi economici per gli stessi.

Dalle considerazioni che precedono viene in evidenza l'illegittimità costituzionale dell'art. 29 della legge reg. Calabria n. 34 del 2010, per violazione degli artt. 117, primo e terzo comma, e 41 Cost., poiché le misure previste si traducono in una distorsione del mercato nel campo della produzione di energia da fonti rinnovabili.

2.2.6. «Coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario»

a) Nella sentenza n. **69**, si afferma che la disciplina di cui all'art. 1, commi da 55 a 63, della legge della Regione Campania 21 gennaio 2010, n. 2, che prevede l'estensione delle procedure di stabilizzazione di cui all'art. 1, comma 565, della legge n. 296 del 2006 alla “dirigenza di primo livello” che abbia prestato servizio a tempo determinato presso le aziende sanitarie, al personale del comparto e alla dirigenza delle aziende ospedaliere universitarie che svolge in via esclusiva attività di assistenza sanitaria in forza di contratti a tempo determinato stipulati con le medesime aziende risulta lesiva dei principi fondamentali della legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica.

L'art. 17, commi da 10 a 13, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 3 agosto 2009, n. 102, con riferimento alla generalità delle amministrazioni pubbliche, nello stabilire nuove modalità di assunzione a tempo indeterminato del personale che abbia prestato servizio a tempo determinato e, dunque, nel consentire, a certe condizioni, la stabilizzazione del personale precario, limita tale possibilità al solo personale non dirigenziale delle amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 e

successive modificazioni. Tra esse sono compresi anche gli enti del Servizio sanitario nazionale. La legittimità della stabilizzazione per il personale dirigenziale è, quindi, esclusa. Tale implicito divieto trova una conferma nell'art. 2, commi da 71 a 74, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, che, a sua volta, non reca alcuna disposizione diretta a consentire l'attuazione di procedure di stabilizzazione di personale anche non dirigenziale.

Tali norme si ispirano alla finalità del contenimento della spesa pubblica in uno specifico settore – quello del personale – e costituiscono principi fondamentali nella materia del coordinamento della finanza pubblica, che è di competenza concorrente, in quanto si limitano a porre obiettivi di riequilibrio della finanza, senza prevedere strumenti e modalità per il perseguimento dei medesimi. Orbene, 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.

b) Da segnalare è anche la sentenza n. 77 che ha dichiarato la illegittimità costituzionale, in riferimento all'art. 117, c. 3, Cost., l'art. 19, c. 7, l.r. Molise 22 gennaio 2010, n. 3, il quale prevede che, in relazione all'attività del commissario *ad acta* e del *sub* commissario, nominati dal Consiglio dei ministri per l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo della spesa sanitaria regionale, con riferimento al personale delle segreterie particolari di detti organi, la possibilità di assumere, con contratto di diritto privato a tempo determinato, personale esterno all'amministrazione regionale.

Secondo la Corte la norma censura viola l'obbligo delle regioni – posto dall'art. 4, c. 2, d.l. d.l. 1 ottobre 2007 n. 159, convertito con modificazioni dalla l. 29 novembre 2007 n. 222, e avente natura di principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica – di provvedere agli adempimenti relativi alla gestione commissariale dei piani di rientro “utilizzando le risorse finanziarie, umane e strumentali disponibili a legislazione vigente”.

c) Di rilievo è anche la sentenza n. 91, che ha risolto un conflitto di attribuzione tra enti nel senso che non spettava allo Stato disporre che per la Regione Veneto si producano gli effetti di cui al comma 20 dell'art. 2 della legge n. 244 del 2007, secondo quanto previsto dall'art. 2, comma 21, ultimo periodo, della medesima legge, con conseguente annullamento dell'art. 2 del d.P.C.M. 19 novembre 2008 di riordino della disciplina delle Comunità montane ai sensi dell'art. 2, comma 21, della citata legge n. 244, nella parte in cui si riferisce alla Regione Veneto ricorrente.

La Corte ha rilevato che successivamente alla proposizione del ricorso, la sentenza n. 237 del 2009 - dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, commi 20 e 22, della legge n. 244 del 2007, nonché dell'art. 2, comma 21, ultimo periodo, della stessa legge, secondo il quale «gli effetti di cui al comma 20 si producono dalla data di pubblicazione del predetto decreto» - ha riconosciuto che la previsione della cessazione dell'esistenza di comunità montane o dell'automatico scorporo di comuni dall'ambito delle comunità stesse vanifica il contenuto precettivo della legge regionale eventualmente adottata, con violazione del criterio di riparto di competenze e del principio di legalità costituzionale, in forza dei quali ogni intervento sull'efficacia di leggi regionali deve trovare puntuale giustificazione in fonti costituzionali.

In particolare – ha motivato la Corte – posto che l'ordinamento delle comunità montane rientra nella competenza legislativa residuale delle Regioni, il comma 20 è stato giudicato lesivo anche dell'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto contiene una disciplina di dettaglio ed autoapplicativa che non può essere ricondotta all'alveo dei principi fondamentali della materia del coordinamento della finanza pubblica, giacché non lascia alle Regioni alcuno spazio di autonoma scelta e dispone, in via principale, direttamente, la conseguenza, molto incisiva, della soppressione delle comunità che si trovino nelle specifiche e puntuali condizioni ivi previste. Inoltre, palesemente illegittima è stata giudicata l'ultima parte del comma 21, che attribuisce ad un atto amministrativo dello Stato (il d.P.C.M. in questione), a decorrere dalla data della sua pubblicazione, efficacia abrogativa delle disposizioni regionali adottate, ove riconosciute insufficienti a garantire le riduzioni di spesa indicate nel comma 17.

Sicché la Corte ha conclusivamente ritenuto che il d.P.C.M. 19 novembre 2008, nella parte in cui forma oggetto della presente controversia, contrasta con gli effetti prodotti dalla citata sentenza n. 237 e, in conseguenza dell'intervenuta caducazione della normativa di base posta dalla legge n. 244 del 2007, è venuta meno anche la legittimità dell'art. 2 del medesimo decreto nella parte in cui si riferisce alla Regione Veneto.

d) Fondata si rivela, nella sentenza n. **108**, la questione relativa all'art. 15, comma 1, della legge regionale della Calabria 26 febbraio 2010, n. 8, poiché prevedendo la trasformazione dei contratti a tempo parziale del personale *ex* LSU/LPU in rapporti di lavoro a tempo pieno, incide sulla disciplina dell'orario, regolato dalla contrattazione collettiva. In tal modo, la disposizione regionale detta una norma attinente alla disciplina privatistica del rapporto di lavoro e, dunque, incide sulla materia dell'ordinamento civile, di competenza esclusiva del legislatore statale.

La norma regionale, inoltre, lede i principi fondamentali della legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica, di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. Con l'introduzione di procedure finalizzate alla progressione di carriera mediante selezione interna, la stessa si pone in contrasto con l'art. 1, comma 557, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, che obbliga le Regioni alla riduzione delle spese per il personale e al contenimento della dinamica retributiva, e con il comma 557-*bis* della medesima disposizione della predetta legge statale, che estende tale obbligo di riduzione anche ai rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e a tutti i rapporti precari in organismi e strutture facenti capo alla Regione. Inoltre, la norma censurata contrasta anche con l'art. 76, comma 6, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, legge 6 agosto 2008, n. 133, che, al comma 6, prevede l'adozione di un d.P.C.M. per la riduzione delle spese del personale e, al comma 7, vieta esplicitamente agli Enti nei quali l'incidenza delle spese del personale è pari al 40% di procedere ad assunzioni con qualsivoglia tipologia contrattuale. Tali norme statali, ispirate alla finalità del contenimento della spesa pubblica, 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. Invero, come ha chiarito la Corte, 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.

e) Fondata si rivela, nella sentenza n. **122**, la questione concernente l'art. 3, comma 4, della legge regionale dell'Abruzzo n. 13 del 2010, che individua, quale terzo componente del collegio dei revisori, un rappresentante del Ministero della salute in luogo del rappresentante del Ministero dell'economia e delle finanze.

Per la Corte, fermo restando che è da escludere che possa essere il legislatore regionale ad individuare l'amministrazione statale competente, è fondata l'evocazione, fatta dal ricorrente, dell'art. 16 della legge n. 196 del 2009 come principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica da prendere a riferimento. Tale articolo stabilisce che: «Al fine di dare attuazione alle prioritarie esigenze di controllo e di monitoraggio degli andamenti della finanza pubblica di cui all'articolo 14, funzionali alla tutela dell'unità economica della Repubblica, ove non già prevista dalla normativa vigente, è assicurata la presenza di un rappresentante del Ministero dell'economia e delle finanze nei collegi di revisione o sindacali delle amministrazioni pubbliche, con esclusione degli enti e organismi pubblici territoriali e, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 3-ter, comma 3, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, degli enti ed organismi da questi ultimi vigilati, fermo restando il numero dei revisori e dei componenti del collegio».

Invero, la Corte aveva già evidenziato che la piena attuazione del principio di coordinamento della finanza pubblica poteva determinare che la competenza statale non si esaurisse con l'esercizio del potere legislativo, ma implicasse anche «l'esercizio di poteri di ordine amministrativo, di regolazione tecnica, di rilevazione di dati e di controllo» (sentenza n. 376 del 2003). E, del resto, la Corte aveva messo in rilievo «il carattere "finalistico" dell'azione di

coordinamento» e, quindi, l'esigenza che «a livello centrale» si potessero collocare anche «i poteri puntuali eventualmente necessari perché la finalità di coordinamento» venisse «concretamente realizzata».

Nella sentenza n. 370 del 2010 si rileva, poi, come l'attività svolta dai servizi ispettivi di finanza pubblica spetti allo Stato, in quanto essa è propedeutica all'esercizio della funzione di coordinamento della finanza pubblica, e si richiama l'art. 28, comma 1, della legge 27 dicembre 2002, n. 289, che esplicitamente attribuisce al Ministero dell'economia e delle finanze il compito di acquisire ogni utile informazione «allo scopo di assicurare il perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica».

In questa prospettiva, l'art. 16 della legge n. 196 del 2009 si pone come vera e propria norma di principio che stabilisce una specifica modalità di concretizzazione della finalità di coordinamento della finanza pubblica.

Pertanto, il mancato uniformarsi dell'art. 3, comma 4, della legge regionale abruzzese n. 13 del 2010 al dettato dell'art. 16 della legge n. 196 del 2009, con l'errata individuazione quale componente del Collegio dei revisori, in rappresentanza dello Stato, del Ministro della salute in luogo di quello dell'economia e delle finanze, comporta che la questione di legittimità costituzionale della norma regionale in esame debba essere ritenuta fondata per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. con riferimento alla materia del coordinamento della finanza pubblica da parte dello Stato.

È, altresì, da accogliere la censura relativa all'art. 4, comma 2, nella parte in cui stabilisce che il Ministro della salute provveda ad individuare ulteriori modalità di finanziamento, oltre a quelle richiamate al comma 1, per assicurare che «l'Istituto possa assolvere ai compiti nazionali e internazionali, svolti per il Ministero e per le Regioni».

Il legislatore nazionale, prevedendo, infatti, rispettivamente, alla lettera a) e alla lettera c) del secondo comma dell'art. 6 del d.lgs n. 270 del 1993, che il finanziamento degli istituti zooprofilattici sia assicurato in parte dallo Stato, in parte «dalle regioni [...] per le prestazioni poste a carico delle stesse», distingue chiaramente tra finanziamenti statali e regionali secondo che compiti o servizi siano stati assegnati all'Istituto dallo Stato o dalle Regioni. Diversamente, il legislatore regionale, con la disposizione censurata, pone a carico del Ministero della salute, quindi dello Stato, il compito di provvedere ad individuare ulteriori modalità di finanziamento affinché l'istituto possa assolvere, indistintamente, a compiti svolti per il Ministero e per le Regioni.

La norma oggetto di scrutinio prevedendo, quindi, forme di finanziamento statale per compiti anche di matrice regionale è costituzionalmente illegittima per contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost. in quanto viola un principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica.

f) Con la sentenza n. **123**, la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimo, in riferimento all'art. 117, c. 3, Cost., l'art. 32 l.r. Calabria 26 febbraio 2010, n. 8, nella parte in cui – modificando gli artt. 17 e 18 l.r. Calabria n. 22 del 2007 – eleva dal 70 per cento al 100 per cento l'onere, a carico del fondo sanitario regionale, dei costi relativi alle prestazioni di riabilitazione in favore degli anziani e dei disabili.

In tal modo, ad avviso della Corte, vengono disattesi gli impegni di riduzione della spesa sanitaria assunti dalla regione in sede di accordi con lo Stato per il rientro dal disavanzo sanitario, il cui carattere vincolante – stabilito dall'art. 1, c. 796, lett. b), l. 27 dicembre 2006, n. 296 – costituisce espressione di un principio di coordinamento della finanza pubblica.

g) Costituzionalmente illegittima è stata anche ritenuta la l.r. Puglia 2 agosto 2010, n. 10 (sentenza n. **155**), in quanto la disposizione denunciata, neutralizzando le sanzioni previste dalla legislazione statale in caso di violazione del patto di stabilità interno ad opera di una regione (fra le quali la revoca di diritto degli incarichi dirigenziali a termine, dei contratti di lavoro subordinato a tempo determinato e dei contratti di lavoro autonomo), prevede che la Regione Puglia, malgrado l'accertata violazione del patto di stabilità interno, continui ad avvalersi, sino

alla scadenza inizialmente stabilita o successivamente prorogata, di incarichi dirigenziali a termine, contratti di lavoro subordinato a tempo determinato e contratti di lavoro autonomo.

h) Con la sentenza n. **163**, la Corte ha poi dichiarato costituzionalmente illegittimo, in relazione all'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 1 della legge della Regione Calabria 13 luglio 2010, n. 16, il quale, nel prevedere la definizione del sistema di finanziamento dell'Autorità regionale denominata "Stazione Unica Appaltante" ad opera della Giunta regionale, non fissa alcun tetto di spesa, come previsto dalla legislazione statale espressione di principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica per il contenimento della spesa, né detta alcun criterio per la Giunta, al fine di determinare l'entità della deroga al generale sistema di finanziamento della Stazione Unica Appaltante, lasciando un margine di discrezionalità non compatibile con gli impegni assunti con la firma e l'adozione del piano di rientro.

In particolare la Corte ha ricordato che le «norme statali che fissano limiti alla spesa di enti pubblici regionali sono espressione della finalità di coordinamento finanziario», 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» (sentenza n. 52 del 2010).

i) Con la sentenza n. **182**, la Corte ha ritenuto non è fondata, per erroneo presupposto interpretativo, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Toscana 29 dicembre 2010, n. 65, in quanto la disposizione censurata, nel consentire alla Giunta regionale di determinare l'ammontare complessivo della riduzione delle proprie spese di funzionamento, rispetto al livello raggiunto nel 2009, contrasterebbe con l'art. 6 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78. La Corte ha infatti ritenuto che la disposizione denunciata la quale ha la finalità di ridurre il costo degli apparati amministrativi, non è contraria a quella interposta assunta nel significato correttamente attribuitole dalla Regione, poiché l'art. 6 del decreto-legge n. 78 del 2010 non intende imporre alle Regioni l'osservanza puntuale ed incondizionata dei singoli precetti di cui si compone e può considerarsi espressione di un principio fondamentale della finanza pubblica, stabilendo, rispetto a specifiche voci di spesa, limiti puntuali che si applicano integralmente allo Stato, mentre vincolano le Regioni, le Province autonome e gli enti del Servizio sanitario nazionale solo come limite complessivo di spesa.

Con la stessa sentenza n. **182**, la Corte ha ritenuto costituzionalmente illegittimo l'art. 12, comma 2, lett. b), della legge della Regione Toscana 29 dicembre 2010, n. 65, il quale dispone che, per l'anno 2011, enti ed aziende del servizio sanitario regionale limitino le spese per il personale all'ammontare sostenuto nel 2006, ridotto dell'1,4%. La Consulta ha infatti ravvisato un contrasto della disposizione denunciata con l'art. 2, comma 71, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, espressione di un principio di coordinamento della finanza pubblica, secondo cui tali spese non possono, per il triennio 2010-2012, eccedere il livello raggiunto nel 2004, diminuito anche in tal caso dell'1,4%.

j) Con la sentenza n. **229** la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimo, in relazione all'art. 117, terzo comma, Cost. (con assorbimento delle ulteriori questioni), l'art. 6 della legge della Regione Sardegna 19 novembre 2010, n. 16, il quale stabilisce, al comma 1, che gli enti locali trasmettono all'Assessorato regionale competente le richieste di modifica degli obiettivi entro il 30 settembre di ciascun anno e, al comma 2, che, per l'anno 2010, in sede di prima applicazione della legge in esame, gli enti locali trasmettono le richieste di modifica entro sette giorni dall'entrata in vigore della legge regionale.

Secondo la Corte non è, infatti, consentito alle Regioni, ivi comprese quelle ad autonomia differenziata, modificare i termini per la trasmissione dei dati relativi alla verifica del mantenimento dei saldi di finanza pubblica previsti dalla normativa statale espressione di principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, in quanto spetta alla competenza statale fissare una tempistica uniforme per tutte le Regioni circa la trasmissione di dati attinenti alla verifica del mantenimento dei saldi di finanza pubblica; tale conclusione secondo la Corte può logicamente dedursi proprio dalle esigenze di coordinamento della finanza pubblica, specie in un

ambito - come quello del patto di stabilità interno - strettamente connesso alle esigenze di rispetto dei vincoli comunitari; sicché, ha aggiunto la Corte, tempi non coordinati delle attività di monitoraggio - strumentali, queste ultime, allo scopo di definire, per ciascun anno, i termini aggiornati del patto di stabilità - provocherebbero difficoltà operative e incompletezza della visione d'insieme, indispensabile perché si consegua l'obiettivo del mantenimento dei saldi di finanza pubblica.

k) Da segnalare è anche la sentenza n. **310** la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, commi 1 e 5, della legge reg. Calabria n. 34 del 2010, i quali modificano il termine finale entro il quale può essere disposta la stabilizzazione di alcune categorie di lavoratori precari. Infatti la Corte ha qualificato le norme statali in materia di stabilizzazione dei lavoratori precari come principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, poiché si ispirano alla finalità del contenimento della spesa pubblica nello specifico settore del personale (ex plurimis, tra le più recenti, sentenze numeri 108, 69 e 68 del 2011). Orbene, la proroga del termine finale sia del piano di stabilizzazione previsto dall'art. 8 della legge della Regione Calabria 30 gennaio 2001, n. 4, sia dei piani di stabilizzazione occupazionale dei lavoratori dei bacini di cui all'art. 2 della legge della Regione Calabria 19 novembre 2003, n. 20, produce l'effetto di sottrarre le suddette stabilizzazioni ai vincoli previsti dall'art. 17, comma 10, del d.l. n. 78 del 2009, in quanto le normative regionali prorogate, anteriori al 2009, non prevedevano alcuno dei suddetti vincoli.

2.2.7. L'operare congiunto delle competenze in materia di «tutela della salute» e di «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario»

a) La Corte dichiara, nella sentenza n. **68**, l'incostituzionalità dell'art. 2, commi 1, 2 e 4 legge della Regione Puglia n. 4 del 2010. Il comma 1 prevede che «il personale appartenente alla dirigenza medica del servizio sanitario regionale (SSR) che alla stessa data, con formale atto di data certa, emanato dal legale rappresentante dell'ente, risulti in servizio da almeno cinque anni in un posto di disciplina diversa da quella per la quale è stato assunto è inquadrato, a domanda, nella disciplina nella quale ha esercitato le funzioni, qualora in possesso dei requisiti previsti» dalla normativa statale vigente. Il comma 2 stabilisce, da un lato, che i direttori generali delle aziende sanitarie e degli istituti del SSR verificano «la permanenza dei fabbisogni che avevano determinato l'impiego del personale nella disciplina diversa da quella per la quale era stato assunto», e, dall'altro che, «fermo restando l'organico complessivo, i direttori generali dispongono nel contempo la modifica delle piante organiche conseguenti ai passaggi di disciplina mediante incardinamento del dirigente medico nel posto vacante della disciplina acquisita, con soppressione del posto lasciato libero nella disciplina di provenienza, oppure mediante trasformazione del posto già ricoperto e lasciato libero nella disciplina di provenienza». In base al comma 3, i dirigenti medici non in possesso dei requisiti di cui ai commi 1 e 2 sono riassegnati allo svolgimento dei compiti propri del profilo professionale per il quale sono stati assunti. Ai sensi del comma 4, infine, detta riassegnazione non opera nel caso di «personale che alla data del 31 dicembre 2010 risulti in servizio da almeno cinque anni e iscritto alle scuole di specializzazione per il conseguimento dei requisiti di cui al presente articolo».

Premette la Corte che l'art. 2 della legge della Regione Puglia n. 4 del 2010 sostituisce l'art. 4 della legge regionale n. 45 del 2008. Quest'ultima disposizione prevedeva che «i dirigenti medici in servizio a tempo indeterminato presso gli uffici a staff della direzione generale funzionalmente dipendenti dalle direzioni sanitarie delle aziende sanitarie locali (ASL), delle aziende ospedaliero-universitarie e degli IRCCS pubblici ovvero in servizio presso le direzioni sanitarie di presidio ospedaliero da almeno tre anni, alla data di entrata in vigore della presente legge sono inquadrati, a domanda, nelle direzioni sanitarie con la disciplina "Direzione medica di presidio ospedaliero"».

Tale articolo è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo con la sentenza n. 150 del 2010, successiva alla legge della Regione Puglia n. 4 del 2010, in quanto prevedeva ipotesi di accesso alla dirigenza sanitaria medica in deroga al criterio del concorso pubblico, richiesto sia, in via generale, dall'art. 97 Cost., sia da specifiche disposizioni legislative statali che, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, costituiscono principi fondamentali in materia di tutela della salute». In particolare, «l'inquadramento, a domanda, dei dirigenti medici in servizio a tempo indeterminato

nelle direzioni sanitarie [...] contravviene alla regola generale desumibile dall'art. 15, comma 7, del d.lgs. n. 502 del 1992, come integrato dall'art. 24 del d.P.R. 10 dicembre 1997, n. 483 (Regolamento recante la disciplina concorsuale per il personale dirigenziale del Servizio sanitario nazionale)».

Le argomentazioni della sentenza n. 150 del 2010 possono applicarsi anche all'art. 2 della legge impugnata. Infatti, l'espressione «è inquadrato [...] nella disciplina nella quale ha esercitato le funzioni», usata in luogo della formula «inquadri nelle direzioni», non rappresenta una ipotesi diversa da quella già sanzionata con la citata sentenza n. 150 del 2010.

L'art. 117, terzo comma, Cost., è violato anche con riguardo alla materia del coordinamento della finanza pubblica, in quanto l'art. 2, quanto al comma 1 del sostituito art. 4 della legge della Regione Puglia n. 45 del 2008, della legge impugnata prevede l'assunzione di personale in violazione dei principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale. La norma censurata, infatti, contempla l'inquadramento di dirigenti medici già in servizio in una «disciplina diversa da quella per la quale» sono stati assunti, mentre l'art. 17, commi 10, 11, 12 e 13, del decreto-legge n. 78 del 2009 – richiamato dall'art. 2, comma 74, della legge n. 191 del 2009 – prevede per le amministrazioni la possibilità di stabilizzare il solo personale non dirigenziale.

Dall'accoglimento delle censure dell'art. 2, quanto al comma 1 del sostituito art. 4 della legge della Regione Puglia n. 45 del 2008, della legge della Regione Puglia n. 4 del 2010, discende l'illegittimità costituzionale dei commi 2 e 4 del medesimo articolo 4, perché contengono norme applicative o strumentali al citato comma 1.

b) Le competenze dello Stato risultano violate – come stabilito nella sentenza n. 325 – dall'art. 13, commi 1 e 2, della legge della Regione Puglia n. 19 del 2010, che ha indebitamente disposto l'estensione delle categorie di soggetti esentati dal pagamento della quota di compartecipazione alla spesa sanitaria (c.d. *ticket*) ed ha previsto che spetta alla Giunta regionale disciplinare le modalità di riconoscimento e fruizione di tali esenzioni.

Ad avviso della Corte, l'art. 8, comma 16, della legge n. 537 del 1993, che indica le categorie di soggetti esentate dal pagamento del c.d. *ticket*, costituisce un principio fondamentale della legislazione sia in materia di «tutela della salute», sia in materia di «coordinamento della finanza pubblica». L'art. 13, commi 1 e 2, della legge della Regione Puglia n. 19 del 2010, esentando plurime categorie di assistiti, e anche gli inoccupati, i lavoratori in cassa integrazione ordinaria e straordinaria e i lavoratori in mobilità, con i loro rispettivi familiari a carico, include tra i soggetti esentati dal pagamento del *ticket* categorie non comprese dalla legislazione statale di principio, così violando l'art. 117, terzo comma, Cost.

Dall'illegittimità dell'art. 13, commi 1 e 2, della legge regionale n. 19 del 2010 discende, in via consequenziale, l'illegittimità costituzionale dell'art. 13 della legge della Regione Puglia 6 luglio 2011, n. 14, che ha nuovamente inserito tra i soggetti esentati dal pagamento della quota di compartecipazione alla spesa sanitaria, a decorrere dal 1° luglio 2011, le medesime categorie già previste dall'art. 13, comma 1, della legge impugnata.

2.3. Le materie di competenza residuale delle regioni

In un numero non irrilevante di occasioni, la Corte ha individuato la sussistenza di materie annoverabili – in continuità con la giurisprudenza pregressa – tra quelle che il quarto comma dell'art. 117 della Costituzione attribuisce alla competenza (residuale) delle Regioni.

2.3.1. «Organizzazione amministrativa della Regione»

a) Non fondata viene dichiarata, nella sentenza n. 7, la questione sollevata nei confronti dell'art. 28 della legge regionale della Liguria n. 63 del 2009, che autorizza la Giunta e il suo presidente a dotarsi di personale assunto con forme di collaborazione flessibile, anche in deroga dei principi dettati dagli artt. 7 e 36 del d.lgs. 165 del 2001. In base a tali norme statali, di carattere generale, le amministrazioni pubbliche e le Regioni possono assumere personale con forme contrattuali flessibili soltanto per sopperire ad esigenze eccezionali e temporanee.

Al riguardo, la Corte ricorda che le norme regionali dirette a disciplinare la possibilità di ricorrere a contratti a tempo determinato per far fronte alle esigenze lavorative della Regione devono ritenersi inquadabili, facendo applicazione dei criteri da essa dettati per la identificazione della materia in cui si colloca la disposizione impugnata, nella materia dell'organizzazione degli uffici regionali, attribuita dall'art. 117, quarto comma, Cost., alla competenza legislativa residuale delle Regioni stesse.

Si è affermato altresì che, per gli incarichi di collaborazione con organi elettivi e politici, richiedenti un particolare rapporto di fiducia con il personale scelto, le Regioni possono derogare ai criteri statali di cui al d.lgs. n. 165 del 2001, prevedendo, in alternativa, altri criteri di valutazione ugualmente idonei a garantire la competenza e la professionalità dei soggetti di cui si avvale e sempre che non ne sia prevista la successiva stabilizzazione.

La disposizione censurata può ritenersi rispettosa di tali principi, perché essa, nella prospettiva di garantire il necessario grado di fiduciarità del personale di diretta collaborazione, prevede, in caso di assunzione di personale in deroga ai principi dettati dalla citata legislazione statale, alcuni criteri selettivi che, valorizzando il possesso di esperienze professionali specifiche (dalla particolare competenza derivante da pregresse esperienze istituzionali e politiche, alla professionalità maturata in incarichi di responsabilità o consulenza, di durata triennale, in uffici pubblici o, per le segreterie particolari, alla circostanza che gli aspiranti collaboratori abbiano avuto pregresse esperienze triennali dello stesso tipo) devono ritenersi idonei a compensare adeguatamente – in vista dello specifico impegno richiesto – la deroga a quelli, più rigorosi, dettati dal d.lgs. n. 165 del 2001.

b) Nella sentenza n. 43, si constata che non interferisce con alcuna competenza statale l'art. 15 della legge regionale Umbria 21 febbraio 2010, n. 3, il quale al comma 2 così dispone: «Con specifico riferimento alla propria struttura organizzativa, le amministrazioni aggiudicatrici nell'ambito dell'unitario procedimento di attuazione dell'intervento, possono individuare sub-procedimenti la cui responsabilità può essere posta in capo a soggetti diversi dal responsabile del procedimento di cui al comma 1, al quale gli stessi rispondono direttamente». Al comma 4, poi, prevede che «in caso di carenza di dipendenti tecnici in servizio in possesso di professionalità adeguate, le amministrazioni aggiudicatrici possono: a) avvalersi, nel rispetto delle norme vigenti in materia di pubblico impiego, di dipendenti tecnici di pubbliche amministrazioni in possesso di adeguate competenze professionali; b) assumere idonee figure professionali, in possesso di competenze, ai sensi delle vigenti norme in materia di pubblico impiego».

Premette la Corte che il responsabile del procedimento è un soggetto che si inserisce, per espletare i compiti che gli sono demandati, in una procedura di gara finalizzata a realizzare una determinata opera pubblica.

Nella specie, la legge regionale ha previsto, al comma 2, la regola del responsabile unico del procedimento, limitandosi a stabilire che le amministrazioni aggiudicatrici, «nell'ambito dell'unitario procedimento di attuazione dell'intervento», possono individuare sub-procedimenti senza che ciò incida sulla unicità del centro di responsabilità.

Avendo riguardo allo specifico contenuto precettivo delle disposizioni impugate, deve, pertanto, rilevarsi come la disciplina delle modalità organizzative dell'attività del responsabile unico del procedimento rientri nella materia della organizzazione amministrativa, riservata alle Regioni ai sensi del quarto comma dell'art. 117 Cost.

Si tenga conto, inoltre, che il medesimo comma 4 della norma in esame – stabilendo le modalità da osservare in caso di carenza di dipendenti tecnici in servizio in possesso di professionalità adeguate – ha puntualizzato che le determinazioni assunte dalle amministrazioni aggiudicatrici devono comunque rispettare le «norme vigenti in materia di pubblico impiego».

Sempre alla competenza regionale va ascritta la norma dell'art. 16 della legge regionale in esame, dove si prevede che «le amministrazioni aggiudicatrici ripartiscono una somma non superiore al due per cento dell'importo posto a base di gara di un'opera o di un lavoro, comprensiva anche degli oneri previdenziali e assistenziali a carico dell'amministrazione, per ogni

singola opera o lavoro, con le modalità e i criteri previsti in sede di contrattazione decentrata ed assunti in un regolamento adottato dall'amministrazione, tra il responsabile del procedimento e gli incaricati della redazione del progetto, del piano della sicurezza, della direzione dei lavori, del collaudo, nonché tra i loro collaboratori».

Per la Corte la disciplina dei suddetti incentivi, ponendosi al di fuori dell'attività di progettazione delle opere in senso stretto, non è suscettibile di invadere le competenze esclusive dello Stato nelle materie della tutela della concorrenza e dell'ordinamento civile.

La fattispecie disciplinata dalla norma regionale, essendo relativa agli emolumenti accessori da destinare ai soggetti che, all'interno dell'amministrazione appaltante, collaborano all'attività di progettazione e alle attività tecnico-amministrative connesse, deve essere ascritta alle potestà di organizzazione degli apparati regionali, di esclusiva spettanza della Regione, e non può ritenersi afferente alla determinazione dei criteri di progettazione.

Le competenze statali non sono vulnerate neppure dall'art. 28 della legge regionale Umbra n. 3 del 2010, il quale così dispone sulla composizione e sulle funzioni della commissione giudicatrice nel caso di aggiudicazione con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Al riguardo, la Corte rileva che, con la sentenza n. 401 del 2007, ha scrutinato i commi 2, 3, 8 e 9 dell'art. 84 del Codice dei contratti pubblici, recanti norme sulle funzioni, sulla composizione e sulle modalità di nomina dei componenti della commissione giudicatrice incaricata di esprimersi nell'ipotesi di aggiudicazione con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. In relazione a tale normativa, si è affermato che «gli aspetti connessi alla composizione della commissione giudicatrice e alle modalità di scelta dei suoi componenti attengono, più specificamente, alla organizzazione amministrativa degli organismi cui sia affidato il compito di procedere alla verifica del possesso dei necessari requisiti, da parte della imprese concorrenti, per aggiudicarsi la gara. Da ciò deriva che non può essere esclusa la competenza legislativa regionale nella disciplina di tali aspetti». La Corte, pertanto, ha ritenuto «non conforme al sistema di riparto delle competenze tra lo Stato e le Regioni la normativa contenuta nei commi in esame, la quale vale certamente nel suo insieme per l'attività contrattuale posta in essere in ambito statale, mentre per le Regioni deve necessariamente avere carattere recessivo nei confronti di una diversa (ove esistente) disciplina specifica di matrice regionale».

Sono state conseguentemente dichiarate costituzionalmente illegittime le disposizioni di cui ai commi 2, 3, 8 e 9 dell'art. 84 del suddetto Codice.

Alla luce di quanto esposto, risulta evidente come la normativa regionale ora censurata disciplini un settore che rientra nell'ambito della competenza di tipo residuale della Regione in materia di organizzazione amministrativa.

2.3.2. «Assistenza e servizi sociali»

a) Con la sentenza n. 61 sono respinti i dubbi di costituzionalità relativi al comma 2 dell'art. 17 della legge della Regione Campania n. 6 del 2010, nella parte in cui prevede che i centri di accoglienza delle persone straniere nella Regione svolgono attività di accoglienza temporanea nei confronti di tutte le persone straniere presenti sul territorio e sprovviste di un'autonoma sistemazione alloggiativa.

Ad avviso della Corte, la norma si colloca nell'ambito materiale dell'assistenza e dei servizi sociali, spettante alla competenza legislativa residuale della Regione. D'altronde, l'autonomia del legislatore regionale nella materia *de qua* appare guidata dalla volontà di estendere l'accessibilità al diritto sociale ad una (sebbene precaria e temporanea) sistemazione alloggiativa, che peraltro la Corte ha ritenuto riconducibile fra i diritti inviolabili dell'uomo di cui all'art. 2 della Costituzione. E ciò, in coerenza con la naturale propensione "espansiva" della esigenza di garantire il "rispetto" (che altro non può significare se non concreta attuazione) dei diritti fondamentali spettanti alla persona, alla stregua di quanto sancito dallo stesso decreto legislativo n. 286 del 1998.

Infondata altresì risulta l'impugnativa avverso il comma 5 dello stesso art. 17, che attribuisce «alle persone straniere» al pari dei cittadini italiani, il diritto di essere assegnatari di alloggi di

edilizia residenziale pubblica e destinatari di contributi erogabili ai locatari nei contratti di locazione ad uso di abitazione, nonché la possibilità di partecipare ai bandi di concorso relativi all'assegnazione di provvidenze in materia di edilizia residenziale per l'acquisto, il recupero, la costruzione e la locazione di alloggi.

La doglianza del ricorrente, basata sulla ritenuta estensione anche allo straniero irregolare della possibilità di concorrere all'assegnazione ovvero di accedere ai benefici previsti dalla norma, risulta smentita, oltre che dall'espresso fine di attuazione dell'art. 40, comma 6, del Testo unico sull'immigrazione, dal raffronto tra il riferimento generico alle «persone straniere» contenuto nella disposizione in esame e quello, specifico, a «tutte le persone straniere presenti sul territorio», di cui al precedentemente esaminato comma 2 dello stesso art. 17, che (come tale) non può portare ad interpretare il comma 5 come applicabile anche all'immigrato non in regola. E risulta smentita soprattutto dalla lettera dell'art. 25 della medesima legge regionale n. 6 del 2010, che prevede, tra i requisiti per la partecipazione al bando di concorso per l'assegnazione di tali alloggi, la «cittadinanza italiana o di uno Stato aderente all'Unione europea ovvero, per i cittadini di paesi non membri dell'Unione europea, il possesso dello *status* di rifugiato riconosciuto dalle competenti autorità italiane o la titolarità della carta di soggiorno o la titolarità di un permesso di soggiorno almeno biennale e, in quest'ultimo caso, l'esercizio di una regolare attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo».

Risulta, quindi, di tutta evidenza la contraddittorietà di una lettura estensiva della norma censurata che trascuri la esplicita delimitazione dei beneficiari del medesimo diritto, in senso del tutto conforme alla evocata norma statale, operata nello stesso contesto legislativo.

Infondata è anche l'impugnativa avverso l'art. 16, secondo cui le persone straniere regolarmente soggiornanti in Campania «sono equiparate ai cittadini italiani ai fini delle fruizioni delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, che sono erogate dalla regione». Secondo il ricorrente, la disposizione regionale sarebbe incostituzionale nella parte in cui si limita a richiedere la regolarità della presenza sul territorio del soggetto straniero, senza indicare lo specifico titolo di soggiorno necessario allo straniero per fruire dei servizi sociali.

Per la Corte risulta dirimente rilevare che il ricorrente omette di considerare che tale norma è già stata oggetto di tre pronunce di illegittimità costituzionale con le quali si è ritenuto manifestamente irragionevole subordinare l'attribuzione delle prestazioni assistenziali *de quibus* al possesso, da parte di chi risulti soggiornare legalmente nel territorio dello Stato, di particolari requisiti qualificanti per ottenere la carta o il permesso di soggiorno (sentenze nn. 306 del 2008, 11 del 2009, 87 del 2010).

In particolare, la Corte ha considerato che – se al legislatore italiano è certamente consentito dettare norme, non palesemente irragionevoli e non contrastanti con obblighi internazionali, che regolino l'ingresso e la permanenza di extracomunitari in Italia, e se è possibile subordinare, non irragionevolmente, l'erogazione di determinate prestazioni, non diretti a rimediare a gravi situazioni di urgenza, alla circostanza che il titolo di legittimazione dello straniero al soggiorno nel territorio dello Stato ne dimostri il carattere non episodico e di non breve durata – «una volta, però, che il diritto a soggiornare alle condizioni predette non sia in discussione, non si possono discriminare gli stranieri, stabilendo, nei loro confronti, particolari limitazioni per il godimento dei diritti fondamentali della persona, riconosciuti invece ai cittadini» (sentenze n. 187 del 2010 e n. 306 del 2008).

Orbene, rispetto a tali pronunce, incidenti sulla individuazione delle condizioni per la fruizione delle prestazioni, la asserita necessità di uno specifico titolo di soggiorno per fruire dei servizi sociali rappresenta una condizione restrittiva che, in tutta evidenza, si porrebbe (dal punto di vista applicativo) in senso diametralmente opposto a quello indicato dalla Corte, i cui ripetuti interventi sono venuti ad assumere incidenza generale ed immanente nel sistema di attribuzione delle relative provvidenze. Sicché, la previsione contenuta nella norma censurata, è lungi dall'essere lesiva del principio fondamentale.

b) Nella sentenza n. **92**, la Corte, chiamata a pronunciarsi in sede di conflitto di attribuzione su

ricorsi promossi dalle Regioni Toscana e Piemonte, annulla la disposizione contenuta nell'art. 2, comma 4, del regolamento governativo adottato con decreto del Presidente della Repubblica 20 marzo 2009, n. 89, dove si dispone, con riferimento alla "Scuola dell'infanzia", che «l'istituzione di nuove scuole e di nuove sezioni avviene in collaborazione con gli enti territoriali, assicurando la coordinata partecipazione delle scuole statali e delle scuole paritarie al sistema scolastico nel suo complesso».

La Corte ritiene che la istituzione di nuove scuole e di nuove sezioni nelle scuole dell'infanzia già esistenti attiene, in maniera diretta, al dimensionamento della rete scolastica sul territorio; attribuzione che la sentenza n. 200 del 2009 ha riconosciuto spettare al legislatore regionale, in quanto non riconducibile all'ambito delle norme generali sull'istruzione. Ciò comporta che, con tale disposizione, lo Stato ha invaso la competenza delle ricorrenti sul punto specifico di adattamento della rete scolastica alle esigenze socio-economiche di ciascun territorio regionale, «che ben possono e devono essere apprezzate» in ciascuna Regione, con la precisazione che non possono, al riguardo, «venire in rilievo aspetti che ridondino sulla qualità dell'offerta formativa e, dunque, sulla didattica» (citata sentenza n. 200 del 2009). In tale contesto, anche la finalità di assicurare la coordinata partecipazione delle scuole statali e delle scuole paritarie al sistema scolastico complessivo, cui il medesimo comma 4 fa espresso riferimento, è funzionale al dimensionamento della rete.

Infine, la norma regolamentare impugnata non può essere ascritta all'area dei principi fondamentali della materia concorrente della istruzione, in quanto la fonte regolamentare, anche in forza di quanto previsto dall'art. 117, sesto comma, Cost., sarebbe comunque inidonea a porre detti principi.

Ad analoghe conclusioni deve pervenirsi per quanto attiene alla disposizione contenuta nel comma 6 del medesimo art. 2 del regolamento governativo dove si prevede che «le sezioni della scuola dell'infanzia con un numero di iscritti inferiore a quello previsto in via ordinaria, situate in comuni montani, in piccole isole e in piccoli comuni, appartenenti a comunità privi di strutture educative per la prima infanzia, possono accogliere piccoli gruppi di bambini di età compresa tra i due e i tre anni, la cui consistenza è determinata nell'annuale decreto interministeriale sulla formazione dell'organico». Il suddetto comma prosegue disponendo che «l'inserimento di tali bambini avviene sulla base di progetti attivati, d'intesa e in collaborazione tra istituzioni scolastiche e i comuni interessati, e non può dar luogo a sdoppiamento di sezioni».

Orbene, l'impugnata disposizione non può essere considerata attuazione delle norme generali sull'istruzione, poiché le misure previste sono chiaramente volte ad eliminare o ridurre il disagio dell'utenza del servizio scolastico nei piccoli comuni, con una valutazione che non può prescindere dalle particolari condizioni in cui versano le comunità locali di ridotte dimensioni, perché insediate in territori montani o in piccole isole ovvero comunque in comuni di dimensioni tali da essere privi di strutture educative per la prima infanzia. Si tratta, dunque, di misure specificamente volte a ridurre il disagio degli utenti del servizio scolastico in un settore, quale quello delle scuole per l'infanzia, in cui esso può assumere una notevole importanza proprio con riferimento alle peculiari esigenze di bambini di età compresa tra i due e i tre anni.

Spetta, dunque, alle Regioni, nell'esercizio della loro competenza legislativa concorrente in materia di istruzione pubblica, non disgiunta (si aggiunge) da rilevanti aspetti di competenza regionale, di carattere esclusivo, in tema di servizi sociali, l'adozione di misure volte alla riduzione del disagio di tali particolari utenti del servizio scolastico.

c) La competenza statale non risulta violata dall'art. 7, comma 1, della legge Regione Liguria 10 novembre 2009, n. 52, ai sensi del quale «la Regione, nell'ambito delle proprie competenze, opera per assicurare la trasparenza e garantire a ciascuno parità d'accesso ai servizi pubblici e privati e dà attuazione al principio in base al quale le prestazioni erogate da tali servizi non possano essere rifiutate né somministrate in maniera deteriore per le cause di discriminazioni» (sentenza n. 94).

La doglianza secondo cui la disposizione prevederebbe un «obbligo legale a contrarre», con

conseguente lesione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. non sussiste poiché l'obbligo addotto comporta che determinati operatori siano obbligati *ex lege* a fornire la propria prestazione a chiunque ne faccia richiesta (art. 1679 cod. civ., con riferimento ai servizi pubblici di trasporto). L'art. 7, comma 1, della legge censurata non pone, di contro alcun obbligo a contrarre a carico degli erogatori di servizi pubblici e privati, ma contiene una norma programmatica, che impegna la Regione stessa, nell'ambito delle proprie competenze, a dare attuazione ai principi costituzionali di eguaglianza e di non discriminazione in ordine alla erogazione di servizi pubblici e privati. La disposizione impugnata, pertanto, non lede la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile.

Infondata risulta anche la seconda questione riguardante l'art. 13, comma 3, della legge della Regione Liguria n. 52 del 2009, ai sensi del quale «nell'esercizio dell'attività legislativa, regolamentare, programmatoria e amministrativa, gli organi regionali si conformano ai principi prefissati dalla presente legge, anche prevedendo norme per la prevenzione delle discriminazioni, l'attuazione dei diritti e le sanzioni dei comportamenti discriminatori».

Per la Corte, una volta stabilito che l'art. 7, comma 1, della legge della Regione Liguria n. 52 del 2009 non invade la competenza legislativa statale, l'asserito rapporto di connessione con tale norma non può di per sé determinare l'illegittimità della disposizione di cui all'art. 13, comma 3, della medesima legge regionale. Quest'ultima norma, peraltro, non dispone essa stessa sanzioni, ma si limita a prefigurarne l'introduzione, che deve rispettare i principi di legalità, tipicità e nominatività degli atti amministrativi.

Parimenti infondata è la terza questione attinente all'art. 8, comma 2, della legge impugnata, secondo cui «chiunque abbia raggiunto la maggiore età può designare una persona che abbia accesso alle strutture di ricovero e cura per ogni esigenza assistenziale e psicologica del designante e a cui gli operatori delle strutture pubbliche e private socio-assistenziali devono riferirsi per tutte le comunicazioni relative al suo stato di salute». Ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, questa norma, per la generalità della formula utilizzata, comprenderebbe anche «la possibilità di delegare ad altra persona il consenso ad un determinato trattamento sanitario», in tal modo incidendo sull'istituto della rappresentanza.

Replica la Corte che l'art. 8, comma 2, della legge censurata consente di individuare una persona che si limita a ricevere comunicazioni. La disposizione non disciplina l'istituto della rappresentanza, ma riconosce la possibilità di utilizzarlo al fine di comunicare ai pazienti le informazioni relative al loro stato di salute. D'altro canto, la possibilità di designare un soggetto e di conferirgli il potere di ricevere le informazioni relative allo stato di salute del designante è già prevista, in via generale, dall'art. 9 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (Codice in materia di protezione dei dati personali). Tale articolo – in combinato disposto con l'art. 7 del medesimo decreto – ammette la possibilità che l'interessato conferisca, per iscritto, delega o procura a un "incaricato" per esercitare il diritto di accesso ai dati personali.

2.3.3. «Formazione professionale»

Nella sentenza n. 61, si dichiara priva di consistenza la doglianza avverso l'art. 20, comma 1, della legge della Regione Campania n. 6 del 2010, nella parte in cui consente l'accesso ai corsi di formazione e di riqualificazione professionali alle «persone straniere» generalmente intese e senza specificazioni.

L'affermazione dell'applicabilità della disposizione de qua anche agli stranieri non in regola col permesso di soggiorno, risulta smentita dal fatto che la stessa norma censurata prevede espressamente che il diritto di accesso ai corsi *de quibus* avvenga «nell'ambito degli interventi previsti dalla normativa regionale vigente». Ed è proprio tale normativa che – all'art. 1, comma 1, lettera o), della legge della Regione Campania 18 novembre 2009, n. 14, recante il «Testo unico della normativa della Regione Campania in materia di lavoro e formazione professionale per la promozione della qualità del lavoro» –, al fine di «valorizzare gli strumenti a garanzia e promozione delle pari opportunità, nell'accesso e nello svolgimento del lavoro, connessi al genere, alla condizione di immigrato o di straniero, presenti regolarmente nel territorio nazionale,

nonché dell'inclusione sociale e lavorativa dei soggetti disabili e svantaggiati», stabilisce, in conformità alla evocata disposizione del testo unico immigrazione, che «gli immigrati extracomunitari che soggiornano regolarmente sul territorio regionale ai sensi della normativa comunitaria e statale vigente hanno diritto alla formazione professionale in condizione di parità con gli altri cittadini, nel rispetto delle pari opportunità nell'inserimento lavorativo e analogo diritto al sostegno per attività autonome ed imprenditoriali».

2.3.4. «Commercio»

La Corte, nella sentenza n. 150, riconosce che attiene ad una competenza regionale la materia disciplinata dall'art. 34, comma 2, della legge della Regione Abruzzo n. 17 del 2010, nella parte in cui prevede che, previa sospensione dell'efficacia della previgente norma regionale in materia di apertura domenicale e festiva (art.1, comma 129, della legge della regione Abruzzo n. 11 del 2008), «gli esercenti il commercio, con propria libera scelta, possono derogare dall'obbligo di chiusura domenicale e festiva, [...] per un numero di 40 giornate nell'arco dell'anno, stabilito con Ordinanza Sindacale, previa concertazione, con i Sindacati e con le Organizzazioni di categoria, delle giornate di chiusura infrasettimanale».

La Corte riafferma che la disciplina degli orari degli esercizi commerciali rientra nella materia «commercio» (sentenze n. 288 del 2010 e n. 350 del 2008), di competenza esclusiva residuale delle Regioni, ai sensi del quarto comma dell'art. 117 Cost., e che il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, si applica, ai sensi dell'art. 1, comma 2, della legge 5 giugno 2003, n. 131, soltanto alle Regioni che non abbiano emanato una propria legislazione nella suddetta materia.

Si evidenzia, inoltre, che l'ascrivibilità della disciplina degli orari degli esercizi commerciali alla materia «commercio» trova ulteriore conferma, *a contrario*, nell'art. 3, comma 1, del decreto-legge n. 223 del 2006, che, nel dettare le regole di tutela della concorrenza nel settore della distribuzione commerciale – al fine 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 – non ricomprende la disciplina degli orari e della chiusura domenicale o festiva nell'elenco degli ambiti normativi per i quali espressamente esclude che lo svolgimento di attività commerciali possa incontrare limiti e prescrizioni.

Quanto al ritenuto *vulnus* alla tutela della concorrenza, occorre tenere presente che è stata riconosciuta la possibilità, per le Regioni, nell'esercizio della potestà legislativa nei loro settori di competenza, di dettare norme che, indirettamente, producano effetti pro-concorrenziali.

Infatti la materia «tutela della concorrenza», di cui all'art. 117, secondo comma lettera e), Cost., non ha solo un ambito oggettivamente individuabile che attiene alle misure legislative di tutela in senso proprio, ma, dato il suo carattere «finalistico», anche una portata più generale e trasversale, non preventivamente delimitabile, che deve essere valutata in concreto al momento dell'esercizio della potestà legislativa sia dello Stato che delle Regioni nelle materie di loro rispettiva competenza.

Nel caso di specie, la normativa regionale sull'apertura domenicale e festiva degli esercizi commerciali per la vendita al dettaglio non solo persegue il medesimo obiettivo di apertura al mercato e di eliminazione di barriere e vincoli al libero esplicarsi dell'attività economica che ha ispirato il d.lgs. n. 114 del 1998, ma ne amplia la portata liberalizzatrice, aumentando, rispetto a quanto prevede l'art. 11 di tale decreto, il numero di giornate in cui è consentita l'apertura domenicale e festiva, contribuendo, quindi, ad estendere l'area di libera scelta sia dei consumatori che delle imprese.

2.3.5. «Caccia»

Non fondata risulta la questione concernente l'art. 145, comma 11, lettera c), della leg. reg. n. 17 del 2010 del Friuli – Venezia Giulia, il quale dispone che le annotazioni sul tesserino regionale di caccia relative ai capi abbattuti debbano essere compilate «al termine della giornata venatoria» (sentenza n. 227).

Per la Corte, la necessità che a fine giornata il cacciatore debba indicare il numero di capi abbattuti non può essere ritenuta previsione che impedisca, da un lato, il rispetto del limite dei capi da abbattere, dall'altro, lo svolgimento di efficaci controlli. In proposito, il legislatore statale si è limitato ad indicare, all'art. 12, comma 12, della legge n. 157 del 1992, la necessità, ai fini dell'esercizio dell'attività venatoria, del possesso di un apposito tesserino rilasciato dalla Regione di residenza, nel quale sono indicate le specifiche norme inerenti al calendario regionale, nonché le forme e gli ambiti territoriali di caccia ove è consentita l'attività venatoria, senza dettare alcuna prescrizione sulle modalità dell'annotazione del capo abbattuto. La norma regionale, pertanto, si limita «a disciplinare aspetti strettamente attinenti all'attività venatoria, espressione della potestà legislativa residuale della regione».

Immune da vizi è altresì l'articolo 151 della legge regionale, censurato sul rilievo che la norma in questione, nel disciplinare il procedimento per il rilascio da parte dell'amministrazione regionale dei provvedimenti di deroga relativi alla cacciabilità di cinghiali, volpi e corvidi compresi nell'elenco di cui all'art. 3 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 17 luglio 1996, n. 24, non prevedrebbe il necessario parere dell'ISPRA.

Per la Corte, la norma in questione si limita a dettare le condizioni in base alle quali tali provvedimenti possono essere adottati non su base provinciale, ma su base regionale. Non può, infatti, ritenersi che la disposizione in esame sia sufficiente a sottrarre tale procedura al rispetto dell'art. 6, comma 7, contenuto nella legge regionale 14 del 2007, che – nel disciplinare la procedura di deroga – prevede che «l'Amministrazione regionale verifica l'esistenza delle condizioni generali per l'esercizio delle deroghe e rilascia i provvedimenti di deroga, previo parere dell'Istituto nazionale per la fauna selvatica (INFS)» (oggi ISPRA).

2.4. L'attrazione in sussidiarietà di competenze normative da parte dello Stato

Oltre che come criterio di allocazione delle funzioni amministrative, anche nel corso del 2011 il principio di sussidiarietà – uno dei cardini su cui si fonda l'attuale assetto autonomistico della Repubblica – è stato applicato come titolo giustificativo dell'intervento statale in materie formalmente attribuite alla competenza legislativa concorrente o residuale delle Regioni in diverse occasioni.

a) Nella sentenza n. 33 si constata che non sussiste alcun *vulnus* alle competenze regionali da parte dell'art. 11 del d.lgs. n. 31 del 2010, il quale disciplina il procedimento di certificazione dei siti idonei all'insediamento degli impianti nucleari, disponendo che, all'esito dell'istruttoria compiuta dall'Agenzia per la sicurezza nucleare, il Ministro per lo sviluppo economico sottopone ciascuno dei siti certificati all'intesa della Regione interessata.

Non c'è dubbio che si è di fronte ad una disciplina concernente la materia dell'energia che rientra fra quelle che l'art. 117, terzo comma, Cost. attribuisce alla potestà concorrente di Stato e Regioni e che il d.lgs. n. 31 del 2010 opera una chiamata in sussidiarietà delle funzioni amministrative concernenti tale materia.

Il legislatore statale ha previsto che per l'esercizio di tali funzioni ed in particolare di quelle concernenti la certificazione dei siti, sia necessario il raggiungimento dell'intesa con la singola Regione interessata, ma ha specificamente regolato anche l'ipotesi in cui tale intesa non venga raggiunta entro i termini stabiliti.

La Corte ha escluso la legittimità di una disciplina che ai fini del perfezionamento dell'intesa contenga la «drastica previsione» della decisività della volontà di una sola parte, affermando, al contrario, la necessità che il contenuto dell'atto sia frutto di una codecisione paritaria e indicando, altresì, la necessità di prevedere – in caso di dissenso – idonee procedure per consentire lo svolgimento di reiterate trattative volte a superare le divergenze.

Nel caso in esame, il legislatore delegato ha disciplinato appunto tale ipotesi, cioè quella del mancato raggiungimento dell'intesa, introducendo un procedimento che si articola, dapprima, attraverso la nomina di un comitato a composizione paritaria il cui scopo è appunto quello di addivenire all'accordo, e quindi, in caso di esito negativo, attraverso l'emanazione di un decreto

del Presidente della Repubblica adottato previa deliberazione del Consiglio dei ministri cui prende parte il Presidente della Regione interessata.

Dunque, è prevista ed istituzionalizzata una fase di trattative ulteriori attraverso la nomina di un organo *ad hoc*; qualora, tuttavia, neppure ciò dia esito positivo, la decisione finale è rimessa ad un atto del Governo, il quale assume la forma del decreto del Presidente della Repubblica e richiede la previa deliberazione del Consiglio dei ministri e la partecipazione regionale.

Per stabilire se tale meccanismo sia o meno lesivo delle prerogative regionali occorre considerare che la Corte, nella sentenza n. 278 del 2010, ha chiarito che la chiamata in sussidiarietà delle funzioni amministrative in materia di energia nucleare operata dalla legge delega n. 99 del 2009 – e quindi anche dal d.lgs. n. 31 del 2010 – trova giustificazione nell'esigenza di assicurare l'attuazione della scelta operata in materia di politica energetica di introdurre quale ulteriore fonte di produzione di energia quella di origine nucleare.

Se, dunque, la previsione della possibilità di superare il dissenso regionale si giustifica per l'esigenza di garantire l'attuazione della strategia energetica, evitando che si determini un insuperabile stallo nella sua realizzazione, tuttavia il meccanismo introdotto dall'art. 11, comma 6, appare rispettoso delle prerogative delle Regioni dal momento che non solo è prevista la necessità dell'intesa con la Regione interessata ai fini della certificazione dei siti potenzialmente idonei alla installazione di impianti di produzione di energia nucleare, ma, in mancanza dell'accordo regionale, si determina non già l'automatico trasferimento del potere decisionale in capo allo Stato, bensì l'attivazione di un procedimento volto a consentire lo svolgimento di ulteriori trattative attraverso la costituzione di un soggetto terzo nominato dalle parti in modo paritario.

Solo laddove, neppure in tale sede, sia possibile addivenire ad un'intesa, allora la decisione viene rimessa al Governo con il coinvolgimento, peraltro, anche del Presidente della Regione.

Su tale decisione – la quale, come detto, assume la forma del decreto del Presidente della Repubblica – si esercita, inoltre, la funzione di controllo tipica dell'emanazione di tali atti, avverso i quali ben potranno essere esperiti gli ordinari rimedi giurisdizionali, nonché eventualmente il ricorso avanti a questa Corte in sede di conflitto di attribuzione.

b) Secondo quanto stabilito nella sentenza n. 79, non violano la competenza legislativa residuale della Regione in materia di "trasporto pubblico locale" le norme dell'art. 4, commi 6, 7 e 8, del decreto-legge 25 marzo 2010, n. 40, nella parte in cui dispongono la revoca del finanziamento statale previsto per l'opera «Sistema di trasporto rapido di massa a guida vincolata per la città di Parma» (metropolitana), prevedono la riassegnazione delle somme e rimettono ad una transazione la tacitazione di ogni pretesa del soggetto affidatario, mediante indennizzo.

Al riguardo, la Corte si limita ad osservare che l'inserimento, con il consenso della stessa Regione, della metropolitana di Parma nel Programma Infrastrutture Strategiche ha determinato la cosiddetta attrazione in sussidiarietà allo Stato sia delle funzioni amministrative in materia, sia di quelle legislative, con la conseguenza che non è più possibile oggi, da parte della Regione, rivendicare la potestà legislativa residuale, che si è trasferita allo Stato.

Le disposizioni impugnate, inoltre, non violano il principio di leale collaborazione.

Rileva la Corte come la necessità di osservare le procedure collaborative, che sfociano nell'intesa tra Stato e Regione, riguarda soltanto la fase di decisione e di localizzazione dell'opera, la quale astrattamente rientrerebbe nella competenza residuale delle Regioni, ma che, in seguito all'attrazione in sussidiarietà determinata dal suo inserimento tra le infrastrutture strategiche, si sposta nell'ambito della competenza statale. La deroga alla competenza regionale si accompagna, in definitiva, alla classificazione dell'opera tra quelle di valore strategico nazionale ed alla conseguente provvista, da parte dello Stato, dei mezzi finanziari per realizzarla.

Da questa premessa scaturisce la logica conclusione che non è possibile che lo Stato "costringa" una Regione alla realizzazione, sul proprio territorio, di un'opera rientrante nella sua competenza residuale, dalla Regione stessa non voluta o voluta in un sito diverso da quello proposto. Allo stesso modo, però, non è ammissibile che la Regione "costringa" lo Stato a

mantenere una qualificazione di importanza strategica ad un'opera che, in seguito a successiva valutazione politico-economica (presa peraltro in accordo con l'ente locale direttamente interessato), ha perso tale carattere. L'intesa nella fase di progettazione e di localizzazione è indispensabile per dare validità ad uno spostamento di competenza legislativa ed amministrativa; la stessa intesa, uguale e contraria, non è invece necessaria se lo Stato decide di revocare il proprio finanziamento, senza tuttavia impedire alla Regione di esercitare la sua competenza, legislativa e amministrativa, sul medesimo oggetto.

La decisione statale di escludere l'opera dal novero di quelle ritenute strategiche sul piano nazionale – e di revocare, di conseguenza, il relativo finanziamento – non incide pertanto sulle competenze legislative e amministrative della Regione, in quanto non impedisce a quest'ultima di realizzarla con fondi propri, né si concretizza in un intervento unilaterale nella sfera regionale, come sarebbe avvenuto, ad esempio, nell'ipotesi di dirottamento delle risorse su altre opere, non concordate, da realizzarsi nel territorio regionale, o di mutamento della localizzazione della stessa opera oggetto dell'intesa. Con la revoca del finanziamento statale – a seguito di valutazione di politica economica non censurabile in sede di sindacato di legittimità costituzionale – vengono meno le ragioni che avevano giustificato l'attrazione in sussidiarietà. L'assetto dei rapporti tra Stato e Regione, per questo particolare profilo, ritorna così nell'alveo ordinario, quale tracciato dall'art. 117 Cost.

La Corte accoglie, poi, la questione relativa al comma 6 dell'art. 4 del d.l. n. 40 del 2010, che istituisce, presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, il «Fondo per le infrastrutture portuali», destinato a finanziare le opere infrastrutturali nei porti di rilevanza nazionale. Per la ripartizione di tale Fondo è previsto il parere del CIPE, ma non è prevista né l'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, né l'intesa con le singole Regioni interessate.

In proposito si considera che il suddetto Fondo si riferisce ad interventi che rientrano nella materia «porti e aeroporti civili», rimessa alla competenza legislativa concorrente dal terzo comma dell'art. 117 Cost. Tuttavia, poiché si tratta di porti a rilevanza nazionale, si deve ritenere che la competenza legislativa in materia sia attratta in sussidiarietà allo Stato.

Al riguardo, la Corte ha ritenuto ammissibile la previsione di un fondo a destinazione vincolata anche in materie di competenza regionale, residuale o concorrente, precisando che il titolo di competenza statale che permette l'istituzione di un Fondo con vincolo di destinazione non deve necessariamente identificarsi con una delle materie espressamente elencate nel secondo comma dell'art. 117 Cost., ma può consistere anche nel fatto che detto fondo incida su materie oggetto di «chiamata in sussidiarietà» da parte dello Stato, ai sensi dell'art. 118, primo comma, Cost.

Dalla giurisprudenza costituzionale discende, nel caso di specie, l'illegittimità della norma impugnata nella parte in cui non prevede alcuna forma di leale collaborazione tra Stato e Regione, che deve invece esistere per effetto della deroga alla competenza regionale. Fermo restando pertanto il potere dello Stato di istituire un Fondo per le infrastrutture portuali di rilevanza nazionale, si deve aggiungere che la ripartizione di tale fondo è subordinata al raggiungimento di un'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, per i piani generali di riparto delle risorse allo scopo destinate, e con le singole Regioni interessate, per gli interventi specifici riguardanti singoli porti.

c) La Corte respinge, nella sentenza n. **165**, la questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto l'art. 4, comma 2, primo periodo, del d.l. n. 78 del 2009, là dove si prevede la realizzazione degli interventi urgenti e indifferibili in regime di cooperazione funzionale e organizzativa tra commissari straordinari del Governo e le Regioni e Province autonome interessate.

In proposito, la Corte ha precisato che, in astratto, non può escludersi l'attrazione in sussidiarietà delle funzioni amministrative e legislative concernenti la realizzazione (e non solo l'individuazione) degli interventi previsti nella norma censurata. Occorre quindi valutare, in concreto, la proporzionalità degli interventi stessi, così come previsti dalle disposizioni impuginate, nella parte in cui attraggono al livello statale le funzioni in parola.

Nel caso di specie, il rispetto del criterio di proporzionalità è rispettato, sulla base della

considerazione che l'intervento statale è finalizzato a garantire l'effettività dell'attuazione degli interventi individuati. Proprio la natura strategica degli stessi impone che la loro realizzazione proceda in modo unitario e coordinato, giacché le finalità complessive concordate tra Stato e Regioni potrebbero essere frustrate, se si verificassero forti discrasie nei tempi e nelle modalità di esecuzione.

Si rivela, invece, fondata la questione relativa all'art. 4, comma 4, del d.l. n. 78 del 2009, che prevede il potere sostitutivo del Governo in caso di mancato raggiungimento dell'intesa, esercitabile «decorsi trenta giorni dalla convocazione del primo incontro tra il Governo e la Regione o la Provincia autonoma interessata».

La Corte ricorda che, nei casi di attrazione in sussidiarietà di funzioni relative a materie rientranti nella competenza concorrente di Stato e Regioni, è necessario, per garantire il coinvolgimento delle Regioni interessate, il raggiungimento di un'intesa, in modo da contemperare le ragioni dell'esercizio unitario di date competenze e la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite alle Regioni. La previsione dell'intesa, imposta dal principio di leale collaborazione, volta ad individuare gli interventi urgenti ed indifferibili, connessi alla trasmissione, alla distribuzione e alla produzione dell'energia e delle fonti energetiche che rivestono carattere strategico nazionale, implica che non sia legittima una norma contenente una «drastica previsione» della decisività della volontà di una sola parte, in caso di dissenso, ma che siano necessarie idonee procedure per consentire reiterate trattative volte a superare le divergenze. Solo nell'ipotesi di ulteriore esito negativo di tali procedure mirate all'accordo, può essere rimessa al Governo una decisione unilaterale.

La norma impugnata configura una di quelle drastiche previsioni di superamento unilaterale dell'intesa da parte dello Stato, inidonee ad assicurare il rispetto del principio di leale collaborazione, particolarmente in rilievo nelle ipotesi di attrazione in sussidiarietà. Non è prevista infatti alcuna articolazione procedurale, che possa consentire un superamento concordato del dissenso. L'intervento unilaterale dello Stato non si presenta quindi come l'ipotesi estrema, che si verifica allorché l'esperimento di ulteriori procedure bilaterali si sia rivelato inefficace, ma è previsto come conseguenza automatica del mancato raggiungimento dell'intesa, in relazione al quale, peraltro, è fissato un termine molto ristretto ed incerto per l'effettivo svolgimento delle attività rivolte al fine dell'accordo («trenta giorni dalla convocazione del primo incontro»).

La previsione, nella norma censurata, di un invito, rivolto al Presidente della Regione o della Provincia interessata, a partecipare – in posizione minoritaria – alla riunione del Consiglio dei ministri, nella quale si decide l'esercizio del potere sostitutivo, non può essere considerata valida sostituzione dell'intesa, giacché trasferisce nell'ambito interno di un organo costituzionale dello Stato un confronto tra Stato e Regione, che deve necessariamente avvenire all'esterno, in sede di trattative ed accordi, rispetto ai quali le parti siano poste su un piano di parità

d) La Corte, nella sentenza n. **232**, non ravvisa i presupposti dell'esercizio unitario delle funzioni amministrative a livello statale nell'articolo 43 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, come convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, che prevede la istituzione, «nel Meridione d'Italia» di «zone a burocrazia zero», mediante l'emanazione di un «decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'interno»; e stabilisce che, in tali zone, una volta istituite, le «nuove iniziative produttive» godano di alcuni vantaggi, prevedendo, in particolare, che «nei riguardi delle predette nuove iniziative i provvedimenti conclusivi dei procedimenti amministrativi di qualsiasi natura ed oggetto avviati su istanza di parte sono adottati in via esclusiva da un Commissario di Governo che vi provvede, ove occorrente, previe apposite conferenze di servizi.

La Corte sottolinea che la disposizione impugnata – prevedendo una attribuzione generalizzata ed astratta ad un organo statale di un insieme indifferenziato di funzioni, individuate in modo generico e caratterizzate anche da una notevole eterogeneità quanto alla possibile incidenza sulle specifiche attribuzioni di competenza – è destinata ad avere vigore in tutti i procedimenti amministrativi ad istanza di parte o avviati d'ufficio concernenti le «nuove iniziative produttive», a prescindere dalla materia nel cui contesto hanno rilievo tali procedimenti, i quali possono essere

destinati ad esplicarsi nei più svariati ámbiti materiali, sia di competenza esclusiva statale (ad esempio, in materia di organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali), sia di competenza concorrente ovvero residuale regionale (ad esempio, in materia di governo del territorio, promozione ed organizzazione di attività culturali, ovvero di industria, commercio, agricoltura, artigianato, turismo etc.).

Peraltro, poiché la valutazione della necessità del conferimento di una funzione amministrativa ad un livello territoriale superiore rispetto a quello comunale deve essere effettuata dall'organo legislativo corrispondente almeno al livello territoriale interessato, in relazione al principio di legalità sostanziale, tale scelta deve giustificarsi in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. E, dunque, proprio in ragione della rilevanza dei valori coinvolti, una deroga al riparto operato dall'art. 117 Cost. può essere giustificata solo se la valutazione dell'interesse unitario sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza e sia oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata.

Affinché, dunque, nelle materie di cui all'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., una legge statale possa legittimamente attribuire funzioni amministrative a livello centrale ed al tempo stesso regolarne l'esercizio, è necessario che essa detti una disciplina logicamente pertinente (dunque idonea alla regolazione delle suddette funzioni), che risulti limitata a quanto strettamente indispensabile a tale fine e che sia adottata a seguito di procedure che assicurino la partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione o, comunque, attraverso adeguati meccanismi di cooperazione per l'esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate in capo agli organi centrali. Infatti, solo la presenza di tali presupposti, alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità, consente di giustificare la scelta statale dell'esercizio unitario di funzioni, allorquando emerga l'esigenza di esercizio unitario delle funzioni medesime.

Condotta alla stregua di siffatto canone ermeneutico, l'analisi della norma censurata – che possiede un campo di applicazione generalizzato – conduce a ritenere fondati i dubbi di legittimità costituzionale, in ragione della assenza nel contesto dispositivo di una qualsiasi esplicitazione, sia dell'esigenza di assicurare l'esercizio unitario perseguito attraverso tali funzioni, sia della congruità, in termini di proporzionalità e ragionevolezza, di detta avocazione rispetto al fine voluto ed ai mezzi predisposti per raggiungerlo, sia della impossibilità che le funzioni amministrative *de quibus* possano essere adeguatamente svolte agli ordinari livelli inferiori.

Viene pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale del censurato art. 43 del decreto-legge n. 78 del 2010, come convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010, nella parte in cui è destinata ad applicarsi anche ai procedimenti amministrativi che si svolgono entro l'ambito delle materie di competenza regionale concorrente e residuale.

3. Il principio cooperativo

Il principio di leale cooperazione connota fortemente il regionalismo italiano. Anche nel 2011, la Corte ne ha offerto molteplici conferme.

a) Nel giudizio concluso con la sentenza n. **33**, la Regione Emilia-Romagna censura l'art. 11, comma 6, del decreto legislativo 15 febbraio 2010 n. 31 in quanto il meccanismo paritetico ivi previsto sarebbe vanificato nelle ipotesi in cui l'intesa non si raggiunga a causa di un comportamento non collaborativo dello Stato. In sostanza, si denuncia che la norma consentirebbe allo Stato di esercitare il potere in via unilaterale, aggirando la necessità dell'intesa.

Per la Corte l'ipotesi prospettata non discende dalla disposizione in esame, bensì da un comportamento dello Stato che sarebbe certamente contrario al principio di leale cooperazione che deve informare la relazione tra le parti. Esso pertanto, ben potrebbe essere censurato avanti a questa Corte in sede di conflitto di attribuzione.

Non fondata si rivela anche l'impugnativa avverso l'art. 11, comma 6, nella parte in cui

disciplina le modalità di funzionamento del Comitato interistituzionale, disponendo che esse sono stabilite con decreto del Ministro dello sviluppo economico, previo parere della Conferenza unificata da esprimere entro trenta giorni dalla richiesta del parere stesso.

La Corte sottolinea che la disposizione interviene a regolare il subprocedimento che si attiva con la nomina del Comitato interistituzionale e affida la determinazione delle modalità di funzionamento ad un decreto ministeriale.

In questa fase, le istanze regionali devono ritenersi sufficientemente tutelate mediante l'acquisizione del parere della Conferenza unificata su tale decreto, e ciò anche al fine di garantire il funzionamento dell'organo, evitando che la sua attività possa essere paralizzata dal mancato raggiungimento di un accordo in tale sede. D'altra parte, ben potranno le Regioni far valere eventuali vizi del decreto ministeriale avanti alla competente autorità giudiziaria.

Analoghe considerazioni valgono per il comma 7 dell'art. 11, il quale dispone che sia l'intesa, sia «il decreto del Presidente della Repubblica di cui al comma 6 operano anche in deroga ai Piani energetico ambientali delle Regioni interessate da ciascuna possibile localizzazione».

Poiché, come detto, il decreto presidenziale è emanato all'esito dello svolgimento delle trattative volte ad addivenire ad un accordo con la Regione interessata, e poiché tale procedura risulta adeguata, non è lesiva dell'autonomia regionale la previsione che quanto stabilito nel suddetto decreto operi in deroga alla pianificazione energetico-ambientale delle Regioni nel cui territorio si trovano i siti certificati.

Del pari non fondata è la censura avente ad oggetto il comma 8 dell'art. 11, il quale stabilisce che, una volta raggiunta l'intesa con la Regione interessata, «il Ministro dello sviluppo economico trasmette l'elenco dei siti certificati, sui quali è stata espressa l'intesa regionale o è intervenuto il decreto sostitutivo di intesa, alla Conferenza Unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, che si esprime entro i termini di cui all'art. 3 del medesimo decreto legislativo e, comunque, non oltre sessanta giorni dal ricevimento della relativa richiesta; in mancanza di intesa entro il predetto termine, il Consiglio dei Ministri provvede con deliberazione motivata, secondo quanto disposto dallo stesso articolo 3, sulla base delle intese già raggiunte con le singole Regioni interessate da ciascun sito o sulla base dei decreti sostitutivi di intesa».

Anche in tal caso – ad avviso delle ricorrenti – sarebbe previsto un meccanismo di superamento unilaterale del dissenso regionale lesivo delle prerogative delle Regioni.

In realtà, a parte il fatto che il comma 8 richiama, ai fini del superamento del dissenso della Conferenza, il meccanismo già previsto dal d.lgs. n. 281 del 1997, tale meccanismo appare sufficientemente rispettoso del sistema regionale, dal momento che l'intesa con la Conferenza unificata interviene dopo che è stato raggiunto l'accordo con ciascuna Regione interessata, ovvero dopo che è intervenuto il decreto che tiene luogo di detto accordo.

Nella medesima sentenza n. 33 si evidenzia che non sussiste alcun *vulnus* al principio di leale collaborazione da parte dell'art. 27, comma 11, del d.lgs. n. 31 del 2010, secondo cui «entro trenta giorni dalla ricezione della proposta il Ministro dello sviluppo economico sulla base della proposta formulata dalla Sogin s.p.a. e del parere vincolante dell'Agenzia, individua con proprio decreto il sito per la realizzazione del Parco Tecnologico e ne attribuisce il diritto di svolgere le attività di cui al presente articolo in via esclusiva alla stessa Sogin s.p.a. Con il medesimo decreto, la relativa area viene dichiarata di interesse strategico nazionale e soggetta a speciali forme di vigilanza e protezione e vengono definite le relative misure compensative. Il decreto è pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana e contestualmente sui siti internet dei suddetti Ministeri, della Sogin s.p.a. e dell'Agenzia».

In linea con quanto già affermato nella sentenza n. 62 del 2005, la Corte non può che ribadire che, in tale fase conclusiva del procedimento, la Costituzione impone il coinvolgimento della Regione interessata, mentre i più diffusi interessi intestati alla Conferenza unificata sono salvaguardati, in forza dell'art. 27, comma 9, del d.lgs. n. 31 del 2010.

b) Una palese violazione del principio di leale collaborazione viene riscontrata con due

pronunce, di analogo tenore, rese in sede di conflitto di attribuzione tra enti.

Con la prima (sentenza n. **255**), la Corte dichiara che non spettava allo Stato e, per esso, al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare la nomina del Commissario straordinario dell'Ente Parco nazionale del Gargano in quanto avvenuta senza che fosse avviato e proseguito ed effettivamente espletato il procedimento per raggiungere l'intesa con la Regione Puglia per la nomina del Presidente e, per l'effetto, annulla i decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 12 maggio 2010, 27 ottobre 2010 e 3 marzo 2011, con i quali, rispettivamente, è stato nominato il Commissario straordinario dell'Ente Parco nazionale del Gargano ed è stato prorogato detto incarico

Al riguardo, la Corte richiama l'art. 9, comma 3, della l. n. 394 del 1991, a norma del quale il Presidente dell'Ente Parco è nominato con decreto del Ministro dell'ambiente, d'intesa con il Presidente della Regione nel cui territorio ricade in tutto o in parte il parco nazionale.

Nella specie, il Ministro ed il Presidente della Regione Puglia non hanno raggiunto l'accordo sulla nomina del Presidente ed il primo ha nominato il Commissario straordinario per un periodo di tre mesi e, con successivi decreti, ha provveduto a confermare la stessa persona per ulteriori periodi trimestrali.

Da quanto esposto emerge che, alla scadenza del precedente Commissario Gatta, la Regione Puglia ha sollecitato un incontro, che a tale richiesta il Ministro dell'ambiente non ha risposto, ma ha chiesto formale intesa sul nome dell'avvocato Stefano Sabino Francesco Pecorella e che lo ha nominato Commissario straordinario il giorno dopo, senza dunque neppure dare il tempo alla Regione di esprimere il proprio parere. Successivamente, il Presidente della Regione ha chiesto nuovamente un incontro (così implicitamente mostrando di non gradire la persona nominata Commissario straordinario) ma ancora una volta il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare ha provveduto a nominare Commissario straordinario l'avvocato Pecorella.

È palese dunque che il Ministro non ha cercato di raggiungere un accordo, ma ha aggirato la norma che prevede l'obbligo dell'intesa, perché, da un lato, ha proposto un solo nome e, dall'altro, ha non solo rifiutato tutte le proposte di incontro provenienti dalla controparte, ma ha anche nominato Commissario straordinario proprio la persona implicitamente rifiutata da quest'ultima.

c) Con la seconda pronuncia (sentenza n. **264**), la Corte dichiara che non spettava allo Stato e, per esso, al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare la nomina del Commissario straordinario dell'Ente Parco nazionale dell'Alta Murgia senza che fosse avviato e proseguito il procedimento per raggiungere l'intesa con la Regione Puglia per la nomina del Presidente e, per l'effetto, annulla il decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 11 febbraio 2011, , con il quale è stato nominato Commissario straordinario dell'Ente Parco nazionale dell'Alta Murgia il dottor Massimo Avancini.

Dalla ricostruzione della vicenda, risulta palese che il Ministro non ha cercato di raggiungere un accordo, ma ha disatteso la norma che prevede l'obbligo dell'intesa, perché, da un lato, non ha dato seguito alle proposte di incontro provenienti dalla controparte, e, dall'altro, ha nominato Commissario straordinario una persona sulla quale il Presidente della Regione Puglia non aveva manifestato alcuna intesa.

3.1. Leale cooperazione ed attrazione in sussidiarietà di competenze normative da parte dello Stato

Per l'analisi dell'importanza del principio cooperativo allorché si proceda all'attrazione in sussidiarietà di competenze normative da parte dello Stato, si rinvia a quanto esposto in precedenza (v. *supra*, par. 2.4.).

3.2. Leale cooperazione e «concorrenza di competenze»

a) Nella sentenza n. **33** si dichiara che il coinvolgimento regionale non è pretermesso dall'art. 27, comma 6, del d.lgs. n. 31 del 2010, secondo cui «il Ministro dello sviluppo economico

acquisito il parere tecnico dell'Agenzia, che si esprime entro il termine di sessanta giorni, con proprio decreto, di concerto con il Ministro dell'ambiente, della tutela del territorio e del mare ed il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, approva la Carta nazionale delle aree potenzialmente idonee alla localizzazione del Parco tecnologico. La Carta è pubblicata sui siti della Sogin s.p.a., dei suddetti Ministeri e dell'Agenzia».

Ai sensi dell'art. 25 dello stesso d.lgs. n. 31 del 2010, il Parco tecnologico è l'area nel cui ambito viene localizzato il deposito nazionale destinato allo smaltimento a titolo definitivo dei rifiuti radioattivi a bassa e media attività ed accoglie, altresì, strutture comuni per i servizi e per le funzioni necessarie alla gestione di un sistema integrato di attività operative, di ricerca scientifica e di sviluppo tecnologico, di infrastrutture tecnologiche per lo svolgimento di attività connesse alla gestione dei rifiuti radioattivi e del combustibile irraggiato (art. 25, comma 2, del d.lgs. n. 31 del 2010).

La Corte rileva che la fase di gestione dei rifiuti radioattivi va ascritta alla competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente. In questo caso, tuttavia, verso di essa convergono attività certamente riconducibili, su di un piano di concorrenza, all'art. 117, terzo comma, Cost., quanto al governo del territorio. Si tratta, infatti, di localizzare e costruire strutture sul territorio regionale, sicché si rende costituzionalmente necessario un coinvolgimento sia del sistema regionale complessivamente inteso, quanto alla individuazione del sito, sia della Regione interessata, quanto alla «specificata localizzazione e alla realizzazione» delle opere.

Tuttavia, il d.lgs. n. 31 del 2010 già assicura, nelle forme dovute, entrambe le fasi partecipative. L'art. 27, comma 7, espressamente esige l'intesa tra Stato e Regioni interessate, al fine di insediare il Parco tecnologico, mentre l'art. 27, comma 9, sottopone all'intesa con la Conferenza unificata «la proposta di aree potenzialmente idonee sulle quali è stata espressa l'intesa regionale». In tal modo, l'autonomia regionale viene preservata, nelle porzioni che spettano a ciascuno dei soggetti coinvolti: la singola Regione, con riguardo alla specifica selezione del sito, e la Conferenza unificata, ai fini di un apprezzamento delle aree idonee lungo l'intero territorio nazionale, secondo una valutazione svincolata dalla posizione della sola Regione interessata.

Ciò è sufficiente, per garantire un'adeguata sfera di partecipazione dell'autonomia regionale, in un'ipotesi di concorrenza di competenze normative.

I commi 14 e 16 dell'art. 27 del d.lgs. n. 31 del 2010 stabiliscono che «al compimento dell'istruttoria, l'Agenzia, anche in base all'esito delle procedure di VIA, rilascia parere vincolante al Ministero dello sviluppo economico che indice una conferenza di servizi ai sensi degli articoli 14 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241 con i Ministeri concertanti, la Regione e gli enti locali interessati, e con tutti gli altri soggetti e le amministrazioni coinvolti, da individuare sulla base dello specifico progetto, che non abbiano già espresso il proprio parere o la propria autorizzazione nell'ambito dell'istruttoria svolta dall'Agenzia» (comma 14); inoltre si stabilisce che «nei trenta giorni successivi alla positiva conclusione dell'istruttoria, il Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, rilascia con proprio decreto l'autorizzazione unica, disponendone la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana e nei siti Internet dei relativi Ministeri e dell'Agenzia».

Anche in relazione a tale disciplina, la Corte ribadisce che la fase destinata, una volta selezionata l'area, allo specifico insediamento delle opere sul territorio della Regione coinvolge interessi oramai consolidatisi in capo a quest'ultima, mentre resta adeguata, sul piano costituzionale, e sotto tale profilo, la scelta del legislatore delegato di riservare l'intervento della Conferenza unificata ad una fase precedente, ai sensi dell'art. 27, comma 9.

Non fondate si rivelano, poi, le censure aventi ad oggetto l'art. 27, commi 7 e 8, nella parte in cui disciplina la localizzazione del parco tecnologico e stabilisce che, ove l'intesa a tal fine prevista come necessaria con la singola Regione interessata non venga raggiunta, si provvede alla costituzione di un comitato paritetico a composizione paritaria. Nel caso in cui tale Comitato non

sia costituito, ovvero non si pervenga comunque alla definizione dell'intesa, «si provvede all'intesa con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, integrato con la partecipazione del presidente della Regione interessata».

Per la Corte, il procedimento risulta adeguato a garantire il rispetto dell'autonomia regionale, tenuto conto che nella fattispecie regolata dall'art. 27 si versa in un'ipotesi di concorrenza di competenze nella quale, se viene certamente in rilievo la materia del governo del territorio di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost. quanto alla localizzazione del parco tecnologico, viene altresì in considerazione la materia della tutela dell'ambiente di competenza esclusiva dello Stato

Se, dunque, per la necessità di garantire l'autonomia regionale, il comma 7 dell'art. 27 richiede il raggiungimento dell'intesa con la singola Regione interessata alla localizzazione del Parco, tuttavia il procedimento volto al superamento del dissenso regionale, previsto dal comma 8, consente allo Stato l'esercizio della propria competenza

L'applicazione dei moduli cooperativi consente alla Corte di risolvere, sempre nella sentenza n. 33, l'impugnativa rivolta nei confronti dell'art. 4 del d.lgs. n. 31 del 2010, nella parte in cui, relativamente al rilascio dell'autorizzazione unica alla costruzione ed all'esercizio degli impianti nucleari con decreto del Ministro della sviluppo economico, non prevede l'intesa con la singola Regione interessata.

Per la Corte, l'impianto normativo edificato dal legislatore statale si regge su presupposti frutto della combinazione dei molteplici elementi che compongono la materia della produzione dell'energia, con particolare riferimento all'energia nucleare.

Uno di essi è il principio di leale collaborazione, le cui potenzialità precettive si manifestano compiutamente negli ambiti di intervento nei quali s'intrecciano interessi ed esigenze di diversa matrice. Invero, questa fitta trama di rapporti tra interessi statali, regionali e locali determina, sul versante legislativo, una «concorrenza di competenze», cui consegue l'applicazione di quel canone della leale collaborazione, che impone alla legge statale di predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni, a salvaguardia delle loro competenze.

L'intera attività preordinata alla localizzazione degli impianti di produzione di energia elettrica nucleare risulta scandita, nella sua conformazione normativa, da molteplici momenti di attuazione del principio di leale collaborazione, secondo un disegno che rispecchia i diversi livelli di penetrazione e di condizionamento reciproco tra interessi unitari e interessi territoriali.

La costruzione e l'esercizio degli impianti nucleari sono assoggettati ad una autorizzazione unica di competenza statale, rilasciata previa intesa con la Conferenza unificata: così prevede l'art. 4 del d.lgs. n. 31 del 2010, in attuazione dell'art. 25, comma 2, lettera g), della legge n. 99 del 2009.

Il rilascio di tale provvedimento presuppone l'individuazione delle aree potenzialmente destinate alla localizzazione degli impianti nucleari, che, a mente dell'art. 8, comma 1, del d.lgs. in parola, deve seguire i criteri tecnici «in linea con le migliori pratiche internazionali, atti ad assicurare adeguati livelli di sicurezza a tutela della salute della popolazione e della protezione dell'ambiente».

Lo stesso art. 8 prevede lo schema di parametri esplicativi dei suddetti criteri poi pubblicato, a norma del comma 2 dell'art. 8, nei siti telematici dei Ministeri e dell'Agenzia per la sicurezza nucleare, affinché le Regioni, nonché gli enti locali e i soggetti portatori di interessi qualificati, possano formulare osservazioni e proposte tecniche.

A ciò segue, ai sensi dell'art. 10 del d.lgs. n. 31 del 2010, l'avvio del procedimento unico preordinato al rilascio della suddetta autorizzazione, attraverso la presentazione, da parte dell'operatore interessato, dell'istanza per la certificazione di uno o più siti da destinare all'insediamento di un impianto nucleare.

Una volta effettuata l'istruttoria, da parte della summenzionata Agenzia, il Ministro dello sviluppo economico sottopone ciascuno dei siti certificati «all'intesa della Regione interessata, che si esprime previa acquisizione del parere del comune interessato» (art. 11, comma 5).

Al termine della procedura, lo stesso Ministro dello sviluppo economico trasmette alla Conferenza unificata l'elenco dei siti certificati, sui quali è stata espressa l'intesa regionale oppure, in caso di mancata intesa, sia stato emanato il decreto sostitutivo della stessa di cui all'art. 11, comma 6.

Acquisita l'intesa della Conferenza unificata, è adottato, a livello ministeriale, il decreto di approvazione dell'elenco dei siti certificati. Con il medesimo decreto ciascun sito certificato ed approvato è dichiarato di interesse strategico nazionale, ed il diritto di svolgere le attività in oggetto è attribuito in via esclusiva all'operatore richiedente (art. 11, comma 9, del d.lgs. n. 31 del 2010).

Come dispone il successivo comma 11 dello stesso art. 11, per ciascun sito certificato l'operatore interessato deve presentare l'istanza di rilascio dell'autorizzazione unica entro un determinato termine, secondo la procedura di cui all'art. 13. Al compimento dell'istruttoria, l'Agenzia per la sicurezza nucleare rilascia parere vincolante al Ministero dello sviluppo economico che indice una conferenza di servizi con l'Agenzia stessa, i Ministeri concertanti, la Regione e gli enti locali interessati e con tutti gli altri soggetti e le amministrazioni coinvolti (art. 13, comma 10).

La potenziale attitudine del singolo impianto nucleare, per quanto materialmente localizzato in un determinato territorio, a incidere sugli interessi e sui beni di comunità territoriali insediate anche in altri ambiti regionali, giustifica la previsione – ai fini del rilascio dell'autorizzazione unica – dell'intesa con la Conferenza unificata, quale sede privilegiata per la rappresentazione delle istanze e delle esigenze proprie di tutti i livelli di governo coinvolti.

Pur in questo contesto, la Regione interessata deve essere adeguatamente coinvolta nel procedimento poiché attraverso tale consultazione mirata, la Regione stessa è messa nelle condizioni di esprimere la propria definitiva posizione, distinta nella sua specificità da quelle che verranno assunte, in sede di Conferenza unificata, dagli altri enti territoriali.

Pertanto, viene dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 nella parte in cui non prevede che la Regione interessata, anteriormente all'intesa con la Conferenza unificata, esprima il proprio parere in ordine al rilascio dell'autorizzazione unica per la costruzione e l'esercizio degli impianti nucleari.

Non fondate si rivelano, invece, le censure aventi ad oggetto l'art. 13, commi 11 e 12, del d.lgs. n. 31 del 2010, il quale disciplina il procedimento per il rilascio dell'autorizzazione unica per la costruzione e l'esercizio degli impianti nucleari e lo stoccaggio del combustibile irraggiato e dei rifiuti radioattivi, disponendo che sia indetta una conferenza di servizi alla quale prendono parte le amministrazioni interessate, tra cui la Regione e gli enti locali.

In particolare, il comma 11 stabilisce che ove in tale sede «non venga raggiunta la necessaria intesa con un ente locale coinvolto», viene ad esso assegnato un congruo termine per esprimere l'intesa e, in mancanza, previa deliberazione del Consiglio dei ministri cui partecipa il Presidente della Regione interessata all'intesa, è adottato un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri sostitutivo dell'intesa.

Le censure muovono, evidentemente, dal presupposto che il meccanismo denunciato abbia ad oggetto un'intesa con le Regioni.

In realtà, la Corte, nella sentenza n. 278 del 2010, ha già chiarito che «nel vigente assetto istituzionale della Repubblica, la Regione gode di una particolare posizione di autonomia, costituzionalmente protetta, che la distingue dagli enti locali (art. 114 Cost.)», sicché deve escludersi che con l'espressione «ente locale» il legislatore si riferisca alla Regione.

Conseguentemente, la disposizione impugnata nell'ambito del procedimento per il rilascio dell'autorizzazione unica non trova applicazione alle intese con le Regioni.

Non fondata si rivela, poi, la questione avente per oggetto l'art. 5, comma 2 del d.lgs. n. 31 del 2010, con cui si lamenta l'illegittimo divario tra la legge delega ed il decreto legislativo quanto alla individuazione dei requisiti soggettivi degli operatori del settore.

L'art. 25, comma 1, della legge n. 99 del 2009 prevede che il Governo definisca i «requisiti soggettivi per lo svolgimento delle attività di costruzione, di esercizio e di disattivazione degli impianti di cui al primo periodo» attraverso i «medesimi decreti» legislativi di riassetto normativo nell'ambito materiale considerato.

Dal canto suo, il censurato art. 5, comma 2, prevede che «con decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, da emanarsi entro 30 giorni dall'emanazione della delibera CIPE di cui all'articolo 26, comma 2, della legge 23 luglio 2009, n. 99, sono definiti i criteri esplicativi dei requisiti di cui al comma 1, nonché le modalità per la dimostrazione del possesso dei requisiti stessi».

Secondo le ricorrenti, la devoluzione ad una fonte secondaria della definizione dei predetti requisiti precluderebbe alla Conferenza unificata di esprimere il previo parere contemplato dallo stesso art. 25, comma 1, per l'adozione dei decreti legislativi in parola.

La Corte osserva che il Governo, con l'art. 5, ha svolto quanto contenuto nella delega. L'art. 5 ha individuato, almeno in parte significativa, i richiesti requisiti soggettivi, poiché ha dapprima posto una condizione generale: il possesso delle capacità tecniche e professionali richieste dalle vigenti disposizioni, anche in materia di sicurezza, nonché la disponibilità di adeguate risorse umane e finanziarie, comprovate in relazione alle attività da realizzare. Poi, ha enunciato le condizioni ostative allo svolgimento delle attività in oggetto.

Il decreto interministeriale, nel definire i «criteri esplicativi», dovrà limitarsi a disciplinare, nell'estremo dettaglio, norme già autosufficienti, peraltro in modo compatibile con gli evocati principi di cui all'art. 20 della legge n. 59 del 1997, trattandosi di fonte che, per la sue caratteristiche, ben potrebbe in tempi rapidi adeguare (nell'estremo dettaglio) le scelte compiute dal decreto delegato all'evoluzione del settore.

Altresì non fondata si rivela la censura relativa all'art. 8, comma 3, sollevata in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost. e al principio di leale collaborazione.

Come evidenziato, l'art. 8 disciplina le modalità di predisposizione dello «schema dei parametri esplicativi dei criteri tecnici» per la individuazione delle aree potenzialmente idonee alla localizzazione degli impianti nucleari.

Detti criteri tecnici sono volti a garantire, «in linea con le migliori pratiche internazionali», adeguati livelli di sicurezza a tutela della salute e dell'ambiente. A tal fine, il Ministero dello sviluppo economico, di concerto con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ed il Ministero per i beni e le attività culturali definisce, su proposta dell'Agenzia per la sicurezza nucleare, uno schema di parametri esplicativi dei criteri tecnici, in relazione ai profili di cui all'art. 8, comma 1, del presente decreto legislativo.

In relazione al predetto schema, le Regioni, al pari degli enti locali e dei soggetti portatori di interessi qualificati, sono legittimati a formulare osservazioni e proposte tecniche.

La peculiare e infungibile posizione della Regione interessata all'insediamento dell'impianto nucleare si esprime, ai sensi dell'art. 11, comma 5, del d.lgs. n. 31 del 2010, attraverso l'intesa sulla certificazione del sito. Essa, cioè, trova specifica considerazione nella fase successiva alla elaborazione dei criteri tecnici, cioè nella fase in cui concretamente deve essere individuato il sito potenzialmente idoneo per l'insediamento degli impianti nucleari. Ciò a condizione che lo schema dei parametri esplicativi non sia così dettagliato da privare la Regione di ogni ulteriore spazio di codeterminazione paritaria dell'atto. Ove tale condizione non dovesse risultare soddisfatta, detto schema potrà essere impugnato, se del caso anche innanzi a questa Corte con lo strumento del conflitto di attribuzione.

Pertanto, il coinvolgimento della Regione interessata, alla luce di una valutazione complessiva dell'intero procedimento trova una adeguata forma di realizzazione.

b) Nella sentenza n. **109** si è constatata l'elusione di una incisiva forma di collaborazione prevista dalle norme di attuazione dello Statuto della Regione Trentino – Alto Adige viene elusa

dall'art. 17, comma 1, primo e secondo periodo, e comma 2, primo periodo, del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 195, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 26 febbraio 2010, n. 26, per la parte in cui non rinvia, per l'applicazione di detta normativa al territorio delle Province autonome di Trento e di Bolzano, alle procedure di cui agli articoli 33, 34 e 35 del d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige in materia di urbanistica ed opere pubbliche).

Osserva la Corte che la normativa censurata ha chiaramente carattere straordinario, ed è destinata ad operare, al fine di salvaguardare la sicurezza delle infrastrutture e il patrimonio ambientale e culturale, «in sede di prima applicazione dei piani straordinari diretti a rimuovere le situazioni a più elevato rischio idrogeologico e comunque non oltre i tre anni dalla data di entrata in vigore del presente decreto». Essa si applica all'intero territorio nazionale, essendo relativa «agli interventi da effettuare nelle aree settentrionale, centrale e meridionale», come individuate ai sensi del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), ed attribuisce al Presidente del Consiglio dei ministri la possibilità di nominare, con la procedura nella normativa stessa prevista, commissari straordinari delegati.

Tali organi attuano gli interventi, provvedono alle opportune azioni di indirizzo e di supporto promuovendo le occorrenti intese tra i soggetti pubblici e privati interessati, e, se del caso, emanano gli atti e i provvedimenti e curano tutte le attività necessarie per la realizzazione degli interventi stessi.

Ciò posto, la Corte premette che le attività relative alla difesa del suolo, anche con riguardo alla salvaguardia per i rischi derivanti da dissesto idrogeologico, rientrano nella materia della tutela dell'ambiente, di esclusiva competenza statale.

Tuttavia, nel caso di specie, sussiste anche una competenza primaria della Provincia autonoma di Trento, desumibile, in primo luogo, dall'art. 8, primo comma, n. 13, dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, che demanda alle Province la potestà di emanare norme legislative, entro i limiti indicati dall'art. 4 (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), in materia, tra l'altro, di opere di prevenzione e di pronto soccorso per calamità pubbliche. A tale nozione (con particolare riguardo al concetto di "prevenzione") è riconducibile anche il rischio idrogeologico, ancorché esso non formi oggetto di una previsione specifica, considerata anche la competenza legislativa attribuita alla provincia in materia di utilizzazione delle acque pubbliche (escluse le grandi derivazioni a scopo idroelettrico), ai sensi dell'art. 9, primo comma, n. 9, dello statuto di autonomia.

Inoltre, l'art. 14, terzo comma, dello statuto speciale, stabilisce che «l'utilizzazione delle acque pubbliche da parte dello Stato e della provincia, nell'ambito della rispettiva competenza, ha luogo in base a un piano generale stabilito d'intesa tra i rappresentanti dello Stato e della provincia in seno ad un apposito comitato».

L'art. 5, quarto comma, di quest'ultimo atto prescrive che il detto piano (denominato piano generale per l'utilizzazione delle acque pubbliche) vale anche, per il rispettivo territorio, quale piano di bacino di rilievo nazionale, aggiungendo che «Il Ministro dei lavori pubblici nella sua qualità di presidente del comitato istituzionale delle relative autorità di bacino di rilievo nazionale, ed il presidente della provincia interessata assicurano, mediante apposite intese, il coordinamento e l'integrazione delle attività di pianificazione nell'ambito delle attribuzioni loro conferite dal presente decreto e dalla legge 18 maggio 1989, n. 183».

In forza di tali disposizioni, il piano generale relativo al territorio della provincia autonoma di Trento è stato reso esecutivo con d.P.R. 15 febbraio 2006. Esso contiene, tra l'altro, una specifica disciplina delle aree a rischio idrogeologico, suddivise, ai sensi degli artt. 15 e seguenti, in quattro classi di gravosità crescente (da R1 a R4), individuate, perimetrare e classificate secondo i criteri nella disciplina stessa previsti.

Va, ancora, considerato che il citato d.P.R. n. 381 del 1974, all'art. 33, stabilisce che, nel

territorio della Regione Trentino-Alto Adige, le norme di cui alla legge 8 dicembre 1970, n. 996 (Norme sul soccorso e l'assistenza alle popolazioni colpite da calamità-Protezione civile), trovano applicazione all'insorgere di situazioni di danno o di pericolo, che per la loro natura ed estensione non possono essere fronteggiate con l'esercizio delle competenze proprie o delegate delle Province e con l'impiego delle organizzazioni di uomini e di mezzi di cui dispongono. Il successivo art. 34 dispone che alla dichiarazione di cui all'art. 5 della legge n. 996 del 1970, ed alla nomina del commissario previsto dal medesimo articolo, si provvederà d'intesa con i Presidenti delle giunte provinciali, ove la calamità riguardi i territori di entrambe le Province, ovvero con il Presidente della giunta della provincia interessata ove solo una delle due sia stata colpita. L'art. 35 precisa che gli interventi dello Stato hanno carattere aggiuntivo rispetto a quelli regionali e provinciali e che l'applicazione delle norme di cui alla legge n. 996 del 1970 non incide sulla competenza della Regione e delle Province né implica sostituzione di organismi regionali e provinciali che continuano ad operare alla stregua dei propri ordinamenti. Aggiunge, altresì, nel secondo comma, che, ai fini dell'applicazione dell'art. 5, comma 4, della legge ora citata il commissario provvede in particolare al coordinamento degli interventi dello Stato con quelli effettuati dagli organismi della Regione e delle Province, nel rispetto del disposto di cui al comma precedente.

In questo quadro normativo – fermo il punto che, ai sensi dell'art. 16, primo comma, dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, nelle materie e nei limiti entro cui la Regione o la Provincia può emanare norme legislative, le relative potestà amministrative, che in base all'ordinamento preesistente erano attribuite allo Stato, sono esercitate rispettivamente dalla Regione e dalla Provincia – si osserva che, con riferimento alla difesa del suolo dal rischio idrogeologico, sussiste un concorso di competenze di cui lo stesso legislatore statale ha tenuto conto, prevedendo incisive forme di collaborazione.

La normativa impugnata, però, non ha tenuto adeguato conto dei suddetti profili, nell'introdurre la possibilità di nominare commissari straordinari, che avviene con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentiti gli organi e gli uffici nella norma indicati, tra cui i Presidenti delle Regioni o delle Province autonome interessate.

Questo è l'unico momento di coinvolgimento previsto per la Provincia ricorrente, momento che non può certo considerarsi adeguato, sia perché circoscritto alla sola fase iniziale della nomina, sia perché limitato alla forma partecipativa più debole, cioè al parere, mentre nulla è stabilito, con riguardo al ruolo della Provincia autonoma, per le fasi e le determinazioni successive. La normativa impugnata, dunque, in relazione al territorio della Provincia di Trento si rivela lesiva della competenza legislativa primaria di quest'ultima, ponendosi in contrasto con gli artt. 8, primo comma, n. 13, 9, primo comma, n. 9, 14, terzo comma e 16, primo comma, dello statuto di autonomia, in riferimento agli artt. 1, 5, quarto comma, 8, 33, 34 e 35 del d.P.R. n. 381 del 1974.

In effetti, proprio i tre articoli da ultimo citati (in materia di protezione civile) ben definiscono i rapporti tra lo Stato e le Province autonome in relazione al territorio di queste ultime, realizzando un equilibrato bilanciamento tra le competenze sopra ricordate, con il richiamo alla legge n. 996 del 1970 nei sensi previsti dall'art. 33, la previsione dell'intesa di cui all'art. 34 e l'attribuzione agli interventi dello Stato del carattere aggiuntivo rispetto a quelli regionali e provinciali (art. 35), con la precisazione che l'applicazione delle norme di cui alla citata legge n. 996 del 1970 non incide sulle competenze della Regione e delle Province autonome né implica sostituzione di organismi regionali e provinciali che continuano ad operare alla stregua dei propri ordinamenti.

c) Nella sentenza n. **308** si è constatato che le competenze statali risultavano, a vario titolo, violate dall'articolo 1, comma 1, lettere a) e b), della legge della Regione Molise 23 dicembre 2010, n. 23.

L'art. 1, comma 1, lettera a), individua la valle del Tammaro e i rilievi che la delimitano tra le aree non idonee all'installazione di impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili.

L'art. 1, comma 1, lettera b), a sua volta, stabilisce che, ai sensi e per gli effetti delle disposizioni di cui all'allegato 3, lettera f), del decreto del Ministero dello sviluppo economico 10 settembre 2010, contenente le linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, costituiscono aree e siti non idonei alla installazione degli impianti eolici, le aree e i beni di notevole interesse culturale, così dichiarati ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), nonché gli immobili e le aree dichiarati di notevole interesse pubblico ai sensi del medesimo decreto legislativo.

Premette la Corte che l'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 disciplina il procedimento volto al rilascio dell'autorizzazione unica per la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili ed al comma 10 si dispone che le linee guida devono essere approvate in Conferenza unificata, su proposta del Ministro per lo sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e del Ministro per i beni e le attività culturali. L'obiettivo delle linee guida è quello di «assicurare un corretto inserimento degli impianti, con specifico riguardo agli impianti eolici, nel paesaggio». La norma in esame prevede che le Regioni possono procedere alla individuazione di aree e siti non idonei all'installazione di specifiche tipologie di impianti in attuazione delle predette linee guida.

Queste ultime sono state adottate con il citato d.m. 10 settembre 2010, il quale, all'allegato 3 (paragrafo 17), indica i criteri e i principi che le Regioni devono rispettare al fine di individuare le zone nelle quali non è possibile realizzare gli impianti alimentati da fonti di energia alternativa. Ciò posto, la Corte riafferma che il legislatore statale ha «inteso trovare modalità di equilibrio» tra la competenza esclusiva statale in materia di ambiente e paesaggio e quella concorrente in materia di energia (sentenza n. 275 del 2011), precisando che «il bilanciamento tra le esigenze connesse alla produzione di energia e gli interessi ambientali impone una preventiva ponderazione concertata in ossequio al principio di leale cooperazione» (sentenza n. 192 del 2011). In questa prospettiva, si giustifica l'attribuzione alla Conferenza unificata della competenza ad approvare le linee guida.

Alla luce di tali rilievi, le norme regionali impugnate sono in contrasto con gli evocati parametri costituzionali, in quanto prevedono un divieto arbitrario, generalizzato e indiscriminato di localizzazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili. Il legislatore regionale ha individuato le suddette aree senza una adeguata e preventiva istruttoria che tenesse conto dei diversi interessi coinvolti, così come prevista dalle suindicate linee guida, vietando l'installazione di ogni tipo di impianto alimentato da fonte di energia alternativa, indipendentemente dalla sua tipologia o potenza.

La Corte ha già affermato che il legislatore regionale non può procedere autonomamente all'individuazione dei siti nei quali non è consentita la costruzione dei suddetti impianti, potendo ciò avvenire solo sulla base delle linee guida nazionali di cui sopra, sottolineando che non è consentito alle Regioni di provvedere autonomamente alla individuazione di criteri per il corretto inserimento nel paesaggio degli impianti alimentati da fonti di energia alternativa; ciò in quanto l'adozione delle linee guida nazionali, previste dall'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, è informata al principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni.

In definitiva, la Regione non ha osservato le modalità di svolgimento del procedimento prefigurate dalla normativa statale che, nella specie, costituisce corretta proiezione, sul piano normativo, delle competenze costituzionali rilevanti nel settore.

d) Nella sentenza n. **330**, Una articolata motivazione porta alla declaratoria della violazione del principio cooperativo laddove l'intreccio di plurimi titoli competenziali non consente l'individuazione certa del parametro occorrente per dichiarare fondata la questione.

La decisione riguarda l'art. 11, comma 6-bis, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, dove si prevede che, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, è avviato un apposito confronto tecnico tra il Ministero della salute, il

Ministero dell'economia e delle finanze, l'AIFA e le associazioni di categoria maggiormente rappresentative, per la revisione dei criteri di remunerazione della spesa farmaceutica.

La Corte premette che la norma attiene certamente alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali poiché l'erogazione di farmaci rientra nei livelli essenziali di assistenza il cui godimento è assicurato a tutti in condizioni di uguaglianza sull'intero territorio nazionale e alla materia dell'ordinamento civile, giacché, per i prodotti farmaceutici, vige «il sistema del prezzo contrattato», in forza del quale l'eventuale modifica delle quote di spettanza dovute alle aziende farmaceutiche, ai grossisti e ai farmacisti è rimessa «all'autonomia contrattuale dei soggetti del ciclo produttivo e distributivo attraverso convergenti manifestazioni di volontà» (sentenza n. 295 del 2009).

Gli altri ambiti materiali interessati dalla norma in esame sono quelli – oggetto di potestà legislativa concorrente, statale e regionale – della tutela della salute (cui è da ricondurre l'organizzazione del servizio farmaceutico) e, soprattutto, del coordinamento della finanza pubblica, attesa l'obiettivo finalizzazione del «confronto tecnico», disciplinato dall'impugnato comma 6-*bis*, alla «riduzione della spesa per il Servizio sanitario nazionale», come si evince anche dal collegamento della disposizione impugnata con quella contenuta nel precedente comma 6.

La compresenza delle descritte competenze concorrenti statali e regionali con quelle, invece, esclusive dello Stato, di cui alle lettere l) ed m) del secondo comma dell'art. 117 Cost., impone di verificare come il legislatore statale abbia, in concreto, «esercitato, nel settore dei farmaci destinati all'utilizzazione nel Servizio sanitario nazionale, la propria competenza in tema di “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”»: è, infatti, evidente che il limite della competenza esclusiva statale appena ricordata rispetto alla competenza legislativa concorrente in tema di “tutela della salute” può essere relativamente mobile e dipendere concretamente dalle scelte legislative operate» (sentenza n. 271 del 2008).

Orbene, in presenza di una simile sovrapposizione di materie e nell'impossibilità di individuarne una prevalente, il legislatore statale avrebbe dovuto attribuire adeguato rilievo al principio di leale collaborazione. Non essendo ciò avvenuto nel caso di specie, si dichiara l'illegittimità costituzionale della norma censurata, giacché essa, nella parte in cui non prevede alcun coinvolgimento delle Regioni, privando, di fatto, le stesse della già ricordata possibilità di differenziare, con determinazione amministrativa e per il proprio territorio, il livello di rimborsabilità dei farmaci, viola l'art. 118 Cost.

4. L'autonomia finanziaria

Con riguardo alla disciplina dell'autonomia finanziaria, la Corte ha reso importanti decisioni concernenti le funzioni normative in tema di «sistema tributario e contabile dello Stato» (di competenza esclusiva statale) ed in tema di «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario» (di competenza concorrente), che sono state analizzate in precedenza. Tra le altre decisioni può segnalarsi la sentenza n. **280**, con cui la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 16 della legge della Regione Piemonte 2 maggio 1986, n. 18 disposizione abrogata dall'art. 45, comma 5, della legge della Regione Piemonte 13 aprile 1995, n. 59, ma applicabile *ratione temporis* alla fattispecie oggetto del giudizio principale, la quale stabilisce che: a) «I soggetti gestori di impianti di innocuizzazione e di eliminazione e di discariche di rifiuti urbani, assimilabili agli urbani, speciali fatta esclusione per gli inerti e tossici e nocivi, nonché i soggetti gestori di impianti di stoccaggio provvisorio dei rifiuti tossici e nocivi per conto terzi, sono tenuti a corrispondere dal momento dell'attivazione, se nuova attività, e a partire dal 31 luglio 1986 se attività esistente, al Comune sede di impianto di innocuizzazione e di eliminazione o di discarica, un contributo annuo pari a lire 2 e al Comune sede di impianto di stoccaggio provvisorio un contributo annuo pari a lire 1 per ogni chilogrammo di rifiuti rispettivamente innocuizzati, eliminati, collocati in discarica o stoccati nell'anno precedente» [primo comma]; b)

«La misura del contributo è sottoposta ogni 3 anni a rivalutazione secondo l'indice ISTAT del costo della vita» [secondo comma]; c) «Le somme introitate devono essere destinate ad interventi finalizzati alla conservazione e valorizzazione della natura e dell'ambiente» [terzo comma].

Per risolvere la questione prospettata la Corte ha preliminarmente accertato, se il contributo potesse qualificarsi come tributo e, in caso affermativo, se la disposizione che lo prevede rispettasse gli evocati parametri.

Con riferimento al primo accertamento la Corte ha osservato che l'interpretazione da cui muove la Corte di cassazione rimettente circa la natura tributaria del contributo è corretta, perché non contrasta con i criteri elaborati dalla Corte costituzionale al fine di qualificare un'entrata come tributaria; criteri che consistono: a) nella doverosità della prestazione, in mancanza di un rapporto sinallagmatico tra parti; b) nel collegamento di detta prestazione alla pubblica spesa in relazione ad un presupposto economicamente rilevante.

Sicché, secondo la Corte, la prestazione "contributiva" in esame, rispondendo alle indicate caratteristiche essenziali del tributo, ha la natura fiscale ad essa riconosciuta dalla Corte rimettente. In particolare, il prelievo previsto dal censurato art. 16 della legge reg. n. 18 del 1986 costituisce un tributo di scopo, che ha: a) quali soggetti passivi, i «soggetti gestori di impianti di innocuizzazione e di eliminazione e di discariche di rifiuti urbani, assimilabili agli urbani, speciali fatta esclusione per gli inerti e tossici e nocivi, nonché i soggetti gestori di impianti di stoccaggio provvisorio dei rifiuti tossici e nocivi per conto terzi»; b) quali soggetti attivi, «il Comune sede di impianto di innocuizzazione e di eliminazione o di discarica» ed il «Comune sede di impianto di stoccaggio provvisorio»; c) quale presupposto economicamente rilevante, la gestione di detti impianti; d) quale base imponibile, l'entità, in chilogrammi, dei «rifiuti [...] innocuizzati, eliminati, collocati in discarica o stoccati nell'anno precedente» a quello di riferimento.

Nel merito la Corte ha osservato che, nonostante la congiunta evocazione a parametro dell'art. 23 Cost. e del previgente art. 119 Cost. (applicabile nella specie *ratione temporis*), il rimettente denuncia, fondamentalmente, solo la violazione di quest'ultimo articolo (*rectius*, del suo primo comma). In particolare, il giudice a quo afferma che l'istituzione, da parte della Regione, di un tributo non previsto da una precedente legge statale viola il primo comma dell'art. 119 Cost. nella parte in cui stabilisce che «Le Regioni hanno autonomia finanziaria nelle forme e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica».

Orbene, ha osservato la Corte la censura è da ritenere fondata proprio con riferimento all'evocato primo comma dell'art. 119 Cost.; infatti, detto parametro è stato sempre interpretato dalla Corte nel senso che la potestà legislativa tributaria regionale – che costituisce un aspetto dell'autonomia finanziaria garantita alle Regioni – non può essere legittimamente esercitata in mancanza di una previa disposizione di legge statale che definisca, quanto meno, gli elementi essenziali del tributo. In base a tale disposizione la potestà normativa regionale si configura, perciò, come meramente attuativa delle leggi statali.

La Corte ha concluso che nella specie, non è rinvenibile alcuna disposizione di legge statale che abbia attribuito alla Regione Piemonte la suddetta potestà normativa di attuazione con riferimento al denunciato prelievo tributario.

5. Il potere sostitutivo

a) Con la sentenza n. 78, la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimi gli articoli 31, commi 2, 3 e 8, lett. c); 32 e 33 della legge della Regione Molise 22 febbraio 2010, n. 8, 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, in quanto nella specie è stata ritenuta sussistente una situazione di interferenza sulle funzioni commissariali, idonea ad integrare la violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost.

La Corte ha, in proposito, rammentato che 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. 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, ovviamente fino all'esaurimento dei suoi compiti di attuazione del piano di rientro, devono essere poste al riparo da ogni interferenza degli organi regionali, senza che possa essere evocato il rischio di fare di esso l'unico soggetto cui spetti di provvedere per il superamento della situazione di emergenza sanitaria in ambito regionale.

b) La Corte accoglie, nella sentenza n. **165**, la questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto l'art. 4, comma 2, terzo periodo, del d.l. n. 78 del 2009, che prevede l'attribuzione ai commissari straordinari del Governo del potere sostitutivo riguardante gli interventi urgenti e indifferibili che rivestano carattere strategico nazionale, in caso di inerzia delle amministrazioni pubbliche (Regioni ed enti locali) che non abbiano rispettato i termini previsti dalla legge o quelli più brevi occorrenti all'autorizzazione ed effettiva realizzazione degli interventi stessi.

Nel caso di specie, la norma censurata non contempla né i presupposti sostanziali richiesti dall'art. 120 Cost., né le procedure previste - sulla base del rinvio contenuto nella norma costituzionale - dall'art. 8 della legge n. 131 del 2003.

È stato attribuito un potere sostitutivo direttamente ad un organo amministrativo, mentre invece la norma costituzionale prevede che sia il Governo ad esercitare tale potere, sia pure nominando, non in via generale e preventiva, ma per il caso specifico, un commissario. Inoltre, il potere sostitutivo è esercitabile per la semplice inerzia degli enti competenti, senza che ricorrano le gravi ed eccezionali ipotesi di cui al secondo comma dell'art. 120 Cost. e senza alcuna limitazione procedurale, che consenta all'ente inadempiente di compiere l'atto o gli atti - per la cui mancanza viene prevista l'attivazione, da parte del commissario, del suddetto potere - ed evitare così di essere sostituito.

La norma censurata prevede, inoltre, che il commissario possa ridurre, fino alla metà, i termini previsti dalla legge, in contrasto sia con la norma costituzionale citata, sia con l'art. 8 della legge n. 131 del 2003, poiché restringe ancor di più, in modo indebito e discrezionale, l'autonomia degli enti, la quale deve essere invece tutelata dalla certezza dei termini, che non possono che essere quelli fissati dalla legge.

Si ricorda infine come la Corte abbia escluso che il potere sostitutivo possa essere previsto nei casi in cui vi sia uno spostamento di competenze amministrative, a seguito di attrazione in sussidiarietà, dovendosi ritenere che la leale collaborazione, necessaria in tale evenienza, non possa essere sostituita, puramente e semplicemente, da un atto unilaterale dello Stato.

6. La variazione delle circoscrizioni territoriali

Nel 2011, la Corte ha avuto occasione di pronunciarsi su due notevoli questioni concernenti le procedure di modificazione delle circoscrizioni territoriali degli enti sub-statali.

a) Sono costituzionalmente illegittimi gli artt. 1, 2 e 3 della legge della Regione Puglia 25 febbraio 2010, n. 6, con i quali si è provveduto a modificare le circoscrizioni territoriali dei Comuni di Lecce, Trepuzzi e Squinzano in assenza di qualsivoglia preventiva consultazione popolare in violazione dell'art. 133, secondo comma, Cost. (sentenza n. **36**).

La Corte ricorda che già in passato ebbe a precisare che le leggi regionali attraverso le quali si realizza la variazione della circoscrizione territoriale dei Comuni, ovvero se ne dispone la variazione della denominazione, sono tipiche leggi provvedimento, caratterizzate da un aggravamento procedurale, imposto da fonte costituzionale - l'art. 133, secondo comma, della Costituzione - e regolato, quanto al suo ambito applicativo e alle sue modalità attuative, da fonte

regionale, costituita, nel caso che ora interessa, dalla legge della Regione Puglia 20 dicembre 1973, n. 26, nonché dalla successiva legge regionale 20 dicembre 1973, n. 27.

Quanto alla Regione Puglia è, sulla materia, intervenuto anche lo stesso statuto regionale – cioè la legge regionale 12 maggio 2004, n. 7 – il quale, all'art. 19, prevede che sono sottoposte a *referendum* consultivo delle popolazioni interessate le proposte di legge concernenti, fra l'altro, i mutamenti delle circoscrizioni comunali.

In siffatto contesto normativo è, invece, stata approvata la legge regionale n. 6 del 2010, attraverso la quale si è provveduto, in assenza dell'espletamento di qualsivoglia preventiva consultazione popolare, nel senso di modificare, all'art. 1, le circoscrizioni territoriali dei Comuni di Lecce, Trepuzzi e Squinzano.

La predetta incompletezza procedimentale non viene ad essere solo una mera irregolarità formale (da sanzionare in quanto la fase mancante costituisce un preciso vincolo per il modus operandi del legislatore regionale), ma, principalmente, ha determinato una grave omissione, che ha impedito la valutazione della volontà delle popolazioni interessate alla variazione territoriale, cui non è stato permesso di esprimersi. Nella giurisprudenza costituzionale si è costantemente affermato che l'adempimento con cui si "sentono" le popolazioni interessate costituisce una fase obbligatoria che deve in ogni caso avere autonoma evidenza nel procedimento. La diversa procedura sopra indicata costituisce un'evidente violazione del precetto imposto dall'art. 133, secondo comma, della Costituzione, che determina la illegittimità costituzionale della norma che dispone la ricordata variazione territoriale.

A ciò fa seguito, stante il chiaro rapporto di subordinazione che le lega al ricordato art. 1, la illegittimità costituzionale anche dei successivi artt. 2 e 3 della medesima legge regionale n. 6 del 2010.

b) Nella sentenza n. **278** si stabilisce che l'art. 132, primo comma, della Costituzione non risulta violato dall'art. 42, secondo comma, della legge 25 maggio 1970, n. 352, nella parte in cui prevede che la richiesta di *referendum* per il distacco da una Regione di una o più Province ovvero di uno o più Comuni, se diretta alla creazione di una Regione a sé stante debba essere, altresì, corredata delle deliberazioni «di tanti Consigli provinciali o di tanti Consigli comunali che rappresentino almeno un terzo della restante popolazione della Regione dalla quale è proposto il distacco delle Province o Comuni predetti».

Il presupposto ermeneutico dell'ordinanza di rimessione è rappresentato dal convincimento che il legislatore costituzionale abbia inteso circoscrivere il concetto di «popolazioni interessate», di cui al primo comma dell'art. 132, alle sole popolazioni direttamente coinvolte nella variazione territoriale, di talché sarebbe privo di giustificazione, sul piano della coerenza costituzionale, pretendere che la richiesta di *referendum* diretta alla creazione di una nuova Regione sia formulata anche dai Comuni che rappresentino, pur se in quota percentuale, la restante popolazione regionale, atteso che questa non è implicata nella variazione territoriale.

Osserva la Corte che nella sentenza n. 334 del 2004, esaminando la differente ipotesi in cui un Comune chiedeva di distaccarsi dalla Regione di originaria appartenenza e di aggregarsi ad altra Regione, si chiarì che non risultava conforme a quanto previsto dal capoverso dell'art. 132 della Costituzione la previsione legislativa secondo la quale la richiesta di *referendum* dovesse essere corredata dalle deliberazioni anche di tanti Consigli provinciali o di tanti Consigli comunali rappresentativi di un terzo della restante popolazione della Regione dalla quale si proponeva il distacco e di un terzo della popolazione di quella per la quale si proponeva la aggregazione.

In quella ipotesi, però, il parametro costituzionale di valutazione della legge censurata, cioè il secondo comma dell'art. 132 della Costituzione, prevede, espressamente che «si può, con l'approvazione della maggioranza delle popolazioni [...] delle Province interessate [...] o dei Comuni interessati [...] consentire che Province e Comuni, che ne facciano richiesta, siano staccati da una Regione ed aggregati ad un'altra».

In quella fattispecie, pertanto, era il testuale dettato costituzionale (vale a dire l'espressione «ne facciano richiesta» che doveva riferirsi solo agli enti locali i quali aspiravano alla modifica e che,

necessariamente, orientava l'interpretazione della restante parte della disposizione) ad imporre la identità fra enti territoriali richiedenti ed enti territoriali (e relative popolazioni) direttamente interessati al fenomeno del distacco/aggregazione.

Si tratta, pertanto, di verificare se anche nel caso di variazione territoriale disciplinato dal primo comma dell'art. 132 della Costituzione è dato riscontrare quei profili di diversità, rispetto all'ipotesi di cui al secondo comma della stessa disposizione costituzionale, che, giustificando un diverso contenuto del concetto di «popolazioni interessate», rendano compatibile con il dettato costituzionale la previsione, contenuta nell'art. 42, secondo comma, della legge n. 352 del 1970, di un coinvolgimento, anche nella fase propositiva iniziale, di parte della restante popolazione regionale.

L'esito di questo riscontro è positivo.

Invero, diversamente dal fenomeno territoriale di cui al secondo comma dell'art. 132 della Costituzione, tendenzialmente destinato a riguardare ambiti spaziali relativamente contenuti e comunque non tale da determinare una modificazione strutturale del complessivo assetto regionale dello Stato, l'ipotesi di distacco di enti locali da una Regione, diretto alla creazione di una nuova Regione, ha *in re ipsa* caratteristiche tali da coinvolgere necessariamente quanto meno l'intero assetto della Regione cedente, potendo anche, in eventuale ipotesi, comportare il coinvolgimento dell'intero corpo elettorale statale.

Non può, infatti, disconoscersi che, dovendo la nuova Regione, avere un numero minimo di abitanti non inferiore ad un milione di unità, lo scorporo da una o più preesistenti Regioni di una così ingente quantità di cittadini è destinato ad avere rilevanti conseguenze sul tessuto politico, sociale, economico ed amministrativo non della sola porzione di territorio che si distacca dalla Regione ma, inevitabilmente, anche su quello della residua parte di essa.

Basti osservare che, nel caso di creazione di una nuova Regione, non solo si porrebbe come necessaria la gravosa istituzione della completa struttura politico-amministrativa di quest'ultima, ma, certamente, si verificherebbe un sensibile ridimensionamento della analoga struttura della Regione "cedente" e, comunque, si avrebbero nuove o maggiori spese per la cui copertura potrebbero determinarsi effetti anche sulla popolazione non soggetta alla modifica.

A tale proposito appare significativo osservare che, mentre per il meccanismo di distacco/aggregazione territoriale di Province o Comuni da una Regione ad un'altra è sufficiente lo strumento legislativo della legge ordinaria (ancorché rinforzata da uno speciale aggravamento procedurale), nel caso di creazione di una nuova Regione è prevista la necessità della adozione della legge costituzionale, peraltro anche in questo caso caratterizzata da preliminari peculiarità procedurali.

È chiaro che il ricorso a siffatta fonte del diritto prevede, quale suo corollario, la possibilità che, qualora si verificassero le condizioni fissate dall'art. 138 della Costituzione, la legge stessa, prima di entrare in vigore, verrebbe ad essere sottoposta a *referendum* che, in questo caso, coinvolgerebbe l'intero corpo elettorale dello Stato.

Appare, quindi, evidente la incomparabilità dei fenomeni giuridici disciplinati dal primo e dal secondo comma dell'art. 132 della Costituzione, incomparabilità che giustifica il più ampio confine della espressione «popolazioni interessate» contenuta nel primo comma del citato art. 132 della Costituzione, tale che, stante la maggiore pervasività degli interessi coinvolti, esso non vada riferito alle sole popolazioni per le quali vi sarebbe una variazione di status regionale ma anche a quelle che, pur immodificata tale loro condizione, indubbiamente subirebbero gli effetti della variazione di quella degli altri.

È opportuno osservare che, come già rilevato nella citata sentenza n. 334 del 2004, anche il tenore letterale delle due disposizioni spinge a questa interpretazione. Infatti, mentre nel secondo comma si fa menzione delle Province e dei Comuni "interessati" alla modifica, nel primo comma il riferimento è ai Consigli comunali delle "popolazioni interessate". Anche per ciò che concerne il dato testuale si è, quindi, in presenza di una espressione linguistica solo apparentemente simile, ma che viene a comprendere un più vasto ambito di applicazione.

Risulta, pertanto, conforme al dettato costituzionale prevedere che, anche nella fase di promovimento della procedura referendaria volta al distacco di determinati territori da una Regione ed alla creazione di una nuova Regione, siano coinvolte, in quanto interessate, anche le popolazioni della restante parte della Regione originaria.

7. Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome

Nel 2011 sono state notevoli anche le decisioni concernenti le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano. In molti casi sono venute in rilievo le modalità di applicazione a tali enti delle norme del Titolo V della Parte II della Costituzione – così come modificato nel 2001 – e, in particolare, della c.d. clausola di maggior favore di cui all'art. 10 della l. cost. n. 3 del 2001. Stando a quest'ultima disposizione infatti, “sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della [...] legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle Province di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite”.

Per quanto riguarda le pronunce d'interesse ai fini della ricostruzione del riparto di competenze tra Stato ed autonomie speciali, perciò, nel prosieguo dell'analisi l'attenzione sarà precipuamente rivolta alle decisioni riguardanti i titoli competenziali fissati negli Statuti speciali di cui all'art. 116, comma 1, della Costituzione.

Un secondo ambito d'interesse è costituito dalle condizioni dell'autonomia finanziaria delle Regioni speciali e delle Province autonome: nel 2011, infatti, diverse pronunce hanno avuto ad oggetto aspetti particolari del regime finanziario di taluni fra questi enti.

7.1. La ripartizione delle competenze normative tra Stato ed autonomie speciali

Nel corso del 2010 la Corte costituzionale si è soffermata in numerose occasioni sulle disposizioni degli Statuti speciali attributive di competenza legislativa; talvolta queste sono state adoperate come parametro, talaltra la Corte si è trovata a chiarirne la portata e i limiti rispetto ai titoli competenziali di cui al secondo e al terzo comma dell'art. 117 della Costituzione.

7.1.1. Regione Friuli-Venezia Giulia

Nella sentenza n. **114**, la Corte esamina la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 28, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 16 luglio 2010, n. 12, che ha inserito l'art. 1-*bis* nella legge della Regione Friuli Venezia Giulia 4 giugno 2009, n. 11, per asserita violazione dell'art. 4 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), nonché dell'art. 117, secondo comma, lettere e) ed l), Cost.

La Corte rileva che con le sentenze n. 221 e n. 45 del 2010 è stata esaminata la problematica dei rapporti tra lo Stato e le Regioni a statuto speciale e le Province autonome con riferimento al riparto delle rispettive competenze legislative in tema di appalti pubblici e che l'art. 4 dello Statuto speciale di autonomia attribuisce alla Regione Friuli-Venezia Giulia competenza legislativa primaria in materie specificamente enumerate, tra le quali rientra anche quella dei lavori pubblici di interesse regionale (n. 9).

In presenza di tale specifica attribuzione, non contemplando il novellato titolo V della parte seconda della Costituzione la materia “lavori pubblici”, deve trovare applicazione – secondo quanto previsto dall'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) – la previsione statutaria sopra citata.

Ciò, tuttavia, non significa che – in relazione alla disciplina dei contratti di appalto che incidono sul territorio della Regione – la legislazione regionale sia libera di esplicarsi senza alcun vincolo e che non possano trovare applicazione le disposizioni di principio contenute nel decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE). La medesima disposizione statutaria contenuta nell'art. 4 sopra citato prevede, infatti, che la potestà legislativa primaria regionale deve

essere esercitata «in armonia con la Costituzione, con i principi generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica, con le norme fondamentali delle riforme economico-sociali e con gli obblighi internazionali dello Stato ».

Non vi è dubbio che le disposizioni contenute nel citato Codice dei contratti pubblici – per la parte in cui si correlano alle disposizioni del titolo V della parte seconda della Costituzione e, in particolare, all'art. 117, secondo comma, lettere e) ed l), in tema di tutela della concorrenza e di ordinamento civile – devono essere 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.

Deve, infatti, essere riconosciuto ai principi desumibili dalle disposizioni del Codice degli appalti la natura di norme fondamentali di riforme economico-sociali della Repubblica, come tali costituenti legittimamente limite alla potestà legislativa primaria delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano. E ciò segnatamente per quelle norme del predetto Codice che attengono, da un lato, alla scelta del contraente (alle procedure di affidamento) e, dall'altro, al perfezionamento del vincolo negoziale e alla correlata sua esecuzione.

In questa prospettiva, vengono in considerazione, in primo luogo, i limiti derivanti dal rispetto dei principi della tutela della concorrenza, strumentali ad assicurare le libertà comunitarie, e dunque le disposizioni contenute nel Codice dei contratti pubblici che costituiscono diretta attuazione delle prescrizioni poste a livello europeo. 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 regionale deve rispettare i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, tra i quali sono ricompresi anche quelli afferenti la disciplina di istituti e rapporti privatistici relativi, soprattutto, alle fasi di conclusione ed esecuzione del contratto di appalto, che devono essere uniformi sull'intero territorio nazionale, in ragione della esigenza di assicurare il rispetto del principio di uguaglianza. A ciò è da aggiungere che nelle suindicate fasi si collocano anche istituti che rispondono ad interessi unitari e che – implicando valutazioni e riflessi finanziari, che non tollerano discipline differenziate nel territorio dello Stato – possono ritenersi espressione del limite rappresentato dalle norme fondamentali delle riforme economico-sociali.

Tanto premesso, la Corte esamina l'impugnativa avverso il comma 3 del predetto art. 1-bis, nella parte in cui dispone che «i lavori di cui al comma 2 sono affidati preferibilmente con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa». Tali lavori «possono essere affidati con il criterio del prezzo più basso ove ritenuto motivatamente più adeguato dalla stazione appaltante rispetto al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Qualora si applichi il criterio del prezzo più basso si darà corso, in ogni caso, all'applicazione del sistema di esclusione automatica delle offerte anomale».

Ora, la norma impugnata contiene due diversi, ancorché connessi, precetti.

Nella prima parte, essa prevede che i lavori oggetto di regolamentazione debbano essere affidati preferibilmente con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Il criterio del prezzo più basso può essere utilizzato soltanto ove ritenuto più adeguato dalla stazione appaltante. A livello statale l'art. 81, comma 1, del d.lgs. n. 163 del 2006 pone i due criteri su un piano di sostanziale parità, prevedendo che «la migliore offerta è selezionata con il criterio del prezzo più basso o con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa».

A tale proposito, nei casi, quale quello in esame, in cui il legislatore regionale non ha escluso in via aprioristica ed astratta uno dei possibili criteri di aggiudicazione, ma si è limitato ad indicare un ordine di priorità nella scelta, tale diversità di disciplina non è suscettibile di alterare le regole di funzionamento del mercato e, pertanto, non è idonea ad incidere negativamente sui

livelli di tutela della concorrenza fissati dalla legislazione statale. Conseguo che la norma in esame si sottrae, in relazione alla previsione esaminata, alle dedotte censure di illegittimità costituzionale.

Nella seconda parte, la stessa norma prescrive che «qualora si applichi il criterio del prezzo più basso si darà corso, in ogni caso, all'applicazione del sistema di esclusione automatica delle offerte anomale». Sotto tale aspetto la questione è, invece, fondata.

L'art. 122, comma 9, del d.lgs. n. 163 del 2006 – a seguito della modifica ad esso apportata dall'art. 1, comma 1, lettera bb), n. 2, del decreto legislativo 11 settembre 2008, n. 152 – stabilisce che la facoltà di esclusione automatica «non è esercitabile quando il numero delle offerte ammesse è inferiore a dieci». La Corte ha già avuto modo di affermare che tale modifica è stata imposta dall'esigenza di aumentare l'area di concorrenzialità.

Il legislatore regionale – non avendo previsto che, nelle stesse ipotesi considerate a livello statale, non si possa disporre l'esclusione automatica – ha introdotto una disciplina diversa da quella nazionale, idonea ad incidere negativamente sul livello della concorrenza, che deve essere garantito agli imprenditori operanti nel mercato.

Ne consegue l'illegittimità costituzionale del comma 3 dell'art. 1-*bis*, nella parte in cui prevede che, «qualora si applichi il criterio del prezzo più basso si darà corso, in ogni caso, all'applicazione del sistema di esclusione automatica delle offerte anomale».

Deve essere, comunque, precisato che la rilevata illegittimità costituzionale della norma regionale in questione comporta l'applicazione del meccanismo di valutazione delle offerte anomale stabilito a livello statale.

Di seguito, la Corte condivide la censura nei confronti del comma 4 del predetto art. 1-*bis*, nella parte in cui prevede che «gli affidamenti di cui al comma 2 vanno pubblicati all'Albo della stazione appaltante e comunicati all'Osservatorio Regionale».

Al riguardo, la Corte riafferma che l'adozione di adeguate misure di pubblicità costituisce un elemento imprescindibile a garanzia della massima conoscenza e della conseguente partecipazione alle procedure di gara (sentenza n. 401 del 2007).

Nel caso in esame, la disciplina regionale impugnata si limita a prevedere che «gli affidamenti» devono essere pubblicati nell'Albo della stazione appaltante e comunicati all'Osservatorio regionale. La normativa statale prescrive invece che, per i contratti di lavori pubblici sotto soglia comunitaria, l'avviso di gara è pubblicato «sul profilo del committente», ove istituito, e «sui siti informativi» (comma 3). Gli avvisi e i bandi relativi a contratti di importo pari o superiore a cinquecentomila euro sono pubblicati, tra l'altro, anche nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana.

Tale diversità di disciplina incide negativamente, in ragione dell'esposta funzione che deve essere assegnata alle forme di pubblicità, sui livelli di concorrenza.

Deve essere dichiarata, pertanto, l'illegittimità costituzionale del comma 4 dell'art. 1-*bis*, nella parte in cui non prevede che, oltre alle forme di pubblicità stabilite a livello regionale, si applichino anche quelle imposte dall'art. 122 del d.lgs. n. 163 del 2006.

Infine, viene accolta l'impugnativa avverso il comma 5 del predetto art. 1-*bis*, nella parte in cui prevede che «fino al 31 dicembre 2011 i servizi di ingegneria e di architettura di importo pari o inferiore a 50.000 euro al netto di IVA sono affidati dalla stazione appaltante sulla base di una procedura selettiva mediante curricula tra tre soggetti individuati dal responsabile unico del procedimento secondo criteri di professionalità, rotazione e imparzialità».

La norma statale, evocata dal ricorrente, prevede che «gli incarichi di progettazione, di coordinamento della sicurezza in fase di progettazione, di direzione dei lavori, di coordinamento della sicurezza in fase di esecuzione e di collaudo nel rispetto di quanto disposto all'articolo 120, comma 2-*bis*, di importo inferiore alla soglia di cui al comma 1 possono essere affidati dalle stazioni appaltanti, a cura del responsabile del procedimento, ai soggetti di cui al comma 1, lettere

d), e), f), f-bis), g) e h) dell'articolo 90, nel rispetto dei principi di non discriminazione, parità di trattamento, proporzionalità e trasparenza, e secondo la procedura prevista dall'articolo 57, comma 6; l'invito è rivolto ad almeno cinque soggetti, se sussistono in tale numero aspiranti idonei».

Entrambe le norme, statale e regionale, contengono un sistema di affidamento che non impone il rispetto di regole e procedure rigide, salvo su un punto. Il legislatore nazionale ha, infatti, previsto che l'invito debba essere rivolto ad almeno cinque soggetti, se sussistono, in tale numero, aspiranti idonei. La norma regionale censurata, invece, stabilisce che la selezione debba avvenire tra tre soggetti individuati dal responsabile unico del procedimento. La riduzione degli operatori economici abilitati a partecipare alla procedura selettiva comporta una diversità di disciplina idonea ad incidere negativamente sul livello complessivo di tutela della concorrenza nel particolare segmento di mercato preso in considerazione. La disposizione impugnata deve, pertanto, essere dichiarata costituzionalmente illegittima nella parte in cui prevede che la procedura selettiva debba svolgersi tra tre e non tra «almeno cinque soggetti».

7.1.2. Regione Sardegna

a) Due disposizioni della legge della Regione Sardegna 7 agosto 2007, n. 5, in materia di appalti, vengono dichiarate incostituzionali (sentenza n. **184**).

Prima di entrare nel merito delle questioni, la Corte ritiene necessario richiamare i principi enunciati dalla giurisprudenza costituzionale sulla questione del riparto delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni a statuto speciale e le Province autonome in tema di appalti pubblici, dato che l'art. 3, lettera e), dello statuto speciale per la Regione Sardegna, con locuzione omologa a quella contenuta in altri statuti, attribuisce a quest'ultima la competenza legislativa primaria nella materia «lavori pubblici di esclusivo interesse della Regione».

La Corte ha affermato che, in presenza di una siffatta specifica attribuzione statutaria, è questa che deve trovare applicazione, in virtù dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, poiché nel titolo V della parte seconda della Costituzione non è contemplata la materia «lavori pubblici». Tanto comporta che la Regione è tenuta ad esercitare la propria competenza legislativa primaria «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» (art. 3 dello statuto speciale di autonomia), e, nel dettare la disciplina dei contratti di appalto riconducibili alla suindicata locuzione, è tenuta ad osservare le disposizioni di principio contenute nel d.lgs. n. 163 del 2006. Le disposizioni del Codice degli appalti, per la parte in cui sono correlate all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., ed alla materia «tutela della concorrenza», vanno, infatti, 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, che costituiscono limite alla potestà legislativa primaria della Regione. La legislazione regionale deve, quindi, osservare anche i limiti derivanti dal rispetto dei principi della tutela della concorrenza, fissati dal d.lgs. n. 163 del 2006, strumentali ad assicurare le libertà comunitarie, e non può né avere un contenuto difforme dalle disposizioni di quest'ultimo, che costituiscono diretta attuazione delle prescrizioni poste a livello europeo, né alterare negativamente il livello di tutela garantito dalle norme statali.

Alla luce di detti principi, in ordine alle censure relative all'art. 20, comma 8, della legge regionale in esame, si ricorda che, secondo la giurisprudenza costituzionale, la disciplina del Codice degli appalti, nella parte concernente le procedure di selezione ed i criteri di aggiudicazione è strumentale a garantire la tutela della concorrenza e, conseguentemente, anche le Regioni a statuto speciale e le Province autonome che siano titolari di competenza legislativa primaria nella materia dei lavori pubblici di interesse regionale non possono stabilire al riguardo una disciplina suscettibile di alterare le regole di funzionamento del mercato.

Siffatto carattere connota, altresì, le norme aventi ad oggetto la disciplina delle offerte anomale, anche se relative agli appalti sotto la soglia di rilevanza comunitaria. La distinzione tra

contratti sotto soglia e sopra soglia non costituisce, infatti, utile criterio ai fini dell'identificazione delle norme statali strumentali a garantire la tutela della concorrenza, in quanto tale finalità può sussistere in riferimento anche ai contratti riconducibili alla prima di dette categorie e la disciplina stabilita al riguardo dal legislatore statale mira ad assicurare, tra l'altro, il rispetto dei principi generali di matrice comunitaria stabiliti nel Trattato e, in particolare, il principio di non discriminazione.

Nel caso in esame, l'art. 122, comma 9, nel testo modificato dall'art. 1, comma 1, lettera bb), n. 2, del d.lgs. n. 112 del 2008, dispone che «per lavori d'importo inferiore o pari a 1 milione di euro quando il criterio di aggiudicazione è quello del prezzo più basso, la stazione appaltante può prevedere nel bando l'esclusione automatica dalla gara delle offerte che presentano una percentuale di ribasso pari o superiore alla soglia di anomalia». Tale previsione, riducendo l'ambito di applicabilità della regola dell'esclusione automatica, è evidentemente strumentale ad incrementare la concorrenza. La Regione Sardegna non ha provveduto ad adeguare la propria legislazione alla regolamentazione stabilita dalla norma statale, dato che il citato art. 20, comma 8, dispone: «per gli appalti di lavori, servizi e forniture di importo inferiore alla soglia comunitaria, le stazioni appaltanti possono prevedere nel bando la procedura di esclusione automatica delle offerte risultate anomale». Siffatta disposizione reca, quindi, una prescrizione che, prevedendo una più ampia area di applicabilità della regola dell'esclusione automatica, è suscettibile di incidere negativamente sul livello minimo di concorrenza che deve essere garantito.

L'art. 20, comma 8, della legge della Regione Sardegna n. 5 del 2007 deve, quindi, essere dichiarato costituzionalmente illegittimo, nella parte in cui, in difformità rispetto alla norma statale, stabilisce che la facoltà di esclusione automatica delle offerte anomale può essere prevista in riferimento a tutti gli appalti di lavori, servizi e forniture di importo inferiore alla soglia comunitaria.

In relazione alle censure concernenti l'art. 20, comma 9, si ribadisce che la modifica apportata all'art. 122, comma 9, del d.lgs. n. 163 del 2006 dall'art. 1, comma 1, lettera bb), n. 2, del d.lgs. n. 112 del 2008, nella parte in cui stabilisce che la facoltà di esclusione automatica non è esercitabile quando il numero delle offerte ammesse è inferiore a dieci è stata imposta dall'esigenza di aumentare l'area di concorrenzialità. In considerazione di siffatta finalità della norma statale, la Corte ha, quindi, affermato che, anche qualora una Regione sia titolare di competenza legislativa primaria nella materia dei lavori pubblici di interesse regionale, essa non può prevedere l'esclusione automatica nei casi nei quali non è consentita dalla norma statale e, quindi, non può stabilire una disciplina diversa da quella nazionale, idonea ad incidere negativamente sul livello della concorrenza, che deve essere garantito agli imprenditori operanti sul mercato.

Pertanto, va dichiarata l'illegittimità costituzionale del citato art. 20, comma 9, nella parte in cui dispone che, «qualora il numero delle offerte ammesse sia inferiore a cinque, non si applica [...] l'esclusione automatica di cui al comma 8», anziché prevedere, come stabilito dalla norma statale, che la facoltà di esclusione automatica non può essere esercitata, «quando il numero delle offerte ammesse è inferiore a dieci».

Viene, infine, precisato che la dichiarata illegittimità costituzionale dell'art. 20, commi 8 e 9, della legge della Regione Sardegna n. 5 del 2007, nelle parti sopra indicate, comporta l'applicazione della disciplina stabilita dalla norma statale, in riferimento sia all'importo dei lavori in relazione ai quali è ammissibile la previsione della facoltà di esclusione automatica delle offerte anomale, sia al numero minimo delle offerte ammesse che rendono ammissibile la previsione di siffatta facoltà.

b) Nella sentenza n. **328**, si dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Sardegna 9 agosto 2002, n. 14.

Premette la Corte che la Regione Sardegna, titolare, in virtù dello statuto speciale, di competenza legislativa primaria nella materia «lavori pubblici di esclusivo interesse della Regione» è tenuta ad osservare le disposizioni di principio contenute nel d.lgs. n. 163 del 2006.

Con specifico riguardo alla disciplina della qualificazione e selezione delle imprese, il Codice

degli appalti mira a garantire che le gare 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 e parità di trattamento.

Siffatta disciplina è riconducibile all'ambito della tutela della concorrenza, di esclusiva competenza del legislatore statale, che, quindi, può stabilire una regolamentazione integrale e dettagliata delle richiamate procedure di gara (nella specie, adottata con il citato d.lgs. n. 163 del 2006), la quale, avendo ad oggetto il mercato di riferimento delle attività economiche, può influire anche su materie attribuite alla competenza legislativa delle Regioni.

Alla luce di tali principi, le norme impugnate, nell'individuare le disposizioni al cui rispetto sono tenuti gli enti e le pubbliche amministrazioni che intendono appaltare, concedere o affidare la realizzazione di lavori pubblici che si svolgono nell'ambito del territorio regionale (art. 1), delineano un sistema autonomo di qualificazione delle imprese, applicabile esclusivamente nell'ambito delle procedure di appalto di lavori indette dalle amministrazioni aggiudicatrici individuate dalla medesima legge regionale, stabilendo che «la qualificazione dei soggetti esecutori dei lavori pubblici di cui all'articolo 1 della presente legge, attestata sulla base delle disposizioni seguenti, costituisce condizione sufficiente per la dimostrazione dell'esistenza dei requisiti di capacità economico-finanziaria, dell'idoneità tecnica e organizzativa, della dotazione di attrezzature tecniche e dell'adeguato organico medio annuo delle imprese ai fini della partecipazione alle gare d'appalto dei lavori pubblici» (art. 2) di interesse regionale.

Detta qualificazione è affidata ad una apposita Commissione permanente, costituita presso l'Assessorato regionale dei lavori pubblici, che è un organismo qualitativamente e strutturalmente diverso da quelli individuati dalla normativa statale (gli organismi di diritto privato di attestazione, appositamente autorizzati ed anche controllati dall'Autorità, denominati SOA), il quale è chiamato ad applicare criteri, determinati dal legislatore regionale, che sono comunque differenti rispetto a quelli individuati dal legislatore statale nel d.lgs. n. 163 del 2006.

In tal modo, le disposizioni censurate recano una disciplina dei sistemi di qualificazione delle imprese per la partecipazione alle gare per gli appalti di lavori pubblici di interesse regionale difforme da quella nazionale di cui al d.lgs. n. 163 del 2006, alla quale avrebbero invece dovuto adeguarsi, e quindi idonea ad incidere sul livello della concorrenza, garantito dalla normativa statale, strumentale a consentire la piena apertura del mercato nel settore degli appalti.

Le norme in esame sono, pertanto, in contrasto con i limiti generali posti dallo statuto all'esercizio della competenza legislativa primaria in materia di lavori pubblici di interesse regionale, limiti inerenti, appunto, al 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 e parità di trattamento e dunque ascrivibili 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.

7.1.3. Provincia autonoma di Bolzano

Nella sentenza n. **112**, la Corte esamina la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Provincia autonoma di Bolzano nei confronti dell'articolo 1, commi 3, 4, 5, 6 e 7, del decreto legislativo 11 febbraio 2010, n. 22, che disciplina le risorse geotermiche, assegna al patrimonio indisponibile dello Stato le risorse geotermiche di interesse nazionale ed al patrimonio indisponibile regionale quelle di interesse locale ed individua nelle Regioni o enti da esse delegati le autorità competenti per le funzioni amministrative riguardanti le risorse geotermiche d'interesse nazionale e locale, mentre individua organi statali come competenti nel caso di risorse geotermiche rinvenute nel mare territoriale e nella piattaforma continentale italiana.

Alla luce della legislazione vigente, la Corte premette che le “risorse geotermiche” costituiscono un bene giuridico multifunzionale, per le diverse utilità che esse esprimono: quella economica, relativa alla produzione di energia, e quella ambientale conseguente al fatto che esse costituiscono una fonte di energia rinnovabile e, quindi, compatibile con la tutela dell'ambiente.

Energia e ambiente, in queste disposizioni, non sono più termini antitetici, ma conciliabili tra loro. Le risorse geotermiche, infatti, sono, contemporaneamente, un bene giuridico economico-produttivo ed un bene ambientale.

Le disposizioni del d.lgs n. 22 del 2010 si innestano nel quadro di una vera e propria rivoluzione della politica energetica, che finora ha visto nella combustione del carburante, e quindi in un fenomeno altamente inquinante, il principale strumento per la produzione di energia. Di conseguenza, esse hanno certamente il valore di una “riforma economico-sociale” di rilevanti importanza e, indipendentemente dal problema delle situazioni dominicali, debbono essere osservate anche dalle Regioni a statuto speciale e dalle Province autonome, titolari di competenze primarie in tema di “miniere”.

Dette disposizioni, inoltre, che perseguono l’unica *ratio* di ottenere energia rinnovabile e senza inquinamento, derivano dall’esercizio da parte dello Stato delle competenze esclusive in materia ambientale, in necessario concorso con le competenze in materia di energia, sicché, anche sotto questo profilo, esse sono in grado di imporsi all’osservanza da parte delle Province autonome, le quali sono sprovviste di competenze legislative primarie in materia di tutela dell’ambiente.

Circa le questioni di legittimità costituzionale dei commi 3, 4 e 5, dell’art. 1 del d.lgs n. 22 del 2010, si osserva che tali disposizioni sono strumentali al perseguimento delle finalità enunciate nel precedente comma 1, nel quale si legge che «la ricerca e la coltivazione a scopi energetici delle risorse geotermiche effettuate nel territorio dello Stato, nel mare territoriale e nella piattaforma continentale italiana [...] sono considerate di pubblico interesse e di pubblica utilità e sottoposti a regimi abilitativi ai sensi del presente decreto».

Per il perseguimento di tali finalità, le disposizioni in esame procedono ad una classificazione delle risorse geotermiche secondo il loro tasso di entalpia, cioè di potenza energetica, stabilendo: che le risorse geotermiche ad alta entalpia «sono di interesse nazionale», cioè producono utilità pubblica per l’intero territorio nazionale; che quelle a media e bassa entalpia «sono di interesse locale» (*recte* regionale o provinciale), soddisfano cioè un interesse pubblico limitato ai residenti in una data Regione o Provincia; e che le risorse definite «piccole utilizzazioni locali» soddisfano un interesse puramente locale e sono sottoposte alla disciplina semplificata di cui all’art. 10 dello stesso decreto.

In sostanza le risorse geotermiche, considerate nel loro valore energetico e nel loro valore ambientale, sono ritenute «di pubblico interesse e di pubblica utilità» solo entro una determinata soglia di potenza energetica e sono, conseguentemente, divise in due categorie: l’una, relativa alle risorse ad alta entalpia, di «interesse nazionale», l’altra, relativa alle risorse a media e bassa entalpia, di «interesse regionale o provinciale».

Si è, dunque, di fronte ad un principio fondamentale di riforma economico-sociale, che la Provincia autonoma di Bolzano è tenuta anch’essa a rispettare, ai sensi dell’art. 4 dello Statuto di autonomia.

Le questioni di legittimità costituzionale, in proposito avanzate dalla Provincia autonoma di Bolzano, devono, di conseguenza, essere dichiarate non fondate.

Diverso discorso è da fare in relazione alle questioni sollevate in riferimento al comma 6, dell’art. 1, del d.lgs. n. 22 del 2010, secondo il quale «le risorse geotermiche, ai sensi e per gli effetti di quanto previsto e disciplinato dal regio decreto 29 luglio 1927, n. 1443, e dall’art. 826 del codice civile, sono risorse minerarie dove le risorse geotermiche di interesse nazionale sono patrimonio indisponibile dello Stato, mentre quelle di interesse locale, sono patrimonio indisponibile regionale».

In questa disposizione si afferma, in sostanza, che, in conformità all’art. 43 Cost. (secondo il quale «la legge può riservare originariamente [...] fonti di energia [...] di preminente interesse generale»), le risorse geotermiche sono beni comuni e, ferma tale natura, la legge provvede, ai sensi degli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., ad attribuire le stesse al patrimonio statale o regionale.

Per quanto riguarda la Provincia autonoma di Bolzano, si deve peraltro tener presente che la stessa ha una competenza legislativa primaria in materia di miniere (e quindi di risorse geotermiche) e che l'art. 68 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige prevede che «le province, in corrispondenza delle nuove materie attribuite alla loro competenza, succedono, nell'ambito del proprio territorio, nei beni e nei diritti demaniali e patrimoniali di natura immobiliare dello Stato e nei beni e nei diritti demaniali della regione, esclusi in ogni caso quelli relativi al demanio militare, a servizi di carattere nazionale e a materie di competenza regionale». Va inoltre ricordato che, in attuazione di tale previsione, l'art. 4 delle Norme di attuazione dello Statuto, approvate con d.P.R. n. 115 del 1973, annovera le "miniere" tra i beni e diritti demaniali trasferiti alla Provincia autonoma di Bolzano.

Qui la contraddizione delle norme statali di riforma economico-sociale con le disposizioni statutarie è evidente.

Senonché occorre tener presente che le disposizioni statutarie concernono soltanto l'aspetto patrimoniale delle risorse geotermiche e non quello ambientale, sicché il contrasto delle norme statali con quelle statutarie riguarda soltanto l'appartenenza del bene e non le utilità ambientali che le risorse geotermiche esprimono.

Ne consegue che, nel vigente quadro ordinamentale, la Provincia di Bolzano è tenuta ad osservare le norme statali costituenti riforme economico-sociali per quegli aspetti che riguardano la gestione e la migliore utilizzazione delle risorse geotermiche, siano esse di alta, media o bassa entalpia, mentre mantiene tutti i suoi diritti per quanto concerne gli aspetti economici. In altre termini, spettano alla Provincia i canoni relativi ai permessi di ricerca ed alle concessioni delle risorse geotermiche.

Se ne conclude che il comma 6 dell'art. 1 del d.lgs. n. 22 del 2010 è costituzionalmente illegittimo nella parte in cui non prevede che la disposizione relativa all'appartenenza delle risorse geotermiche ad alta entalpia al patrimonio indisponibile dello Stato non si applica alla Provincia di Bolzano.

La conclusione appena enunciata viene estesa anche alla Provincia autonoma di Trento, in base alla giurisprudenza secondo cui la dichiarazione di illegittimità costituzionale di una norma statale, a seguito del ricorso di una Provincia autonoma, qualora sia basata sulla violazione del sistema statutario della Regione Trentino-Alto Adige, deve estendere la sua efficacia anche all'altra.

Non fondate si rivelano, invece, le questioni proposte in riferimento al comma 7 dell'art. 1 del d.lgs. n. 22 del 2010, che conferisce, in base al principio di sussidiarietà, le funzioni amministrative in tema di ricerca e coltivazione delle risorse geotermiche alle Regioni, e, quindi, anche alla Provincia autonoma di Bolzano, e non risulta, pertanto, in alcun modo lesiva, delle attribuzioni costituzionali della ricorrente. Come, d'altronde, non lesiva risulta essere la attribuzione ad organi statali delle funzioni amministrative riguardanti le risorse geotermiche rinvenute nel mare aperto e nella piattaforma continentale italiana, posto che si tratta di ambiti di territorio sottratti alla competenza regionale e ricadenti pacificamente in quella dello Stato.

7.1.4. Provincia autonoma di Trento

Con la sentenza n. 275, la Corte accoglie il conflitto di attribuzione proposto dalla Provincia autonoma di Trento nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri in relazione ai punti 1.2., 17.1 del decreto 10 settembre 2010 del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e con il Ministro per i beni e le attività culturali, recante «Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili».

Motiva la Corte che l'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003 dispone che le linee guida per lo svolgimento del procedimento volto al rilascio dell'autorizzazione unica siano approvate in Conferenza unificata, su proposta del Ministro per lo sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e del Ministro per i beni e le attività

culturali, al fine di «assicurare un corretto inserimento degli impianti, con specifico riguardo agli impianti eolici, nel paesaggio».

Il legislatore nazionale ha avuto cura altresì di inserire nella norma-base la cosiddetta «clausola di salvezza» delle competenze delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome, che si concretizzano nell'art. 8, numero 6), dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, che attribuisce alla potestà legislativa primaria delle Province la «tutela del paesaggio».

Sul piano concettuale, la Corte ha precisato che il paesaggio deve essere considerato «l'ambiente nel suo aspetto visivo» (sentenza n. 226 del 2009, in relazione alle sentenze n. 180 del 2008, n. 367 del 2007, n. 183 e n. 182 del 2006). L'art. 9, secondo comma, Cost. ha sancito un principio fondamentale, che vale sia per lo Stato che per le Regioni, ordinarie e speciali. Il riferimento testuale della norma costituzionale è alla «Repubblica», con ciò affermandosi la natura di valore costituzionale in sé e per sé (citata sentenza n. 367 del 2007), la cui disciplina unitaria deve tuttavia «tener conto degli statuti speciali di autonomia» (sentenza n. 378 del 2007).

Alla luce di tale quadro normativo di rango costituzionale, l'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003 fa esclusivo riferimento al «corretto inserimento degli impianti, con specifico riguardo agli impianti eolici, nel paesaggio». Si fa notare, in proposito, che l'intento del legislatore è quello di rendere compatibili le ragioni di tutela dell'ambiente e del paesaggio, che, nella fattispecie, potrebbero entrare in collisione, giacché una forte espansione delle fonti di energia rinnovabili è, di per sé, funzionale alla tutela ambientale, nel suo aspetto di garanzia dall'inquinamento, ma potrebbe incidere negativamente sul paesaggio: il moltiplicarsi di impianti, infatti, potrebbe compromettere i valori estetici del territorio, ugualmente rilevanti dal punto di vista storico e culturale, oltre che economico, per le potenzialità del suo sfruttamento turistico.

Poiché la materia «paesaggio», a differenza della tutela dell'ambiente, è compresa tra quelle di competenza esclusiva delle Province autonome, nessun riferimento alle stesse si rinviene nel d.lgs. n. 387 del 2003, che si rivolge alle Regioni ordinarie ed esplicitamente fa salve le competenze, per quel che qui interessa, delle Province autonome di Trento e Bolzano. La competenza legislativa delle suddette Province deve tuttavia coesistere con la competenza statale in materia di tutela dell'ambiente e con quella concorrente in materia di energia. Resta inteso, peraltro, che le competenze primarie delle Province in materia devono essere esercitate sia nell'ambito degli obiettivi nazionali di consumo futuro di elettricità prodotta da fonti energetiche rinnovabili, sia nell'ambito fissato dall'art. 2, comma 167, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, che stabilisce la «ripartizione fra regioni e province autonome di Trento e di Bolzano della quota minima di incremento dell'energia prodotta con fonti rinnovabili».

Ponendo in rapporto la norma statale che si trova alla base delle linee guida, e quella, appena indicata, che precisa in dettaglio le finalità dell'intero processo di attuazione della direttiva 27 settembre 2001, n. 2001/77/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità), si giunge alla conclusione che l'armonizzazione, profilata nell'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, tra competenze statali, regionali e provinciali costituisce una modalità di equilibrio rispettosa delle competenze di tutti gli enti coinvolti nella programmazione e nella realizzazione delle fonti energetiche rinnovabili.

Esaminato il quadro normativo in cui si inserisce il decreto impugnato, la Corte chiarisce la natura di tale atto.

Ricorrono, nella specie, gli indici sostanziali che la Corte assume a base della qualificazione degli atti come regolamenti. Il d.m. 10 settembre 2010 contiene norme finalizzate a disciplinare, in via generale ed astratta, il procedimento di autorizzazione alla installazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, alle quali sono vincolati tutti i soggetti, pubblici e privati, coinvolti nell'attività in questione.

Accertata la natura regolamentare dell'atto impugnato, si deve rilevare come le disposizioni censurate nel conflitto presentino aspetti di difformità rispetto alla modalità di equilibrio, ricavabile dalla normativa statale, e di conseguenza ledano parzialmente le competenze

costituzionalmente garantite della ricorrente.

Il punto 1.2. vincola le Regioni e le Province autonome a porre limitazioni e divieti in atti di tipo programmatico o pianificatorio per l'installazione di specifiche tipologie di impianti alimentati da fonti rinnovabili «esclusivamente nell'ambito e con le modalità di cui al paragrafo 17».

Il vincolo contenuto nella suddetta norma non trova giustificazione né nell'esigenza di mantenere integra la tutela ambientale, né nella necessità che la normativa legislativa e regolamentare provinciale si inserisca nell'ambito delle finalità stabilite nella disciplina europea e statale. D'altra parte, la stessa legge statale – come s'è visto sopra – eccettua espressamente le Province autonome dai destinatari delle linee guida. Si deve pertanto concludere nel senso che la norma di cui al punto 1.2. viola la competenza provinciale in materia di tutela del paesaggio.

Il punto 17.1. stabilisce che «le Regioni e le Province autonome possono procedere all'indicazione di aree e siti non idonei alla istallazione di specifiche tipologie di impianti secondo le modalità di cui al presente punto e sulla base dei criteri di cui all'Allegato 3».

Anche questa disposizione – nella parte in cui si riferisce alle Province autonome – non trova giustificazione né in norme di rango costituzionale, né nell'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003 e lede pertanto, per questo aspetto, le competenze costituzionalmente garantite della ricorrente, a prescindere da ogni considerazione sulla legittimità del decreto ministeriale impugnato rispetto alle leggi statali vigenti, di competenza dei giudici comuni.

In considerazione della piena equiparazione statutaria delle Province autonome di Trento e di Bolzano relativamente alle attribuzioni di cui trattasi, l'efficacia della sentenza viene estesa anche nei confronti della Provincia autonoma di Bolzano.

In conclusione, il conflitto viene accolto limitatamente alle disposizioni di cui ai punti 1.2. e 17.1. delle linee guida di cui al d.m. 10 settembre 2010, nella parte in cui vincolano anche le Province autonome.

7.2. L'autonomia finanziaria

7.2.1. Regione Friuli-Venezia Giulia

Con la sentenza n. **185** la Corte ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 11 agosto 2010, n. 14, proposta, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione ed alla direttiva 2003/96/CE per lamentata indiretta riduzione dell'accisa gravante sui carburanti con differenziazione su base regionale, in contrasto con la normativa comunitaria.

La Corte ha escluso la dedotta violazione della direttiva invocata, la quale peraltro non contiene alcuna norma che impedisca una differenziazione su base regionale del "prezzo" dei prodotti energetici, una volta rispettati i limiti minimi di tassazione imposti. E che tali limiti minimi siano rispettati – motiva la Corte – non viene in alcun modo revocato in dubbio, né dal ricorrente, né dal raffronto fra i livelli di tassazione nazionali e comunitari. Del resto, nella ricognizione dei limiti che l'armonizzazione europea determina, è necessario apprezzare il sistema al giusto, tenendo presente che il contributo di cui si discorre si iscrive nell'ambito di un riparto costituzionale di competenze in cui è evidente pure un grado di autonomia finanziaria afferente all'accisa, della quale la Regione dispone in base all'art. 49 del proprio Statuto, approvato con legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, e sul quale l'ordinamento comunitario, rispettato nel minimo della tassazione armonizzata, non ha inteso incidere, salvi i profili di potenziale distorsione del mercato che un simile assetto potrebbe in concreto determinare.

7.2.2. Regione Siciliana

Con la sentenza n. **152**, la Corte ha ritenuto costituzionalmente illegittimo l'art. 1, comma 6, del decreto-legge 25 marzo 2010, n. 40 (convertito, con modificazioni, nella legge 22 maggio 2010, n. 73), nella parte in cui stabilisce che le entrate derivanti dal recupero dei crediti d'imposta

«sono riversate all'entrata del bilancio dello Stato e restano acquisite all'erario», senza che sia necessario dimostrare alcun *vulnus* effettivo al bilancio regionale, anche con riferimento a crediti d'imposta inerenti a tributi che avrebbero dovuto essere riscossi nel territorio della Regione siciliana, in asserita violazione del principio di spettanza alla Regione dei tributi erariali riscossi nel territorio della Regione di cui all'art. 2 delle norme di attuazione statutaria di cui al d.P.R. 1965, n. 1074.

Secondo la Corte, il credito di imposta, stabilito dal legislatore statale in relazione a propri tributi, rientra fra le agevolazioni fiscali ed è effettuato attraverso la compensazione dello stesso con altre somme dovute a titolo di imposte, tasse, tributi o contributi erariali, in linea con quanto stabilito dall'art. 17 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241. La sua previsione in ordine a tributi erariali che avrebbero dovuto essere riscossi nel territorio regionale incide anche sulla Regione siciliana, in base al principio stabilito dall'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965, secondo il quale spettano alla Regione siciliana tutte le entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del suo territorio, dirette o indirette, comunque denominate. La Regione, infatti, proprio in base al richiamato principio, deve sopportare il costo del credito d'imposta, sia pure limitatamente all'importo di cui godono i contribuenti residenti nel suo territorio. In tale caso, ove si tratti di crediti d'imposta illegittimamente impiegati, di cui la norma in esame intende agevolare il recupero, è alla Regione siciliana - alla quale l'Agenzia delle entrate deve trasmettere i dati inerenti ai crediti d'imposta relativi a tributi che avrebbero dovuto essere riscossi sul territorio regionale - che spetta, non solo provvedere al detto recupero, ma anche acquisire il gettito da esso derivante, posto che tale gettito, lungi dal costituire frutto di una nuova entrata tributaria erariale, non è altro che l'equivalente del gettito del tributo previsto (al di fuori dei casi nei quali è concesso il credito d'imposta), che compete alla Regione sulla base e nei limiti dell'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965.

Con la stessa sentenza n. **152**, la Corte ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2- *undecies*, del decreto-legge 25 marzo 2010, n. 40 (convertito, con modificazioni, nella legge 22 maggio 2010, n. 73), nella parte in cui, senza introdurre entrate nuove ma incidendo su fattispecie già oggetto di tassazione, stabilisce che il gettito delle maggiori entrate derivanti dalla definizione agevolata delle controversie di cui ai commi da 2- *septies* a 2- *decies* del medesimo art. 2, venga destinato in via esclusiva a fondi erariali per specifiche finalità, senza considerare le riconosciute spettanze della Regione siciliana sul gettito in questione relativo a quanto riscosso sul proprio territorio.

Secondo la Corte, il riferimento alle attività svolte dalle società ex concessionarie del servizio nazionale di riscossione e soprattutto la precisa individuazione delle controversie, in relazione alle quali è possibile la definizione agevolata, dimostra che il gettito delle entrate derivanti dalla eventuale definizione agevolata delle stesse è del tutto svincolato dal presupposto della riscossione, nel territorio regionale siciliano, di un tributo erariale.

Dette controversie, infatti, attengono o alla contestazione di pretese risarcitorie recate da inviti a dedurre nell'ambito di giudizi di responsabilità contabile (art. 5 del decreto-legge 15 novembre 1993, n. 453), o alla contestazione di atti di citazione che introducono giudizi di responsabilità contabile o ancora alla richiesta, rivolta dalle predette ex concessionarie all'amministrazione finanziaria, di rimborso o di discarico di quote di tributi, anticipate all'erario e poi rivelatesi inesigibili (artt. 83 e 90 del d.P.R. 28 gennaio 1988, n. 43). Si tratta, comunque, ha concluso la Corte, di controversie che, pur diverse, non attengono a questioni inerenti alla riscossione di un tributo erariale.

Anche la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2- *octies*, che reca la disciplina delle modalità di attuazione della disposta riserva all'erario statale del maggior gettito derivante dalla definizione agevolata delle controversie di cui ai commi da 2- *septies* a 2- *decies* del medesimo art. 2, è stata ritenuta non fondata dalla Corte.

La Corte ha osservato che l'attuazione del principio di leale collaborazione è richiesta dalle norme statutarie e di attuazione, in quei casi nei quali vengano dal legislatore statale individuate «nuove entrate tributarie» alle quali sia apposta la «clausola di riserva all'erario» e risulti, tuttavia,

complessa la determinazione in concreto del gettito derivante dalle nuove norme, anche con riferimento alla distinzione fra gettito derivante dalle «nuove entrate tributarie» e gettito derivante dalle «vecchie» entrate tributarie riscosse sul territorio regionale. Orbene, nella specie, il gettito delle entrate derivanti dalla eventuale definizione agevolata delle richiamate controversie è del tutto svincolato dal presupposto della riscossione, nel territorio regionale, di un tributo erariale. Posto, quindi, che non si tratta di entrate tributarie, né nuove, né preesistenti, non sussiste la pretesa violazione dell'art. 2 delle norme di attuazione statutaria di cui al d.P.R. n. 1074 del 1965, in quanto quest'ultimo attiene esclusivamente alle «entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del territorio regionale siciliano, dirette o indirette, comunque denominate».

Costituzionalmente illegittimo è stato poi ritenuto l'art. 3, comma 2-*bis*, del decreto-legge marzo 2010, n. 40 (convertito, con modificazioni, nella legge 22 maggio 2010, n. 73), nella parte in cui stabilisce che «le maggiori entrate derivanti dal presente comma» «affluiscono al fondo di cui all'articolo 7-*quinquies*, comma 1, del decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 aprile 2009, n. 33, per essere destinate alle esigenze di finanziamento delle missioni internazionali di pace» anche con riferimento a controversie inerenti a tributi erariali che avrebbero dovuto essere riscossi nel territorio della Regione siciliana.

Secondo la Corte, la previsione denunciata ha ad oggetto proprio quelle controversie, espressamente qualificate come tributarie, che scaturiscono da contestazioni inerenti alla riscossione dei tributi erariali, anche di quelli che avrebbero dovuto essere riscossi nel territorio regionale siciliano. Si tratta, pertanto, di controversie che trovano il loro presupposto nell'esistenza di un rapporto tributario e la cui definizione delinea una agevolazione in ordine a tributi preesistenti. Sicché la previsione di una simile agevolazione fiscale, con riferimento ai tributi erariali riscossi nel territorio regionale siciliano, incide inevitabilmente sulle finanze regionali siciliane che ne subiscono le conseguenze proprio in base al principio stabilito dall'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965, secondo il quale spettano alla Regione siciliana tutte le entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del suo territorio, dirette o indirette, comunque denominate. Pertanto, la previsione della esclusiva destinazione a fondi erariali del gettito derivante dalla definizione agevolata di tali controversie inerenti alla contestazione di tributi erariali che avrebbero dovuto essere riscossi nel territorio regionale si pone in contrasto con il principio di cui all'art. 2 delle norme di attuazione, non potendo peraltro neppure ritenersi che le entrate derivanti dalla richiamata definizione agevolata delle controversie tributarie siano «entrate nuove».

Capitolo IV

La Repubblica e gli ordinamenti sovranazionali

1. Premessa

Numerose questioni decise nel 2011 hanno richiamato l'attenzione della Corte sulle relazioni tra diritto interno, da un lato, e normativa internazionale e comunitaria, dall'altro.

2. Diritto interno e diritto internazionale

Con specifico riguardo ai rapporti tra diritto interno e convenzioni internazionali, il cui rispetto si impone al legislatore italiano in forza di quanto disposto dall'art. 117, primo comma, Cost., si deve registrare anche nell'anno trascorso la peculiare considerazione che la Consulta ha riservato alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

In particolare, la sentenza n. 236 ha limpidamente riepilogato gli insegnamenti della Corte relativi al rapporto tra norme nazionali e norme della CEDU: «A partire dalle sentenze n. 348 e n. 349 del 2007, la giurisprudenza costituzionale è costante nel ritenere che “le norme della CEDU – nel significato loro attribuito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, specificamente istituita per dare ad esse interpretazione ed applicazione (...) – integrano, quali norme interposte, il parametro costituzionale espresso dall'art. 117, primo comma, Cost., nella parte in cui impone la conformazione della legislazione interna ai vincoli derivanti dagli obblighi internazionali” (...). (...) “l'art. 117, primo comma, Cost., ed in particolare l'espressione ‘obblighi internazionali’ in esso contenuta, si riferisce alle norme internazionali convenzionali anche diverse da quelle comprese nella previsione degli artt. 10 e 11 Cost. Così interpretato, l'art. 117, primo comma, Cost., ha colmato la lacuna prima esistente rispetto alle norme che a livello costituzionale garantiscono l'osservanza degli obblighi internazionali pattizi. La conseguenza è che il contrasto di una norma nazionale con una norma convenzionale, in particolare della CEDU, si traduce in una violazione dell'art. 117, primo comma, Cost.” (...). Nel caso in cui si profili un contrasto tra una norma interna e una norma della CEDU, quindi, “il giudice nazionale comune deve preventivamente verificare la praticabilità di un'interpretazione della prima conforme alla norma convenzionale, ricorrendo a tutti i normali strumenti di ermeneutica giuridica” (...). Se questa verifica dà esito negativo e il contrasto non può essere risolto in via interpretativa, il giudice comune, non potendo disapplicare la norma interna né farne applicazione, avendola ritenuta in contrasto con la CEDU, e pertanto con la Costituzione, deve denunciare la rilevata incompatibilità proponendo una questione di legittimità costituzionale in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., ovvero all'art. 10, primo comma, Cost., ove si tratti di una norma convenzionale ricognitiva di una norma del diritto internazionale generalmente riconosciuta (...). Sollevata la questione di legittimità costituzionale, questa Corte – dopo aver accertato che il denunciato contrasto tra norma interna e norma della CEDU sussiste e non può essere risolto in via interpretativa – è chiamata a verificare se la norma della Convenzione – norma che si colloca pur sempre ad un livello sub-costituzionale – si ponga eventualmente in conflitto con altre norme della Costituzione. In questa, seppur eccezionale, ipotesi, deve essere esclusa l'idoneità della norma convenzionale a integrare il parametro costituzionale considerato (...). Questa Corte ha, inoltre, reiteratamente affermato di non poter sindacare l'interpretazione della Convenzione fornita dalla Corte di Strasburgo: le norme della CEDU, quindi, devono essere applicate nel significato loro attribuito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (...). Ma se questa Corte non può sostituire la propria interpretazione di una disposizione della CEDU a quella della Corte di Strasburgo, può però “valutare come ed in qual misura il prodotto dell'interpretazione della Corte europea si inserisca nell'ordinamento costituzionale italiano. La norma CEDU, nel momento in cui va ad integrare il primo comma dell'art. 117 Cost., da questo ripete il suo rango nel sistema delle fonti, con tutto

ciò che segue, in termini di interpretazione e bilanciamento, che sono le ordinarie operazioni cui questa Corte è chiamata in tutti i giudizi di sua competenza” (...). A questa Corte compete, insomma, di apprezzare la giurisprudenza europea consolidatasi sulla norma conferente, in modo da rispettarne la sostanza, ma con un margine di apprezzamento e di adeguamento che le consenta di tener conto delle peculiarità dell’ordinamento giuridico in cui la norma convenzionale è destinata a inserirsi» (in proposito si vedano, altresì, le sentenze nn. **1**, **80**, **113**, **303**).

La sentenza n. **1** ha ulteriormente puntualizzato che la Corte «è tenuta a verificare che il contrasto» denunciato dal rimettente «sussista e “che sia effettivamente insanabile attraverso una interpretazione plausibile, anche sistematica, della norma interna rispetto alla norma convenzionale, nella lettura datane dalla Corte di Strasburgo” (...). Sicché, nel caso in cui sia riscontrato detto contrasto (e non si ponga problema di conflitto della norma CEDU con altre norme della Costituzione), la norma interna dovrà essere dichiarata costituzionalmente illegittima per violazione dell’art. 117, primo comma, Cost., in relazione alla invocata norma della CEDU». Inoltre, nella sentenza n. **80** i Giudici hanno evidenziato come l’entrata in vigore del Trattato di Lisbona (1° dicembre 2009), che ha modificato il Trattato sull’Unione europea ed il Trattato che istituisce la Comunità europea, non abbia «comportato un mutamento della collocazione delle disposizioni della CEDU nel sistema delle fonti, tale da rendere ormai inattuale la ricordata concezione delle “norme interposte”», con la conseguenza che si deve «escludere che (...) il giudice possa ritenersi abilitato a non applicare, *omisso medio*, le norme interne ritenute incompatibili con l’art. 6» della CEDU. Le sentenze nn. **181** e **257** hanno ribadito che occorre «verificare: a) se vi sia contrasto, non suscettibile di essere risolto in via interpretativa, tra la disciplina censurata e le norme della CEDU, come interpretate dalla Corte di Strasburgo ed assunte quali fonti integratrici dell’indicato parametro costituzionale; b) se le norme della CEDU, invocate come integrazione del parametro (cosiddette norme interposte), nell’interpretazione ad esse data dalla medesima Corte, siano compatibili con l’ordinamento costituzionale italiano».

La sentenza n. **303** – dopo avere rammentato che la «adesione dell’Unione europea alla CEDU (...) non è ancora avvenuta, rendendo allo stato improduttiva di effetti la statuizione del paragrafo 2 del nuovo art. 6 del Trattato sull’Unione europea» – ha confermato che, «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 con la predetta Convenzione. La validità di tale assunto è stata confermata anche dopo l’entrata in vigore del Trattato di Lisbona nelle materie regolate dalla sola normativa nazionale, fermo restando tuttora che “i principi in questione rilevano unicamente in rapporto alle fattispecie cui il diritto comunitario (oggi, il diritto dell’Unione) è applicabile”».

3. Diritto interno e diritto dell’Unione europea

a) In sede di giudizio incidentale merita una menzione, per le sue interessanti affermazioni, l’ordinanza n. **298**: «poiché nei giudizi di costituzionalità in via incidentale è possibile invocare la violazione del diritto comunitario solo nell’ipotesi in cui lo stesso non sia immediatamente applicabile – il rimettente deve espressamente indicare i motivi che osterebbero alla non applicazione del diritto interno in contrasto con il diritto dell’Unione europea, venendo altrimenti meno la sufficienza della motivazione in ordine alla rilevanza della questione (...); d’altronde, va ribadito che, nei casi in cui i giudici nazionali, chiamati ad interpretare il diritto comunitario, al fine di verificare la compatibilità delle norme interne, conservino dei dubbi rilevanti, va utilizzato il rinvio pregiudiziale prefigurato dall’art. 234 del Trattato CE quale fondamentale garanzia di uniformità di applicazione del diritto comunitario nell’insieme degli Stati membri (...); e che la questione di compatibilità comunitaria costituisce un *prius* logico e

giuridico rispetto alla questione di costituzionalità, poiché investe la stessa applicabilità della norma censurata nel giudizio *a quo* e pertanto la rilevanza della questione».

b) Per il giudizio in via principale, vengono in rilievo varie decisioni, alcune delle quali sono state già esaminate nella sezione dedicata alle autonomie territoriali. In questa sede, si dà conto di quelle che appaiono più significative per disegnare i rapporti tra ordinamento nazionale ed ordinamento dell'Unione europea.

Nella sentenza n. **8**, si dichiara che non esorbita dalle competenze regionali l'art. 48, comma 2, della legge della Regione Emilia-Romagna 22 dicembre 2009, n. 24, impugnato nella parte in cui prevede che la Regione «assume» la nozione di discriminazione diretta ed indiretta contenuta nella direttiva 2000/43/CE del Consiglio dell'Unione europea, relativa al principio della parità di trattamento fra persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica, nella direttiva 2000/78/CE del Consiglio dell'Unione europea, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro, e nella direttiva 2006/54/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, relativa all'attuazione del principio delle pari opportunità e della parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione e di impiego. Con tale disposizione, il legislatore regionale non ha provveduto ad attuare atti comunitari, ma si è limitato, evidentemente con riferimento all'esercizio delle molteplici competenze di cui è titolare, a servirsi delle “nozioni” desumibili dal diritto comunitario ai fini dell'autonomo svolgimento delle attribuzioni regionali.

La Corte respinge, con la sentenza n. **35**, l'impugnativa avverso l'art. 26 della legge regionale della Basilicata n. 41 del 2009, il quale prevede che la polizia locale «disporrà di un numero telefonico unico (a 3 o 4 cifre) per il pronto intervento».

Secondo il ricorrente, la norma violerebbe l'art. 117, primo comma, Cost., ponendosi in contrasto con la direttiva 2002/22/CE, recepita con d.lgs. 1° agosto 2003, n. 259 (Codice delle comunicazioni elettroniche a livello statale), che ha imposto agli Stati membri di istituire il numero unico di emergenza «112». La disposizione regionale vanificherebbe, difatti, la finalità della direttiva comunitaria e, conseguentemente, della normativa statale di recepimento: finalità che consisterebbe nel «garantire la certezza per la cittadinanza in ordine al numero o ai numeri di emergenza cui fare riferimento onde evitare il rischio di sovrapposizioni».

Replica la Corte che l'intento della richiamata direttiva è quello di fornire ai cittadini il medesimo codice di accesso («112») ai servizi di emergenza su tutto il territorio dell'Unione, eliminando le differenze preesistenti relative ai numeri per le chiamate di emergenza. Detta uniformità non implica, tuttavia, l'esclusione di ulteriori numeri di emergenza nazionali o anche locali. Al contrario – analogamente a quanto già stabilito dalla decisione 91/396/CEE del Consiglio, la quale aveva introdotto il numero unico europeo «parallelamente a ogni altro numero nazionale esistente per tali chiamate» (art. 1) – la citata direttiva 2002/22/CE consente espressamente agli Stati membri di prevedere ulteriori numeri di emergenza nazionali (art. 26).

A conferma di ciò, nel recepire la direttiva, il d.lgs. n. 259 del 2003, all'art. 76, ha ribadito la possibilità che siano previsti numeri di emergenza nazionali e ha stabilito le modalità per la loro determinazione.

Una violazione diretta del diritto comunitario unitamente ad una violazione della competenza statale viene rinvenuta, con la sentenza n. **44**, all'art. 1, comma 12, ultima parte, della legge Regione Campania n. 2 del 2010, che prevede il finanziamento con fondi comunitari (risorse Fondo europeo di sviluppo regionale – FESR), da parte della Regione, per la realizzazione di condotte sottomarine lungo i canali artificiali con più elevato carico inquinante del litorale Domitio-Flegreo, per lo sversamento a fondale delle portate di magra.

Ad avviso della Corte, lo scopo della norma impugnata è l'allontanamento in alto mare, mediante condotte sottomarine, delle acque reflue dei canali affluenti, nel tratto di litorale Domitio-Flegreo, durante i periodi di magra. Pare evidente che, trattandosi di rimedio provvisorio in attesa della realizzazione di progetti per la depurazione delle acque inquinate, lo scarico avvenga senza sottoporre i reflui a trattamento alcuno.

La disciplina degli scarichi idrici, come più in generale la tutela delle acque dall'inquinamento, è ascrivibile alla materia dell'ambiente, attribuita alla competenza legislativa esclusiva dello Stato ex art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

I margini di intervento, che la disciplina nazionale pur rimette alle Regioni, non giustificano tale tipo di misure.

La norma impugnata è macroscopicamente derogatoria sia alle norme di indirizzo comunitario sull'inquinamento del mare (direttiva n. 2000/60/CE), sia alle finalità perseguite e agli strumenti predisposti dall'azione statale a tutela dell'ambiente (d.lgs. n. 152 del 2006, c.d. Codice dell'ambiente), tanto da non potersi in alcun modo giustificare lo strumento individuato dalla Regione sia pure in via interinale, e neppure ritrovare un nesso tra la finalità che il comma 12 dell'art. 1 si propone («porre rimedio al fenomeno delle erosioni costiere»), e la soluzione tecnica adottata (scarico in alto mare delle acque reflue dei canali).

La dichiarata finalità di porre rimedio all'erosione costiera è, verosimilmente, un pretesto per giustificare un intervento legislativo in una materia di competenza regionale (qual è considerata il ripascimento delle zone costiere: sentenza n. 259 del 2004): la finalità è tecnicamente irrealizzabile con la misura individuata, che ha il solo scopo di allontanare in mare i reflui stagnanti nei canali litoranei in periodi di magra, in palese contrasto con la disciplina statale a tutela dell'ambiente, che mira a impedire ed eliminare l'inquinamento dell'ambiente marino, arrestando o eliminando gradualmente gli scarichi.

In definitiva, la norma è illegittima, per contrasto sia con l'art. 117, primo comma, che con il secondo comma, lettera s), della Costituzione.

La Corte accoglie, con la sentenza n. **151**, l'impugnativa avverso l'art. 22, comma 6, della legge provinciale n. 6 del 2010, che prevede un rapporto diretto tra la Provincia autonoma di Bolzano e la Commissione europea, riguardo alla comunicazione delle misure compensative necessarie per garantire la coerenza globale della rete ecologica europea Natura 2000, istituita dall'art. 4 della direttiva Habitat. L'art. 13 del d.P.R. n. 357 del 1997 individua nel Ministero dell'ambiente il soggetto tenuto a trasmettere le informazioni alla Commissione europea riguardo all'attuazione di tutti gli obiettivi fissati nella suddetta direttiva.

In proposito, la Corte ricorda che il «potere di interloquire con la Commissione europea [...] spetta allo Stato, ai sensi dell'art. 1, comma 5, della legge n. 349 del 1986 (che attribuisce al Ministro dell'ambiente il compito di rappresentare l'Italia presso gli organismi della Comunità europea in materia di ambiente e di patrimonio culturale), in base al principio sancito dai commi terzo e quinto dell'art. 117 della Costituzione, i quali attribuiscono allo Stato la competenza a disciplinare i rapporti delle Regioni e delle Province autonome con l'Unione europea e a definire le procedure di partecipazione delle stesse, nelle materie di loro competenza, alla formazione degli atti comunitari. L'invocato art. 1, comma 5, della legge n. 349 del 1986 è pienamente ribadito dall'art. 5 della legge 5 giugno 2003 n. 131 [...], il quale conferma il principio di unitarietà della rappresentazione della posizione italiana nei confronti dell'Unione europea» (sentenza n. 378 del 2007). La pronuncia ora citata concludeva nel senso che la Provincia autonoma di Trento non potesse «ascrivere direttamente alla propria competenza il potere di mantenere “rapporti” con l'Unione europea, prescindendo dalle leggi dello Stato». La medesima affermazione deve essere oggi ribadita a proposito della Provincia di Bolzano.

Una violazione diretta della normativa comunitaria viene ravvisata nella legge della Regione Lombardia 21 settembre 2010, n. 16, recante «Approvazione del piano di cattura dei richiami vivi per la stagione venatoria 2010/2011» e all'art. 2 della legge regionale della Toscana 6 ottobre 2010, n. 50, recante «Disciplina dell'attività di cattura di uccelli da richiamo appartenenti alle specie cacciabili per l'anno 2010» (sentenza n. **190**).

La Corte ricorda che l'art. 9 della direttiva 2009/147/CE prevede che gli Stati membri, «sempre che non vi siano altre soluzioni soddisfacenti», possano derogare alle misure di protezione poste dalla medesima direttiva per il conseguimento di una serie di interessi generali tassativamente indicati fra i quali quello di «consentire in condizioni rigidamente controllate e in modo selettivo la cattura, la detenzione o altri impieghi misurati di uccelli in piccole

quantità».

Il carattere eccezionale del potere in questione è stato peraltro ribadito anche dalla giurisprudenza comunitaria, secondo la quale l'autorizzazione degli Stati membri a derogare al divieto generale di cacciare le specie protette è subordinata alla adozione di misure di deroga dotate di una motivazione che faccia riferimento esplicito e adeguatamente circostanziato alla sussistenza di tutte le condizioni prescritte dall'art. 9, paragrafi 1 e 2.

Detti requisiti, infatti, perseguono il duplice scopo di limitare le deroghe allo stretto necessario e di permettere la vigilanza degli organi comunitari a ciò preposti.

Alla luce di tali considerazioni, dunque, il rispetto del vincolo comunitario derivante dall'art. 9 della direttiva 79/409/CEE (oggi art. 9 della direttiva 2009/147/CE) impone l'osservanza dell'obbligo della puntuale ed espressa indicazione della sussistenza di tutte le condizioni in esso specificamente indicate, e ciò a prescindere dalla natura (amministrativa ovvero legislativa) del tipo di atto in concreto utilizzato per l'introduzione della deroga al divieto di caccia e di cattura degli esemplari appartenenti alla fauna selvatica stabilito agli articoli da 5 a 8 della medesima direttiva.

Chiarito quanto sopra, rileva la Corte che, per ciò che concerne la legge regionale della Lombardia n. 16 del 2010,; in essa vi è la completa omissione di qualsiasi cenno in ordine alla sussistenza delle condizioni e dei presupposti richiesti dalla direttiva.

Quanto all'art. 2 della legge regionale della Toscana n. 50 del 2010, va evidenziato che è fondata su di una mera petizione di principio la affermazione secondo la quale «non esiste al momento altra condizione soddisfacente a fronte delle richieste pervenute se non quella del metodo delle catture», non essendo affatto chiarito perché una campagna di allevamento in cattività, tempestivamente promossa e realizzata, non sia idonea a fornire il fabbisogno necessario di richiami vivi, in tal modo costituendo, secondo le prescrizioni rese in sede consultiva dall'ISPRA, «una valida alternativa alla cattura» dei medesimi.

Nella sentenza n. 213 si constata una violazione diretta delle norme comunitarie all'art. 4, comma 1, della legge della Regione Marche n. 7 del 2010, dove si stabilisce che i Comuni, su richiesta del concessionario, possono estendere la durata della concessione fino ad un massimo di venti anni, in ragione dell'entità e della rilevanza economica delle opere realizzate e da realizzare, in conformità al piano di utilizzazione delle aree del demanio marittimo vigente.

Il legislatore regionale, nel sancire la possibilità di estendere la durata delle concessioni demaniali in corso, ha posto una disciplina che, violando quella introdotta dall'art. 1, comma 18, del d.l. n. 194 del 2009, eccede dalle sue competenze.

Quest'ultima disposizione, infatti, rende solo possibile – in ragione dell'entità e della rilevanza economica delle opere da realizzare – il rilascio di nuove concessioni di durata superiore a sei anni e comunque non superiore a venti anni.

La norma impugnata, diversamente, prevede la possibilità di estendere la durata delle concessioni in atto fino al limite di venti anni.

Il legislatore regionale attribuisce, dunque, al titolare della concessione la possibilità di ottenerne la proroga e, in tal modo, viola l'art. 117, primo comma, Cost., per contrasto con i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario in tema di diritto di stabilimento e di tutela della concorrenza. Infatti, la norma regionale prevede un diritto di proroga in favore del soggetto già possessore della concessione, consentendo il rinnovo automatico della medesima; ciò che determina una disparità di trattamento tra gli operatori economici in violazione dei principi di concorrenza, 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».

Né valgono gli argomenti utilizzati dalla Regione secondo i quali le concessioni non sarebbero prorogate automaticamente, ma previa valutazione caso per caso, in considerazione degli investimenti effettuati, in quanto tale disciplina, per le ragioni indicate, pone un ostacolo

all'accesso di altri potenziali operatori economici nel mercato relativo alla gestione di tali concessioni.

Sulla stessa *ratio decidendi* si fonda l'accoglimento della questione relativa all'art. 5 della legge della Regione Veneto n. 13 del 2010, che regola talune ipotesi di rilascio di concessione su beni demaniali marittimi, tutte in contrasto con la disciplina fissata dall'art. 1, comma 18, del d.l. n. 194 del 2009.

Ciò vale per l'art. 5, comma 1, il quale dispone che le concessioni in corso al momento dell'entrata in vigore della legge regionale e quelle che, alla medesima data, sono oggetto di domanda di rinnovo e in corso di istruttoria, sono prorogate al 31 dicembre 2015.

Il legislatore regionale, infatti, nel fare uso della proroga *ope legis* prevista dalla norma statale (fino al 31 dicembre 2015), la applica a concessioni diverse da quelle prese in considerazione da quest'ultima (e cioè in corso al 30 dicembre 2009, data di entrata in vigore del d.l. n. 194 del 2009). In sostanza, la disposizione impugnata prende in considerazione le concessioni in corso e quelle oggetto di domanda di rinnovo alla data di entrata in vigore della legge regionale, cioè il 19 febbraio 2010, e, dunque, con riguardo ad un momento temporale diverso e successivo rispetto a quello indicato dalla norma statale, così trovando applicazione rispetto a fattispecie differenti da quelle di cui all'art. 1, comma 18, del d.l. n. 194 del 2009.

La stessa conclusione vale per l'art. 5, commi 2 e 3, in virtù dei quali il titolare di una concessione in corso di validità al momento dell'entrata in vigore della legge regionale, anche se per effetto del precedente comma 1, che abbia eseguito delle opere edilizie ed abbia acquistato attrezzature per un determinato importo, può richiedere la modifica della durata della concessione per un periodo che varia da sei a venti anni.

La declaratoria di illegittimità costituzionale delle disposizioni contenute nell'art. 5, commi 2 e 3, della legge regionale impugnata si estende, per consequenzialità logica, anche a quelle previste nei commi 1 e 4 del medesimo articolo per effetto del quale il titolare di una concessione in corso di validità al momento dell'entrata in vigore della legge regionale, se ha eseguito lavori di pubblica utilità previsti dal Comune e non rientranti in quelli dei precedenti commi, può chiedere la modifica della durata della concessione per un periodo tra i due e i quattro anni.

Anche la questione relativa agli artt. 1 e 2 della legge della Regione Abruzzo n. 3 del 2010 viene dichiarata fondata.

L'art. 1 prevede che «i titolari di concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative possono richiedere l'estensione della durata della concessione fino ad un massimo di venti anni a partire dalla data di rilascio, in ragione dell'entità degli investimenti e secondo quanto previsto dall'art. 1, comma 253, della legge 27 dicembre 2006, n. 296».

Il successivo art. 2 stabilisce che «l'estensione della durata della concessione è applicabile anche alle nuove concessioni, per le quali, alla data di approvazione della presente legge, sia in corso il procedimento di rilascio della concessione demaniale».

Quanto all'art. 1, valgono le considerazioni sopra indicate con riferimento all'art. 4, comma 1, della legge della Regione Marche n. 7 del 2010, avendo il legislatore regionale abruzzese previsto, anche in questo caso, la possibilità di estendere la durata delle concessioni demaniali in atto, con ciò attribuendo ai titolari delle stesse una proroga in violazione dei principi di libertà di stabilimento e di tutela della concorrenza.

Quanto all'art. 2, esso applica l'estensione disciplinata dal precedente art. 1 alle concessioni il cui procedimento di rilascio sia in itinere al momento dell'approvazione della legge regionale.

Per effetto del collegamento tra le due norme, è evidente che l'estensione prevista dall'art. 2 è subordinata all'entità degli investimenti, secondo quanto stabilito dall'art. 1, comma 253, della legge n. 296 del 2006, che ha introdotto l'art. 3, comma 4-*bis*, del d.l. n. 400 del 1993.

Il fatto che l'art. 2 si riferisca a nuove concessioni e, quindi, non disponga alcuna proroga o modifica di quelle in corso, non esclude la sua illegittimità; ciò in quanto il rilascio delle concessioni demaniali marittime e, quindi, le regole che disciplinano l'accesso ai relativi beni

da parte dei potenziali concessionari sono aspetti che rientrano nella materia della tutela della concorrenza, attribuita alla competenza esclusiva dello Stato, di cui l'art.1, comma 18, del d.l. n. 194 del 2009 è espressione.