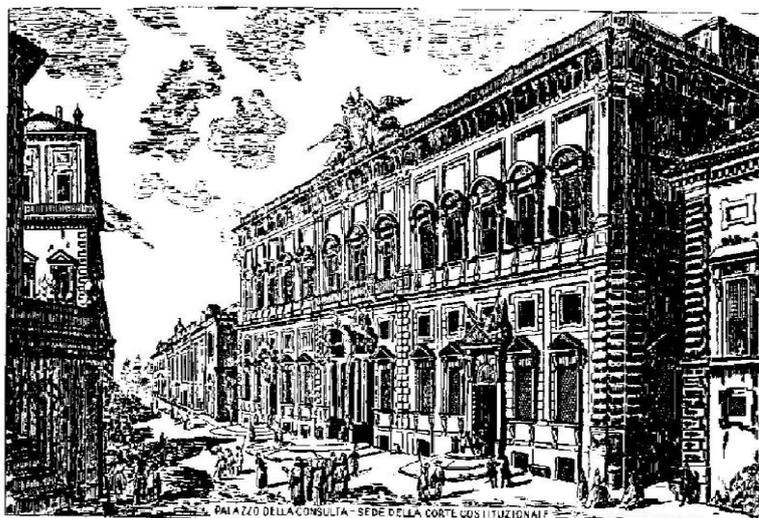


CORTE COSTITUZIONALE

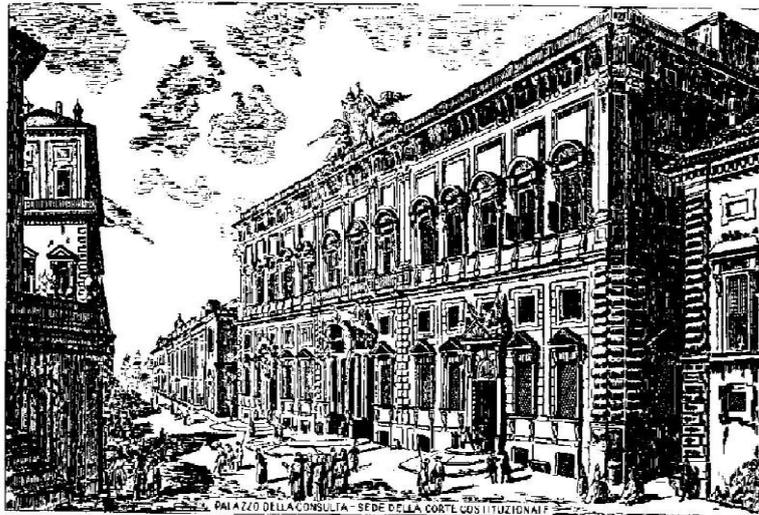
SERVIZIO STUDI



RELAZIONE SULLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE DEL 2007

in occasione dell'incontro
del Presidente Franco BILE
con la stampa

Palazzo della Consulta, 14 febbraio 2008



RELAZIONE SULLA
GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE DEL 2007

in occasione dell'incontro
del Presidente Franco BILE
con la stampa

Indice sommario

Introduzione

1. <i>Alcuni dati statistici</i>	7
1.1. Il totale delle decisioni.....	7
1.2. Il rapporto tra decisioni ed atti di promuovimento	10
1.3. La forma delle decisioni	12
1.4. La scelta del rito.....	14
1.5. I tempi delle decisioni.....	16
1.6. Rinvio	17
2. <i>Il collegio giudicante</i>	17

Parte I

Profili processuali

Capitolo I

Il giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

1. <i>Premessa</i>	19
2. <i>I giudici a quibus e la legittimazione a sollevare questioni di legittimità costituzionale</i>	19
3. <i>Il nesso di pregiudizialità tra giudizio a quo e giudizio di legittimità costituzionale</i>	20
4. <i>L'ordinanza di rimessione</i>	22
5. <i>La riproposizione delle questioni</i>	26
6. <i>L'oggetto delle questioni di legittimità costituzionale</i>	27
7. <i>Il parametro del giudizio</i>	28
8. <i>La questione di legittimità costituzionale ed i poteri interpretativi dei giudici comuni</i>	30
9. <i>Il contraddittorio di fronte alla Corte</i>	32
10. <i>La trattazione congiunta e la riunione delle cause</i>	34
11. <i>Le decisioni della Corte</i>	34
11.1. Le decisioni interlocutorie	35
11.2. Le decisioni processuali.....	35
11.3. Le decisioni di rigetto	37
11.4. Le decisioni di accoglimento	38
12. <i>La correzione degli errori materiali</i>	40

Capitolo II

Il giudizio di legittimità costituzionale in via principale

1. <i>Premessa</i>	41
2. <i>Il ricorso</i>	41
2.1. I rapporti tra il ricorso e la delibera recante la determinazione all'impugnazione	41
2.2. La notifica del ricorso	42
2.3. I contenuti del ricorso	42
3. <i>L'oggetto delle questioni di legittimità costituzionale</i>	46
4. <i>Il parametro di costituzionalità</i>	48
5. <i>L'interesse a ricorrere</i>	49
6. <i>La riunione e la separazione delle cause</i>	53
7. <i>Il contraddittorio di fronte alla Corte</i>	53
8. <i>Le decisioni della Corte</i>	53
8.1. L'estinzione del giudizio	54
8.2. La cessazione della materia del contendere.....	54

8.3. Le decisioni di inammissibilità	54
8.4. Le decisioni di rigetto	55
8.5. Le decisioni di accoglimento	55
9. <i>La sospensiva nel giudizio sulle leggi</i>	56

Capitolo III

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

1. <i>Premessa</i>	57
2. <i>I soggetti del conflitto</i>	57
3. <i>La notificazione del ricorso: destinatari, termini e modalità</i>	58
4. <i>La deliberazione di proporre il ricorso</i>	58
5. <i>Il contenuto del ricorso</i>	59
6. <i>Gli atti impugnati</i>	59
6.1. <i>I conflitti aventi ad oggetto atti giurisdizionali</i>	60
7. <i>I parametri del giudizio</i>	61
8. <i>La materia del contendere ed il «tono costituzionale del conflitto»</i>	61
9. <i>La riunione dei giudizi</i>	64
10. <i>Le decisioni della Corte</i>	64
10.1. <i>La decisione sulla richiesta di autorimessione</i>	64
10.2. <i>Le decisioni interlocutorie</i>	64
10.3. <i>L'estinzione del giudizio e la cessazione della materia del contendere</i>	64
10.4. <i>Le decisioni di inammissibilità</i>	65
10.5. <i>Le decisioni di improcedibilità</i>	65
10.6. <i>Le decisioni di merito</i>	65
10.7. <i>Le decisioni di sospensione</i>	66

Capitolo IV

Il giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato

Sezione I

La fase dell'ammissibilità

1. <i>Premessa</i>	67
2. <i>I soggetti del conflitto</i>	67
3. <i>I profili oggettivi</i>	68
4. <i>Il ricorso per conflitto</i>	69
5. <i>Le decisioni della Corte</i>	69

Sezione II

La fase del merito

1. <i>Premessa</i>	70
2. <i>I soggetti del conflitto</i>	70
3. <i>I profili oggettivi</i>	72
4. <i>Il ricorso per conflitto</i>	74
5. <i>Le decisioni della Corte</i>	77

Parte II

Profili sostanziali

Capitolo I

Principi fondamentali

1. <i>I principi di eguaglianza e ragionevolezza</i>	79
1.1. <i>Il principio di eguaglianza-ragionevolezza</i>	79
1.2. <i>Il principio di ragionevolezza intrinseca</i>	86
2. <i>La condizione giuridica dello straniero</i>	91

2.1. L'espulsione amministrativa.....	91
2.2. La regolarizzazione del lavoratore extracomunitario	93
2.3. Il diritto all'unità familiare	93

Capitolo II

Diritti e doveri degli individui

Sezione I

I rapporti civili

1. <i>I principî costituzionali in materia penale</i>	95
2. <i>I principî costituzionali in materia processuale</i>	97
2.1. I diritti di azione e di difesa	97
2.2. Il giusto processo	99

Sezione II

I rapporti etico-sociali

1. <i>La tutela della famiglia</i>	102
1.1. La filiazione naturale	102
1.2. La tutela del minore nella disciplina dell'adozione	102
1.3. La tutela dei disabili all'interno della famiglia	103
2. <i>L'amministrazione di sostegno</i>	104
3. <i>L'istruzione</i>	104

Sezione III

I rapporti economici

1. <i>La tutela del lavoro</i>	106
2. <i>La previdenza</i>	106
2.1. I contributi per l'assicurazione facoltativa.....	106
2.2. L'indennità di mobilità	107
2.3. Il trattamento di fine rapporto	107
3. <i>La proprietà</i>	108
3.1. L'indennità di espropriazione	108
3.2. L'occupazione acquisitiva	110
3.3. I vincoli preordinati all'espropriazione nei piani regolatori delle aree industriali.....	111

Sezione IV

I rapporti politici

1. <i>Il diritto di elettorato</i>	113
--	-----

Sezione V

I doveri di solidarietà

1. <i>La disciplina dei tributi</i>	115
---	-----

Sezione VI

La tutela dei diritti nella giurisdizione

1. <i>Il procedimento civile</i>	121
1.1. Le notificazioni	121
1.2. Le impugnazioni	121
1.3. Le spese processuali	121
1.4. Il giudizio di opposizione a decreto ingiuntivo e ad ordinanza-ingiunzione	122
1.5. La tutela cautelare	125
1.6. Le controversie in materia di diritto societario	126
1.7. Le controversie in materia di lavoro	128
1.8. Le procedure concorsuali.....	129
2. <i>Il procedimento penale</i>	131
2.1. Le intercettazioni telefoniche	131
2.2. Le misure cautelari	131

2.3. La competenza	132
2.4. La partecipazione dell'imputato al processo	133
2.5. La prova testimoniale	134
2.6. La determinazione del trattamento sanzionatorio	135
2.7. La sospensione condizionale della pena	137
2.8. L'appello	137
2.9. Il rito direttissimo	139
2.10. L'opposizione a decreto penale di condanna	140
2.11. Il procedimento davanti al giudice di pace	141
3. <i>Le controversie in materia di circolazione stradale</i>	142
4. <i>La giustizia amministrativa</i>	145
5. <i>I giudizi dinanzi alla Corte dei conti</i>	149
6. <i>Il contenzioso tributario</i>	152

Capitolo III

L'ordinamento della Repubblica

Sezione I

L'ordinamento dello Stato

1. <i>Il Parlamento</i>	155
1.1. L'insindacabilità delle opinioni espresse dai parlamentari	155
2. <i>La funzione normativa</i>	161
2.1. La riserva di legge	161
2.2. Le leggi di interpretazione autentica e le (altre) leggi retroattive	162
2.3. La delegazione legislativa	164
2.4. La decretazione d'urgenza	167
2.5. La legge-provvedimento	168
3. <i>Il Presidente della Repubblica</i>	168
4. <i>Il potere esecutivo e la pubblica amministrazione</i>	169
4.1. Il Governo	169
4.2. Il principio di buon andamento	169
4.3. Il pubblico impiego	173
5. <i>La giurisdizione</i>	177

Sezione II

Le autonomie territoriali

1. <i>La natura dell'autonomia regionale</i>	181
2. <i>Gli statuti regionali</i>	181
2.1. La potestà statutaria delle Regioni ordinarie	182
2.2. Gli statuti speciali e le relative norme di attuazione	182
3. <i>Lo status dei consiglieri regionali</i>	182
3.1. Il regime della insindacabilità delle opinioni espresse	182
3.2. La decadenza dalla carica di consigliere	183
4. <i>La ripartizione delle competenze normative</i>	183
4.1. Le materie di competenza esclusiva dello Stato	183
4.1.1. «Difesa e Forze armate»	183
4.1.2. «Tutela della concorrenza»	184
4.1.3. «Sistema tributario e contabile dello Stato»	187
4.1.4. «Ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali»	188
4.1.5. «Giurisdizione e norme processuali»	188
4.1.6. «Ordinamento civile»	189
4.1.7. «Previdenza sociale»	191

4.1.8. «Coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale»	191
4.1.9. «Tutela dell'ambiente [e] dell'ecosistema».....	191
4.1.10. «Tutela [...] dei beni culturali»	193
4.2. Le materie di competenza concorrente	193
4.2.1. «Rapporti [...] con l'Unione europea delle Regioni».....	194
4.2.2. «Tutela e sicurezza del lavoro»	194
4.2.3. «Professioni»	194
4.2.4. «Ricerca scientifica e tecnologica»	195
4.2.5. «Tutela della salute».....	195
4.2.6. «Governare del territorio»	198
4.2.7. L'operare congiunto delle competenze in materia di «tutela della salute» e di «governo del territorio»	199
4.2.8. «Armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario».....	199
4.2.9. L'operare congiunto delle competenze in materia di «tutela della salute» e di «coordinamento della finanza pubblica».	203
4.2.10. La compenetrazione delle competenze in materia di «coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale», «tutela della salute» e «coordinamento della finanza pubblica».....	205
4.3. Le materie di competenza residuale delle Regioni	206
4.3.1. «Commercio»	206
4.3.2. «Pesca»	206
4.3.3. «Edilizia residenziale pubblica».....	207
4.3.4. «Organizzazione amministrativa interna della Regione e degli enti pubblici regionali e dello stato giuridico ed economico del relativo personale»	208
4.3.5. «Turismo»	208
4.3.6. L'operare congiunto delle competenze in materia di «agricoltura» e di «turismo»	209
4.4. L'operare congiunto di una pluralità di titoli competenziali	209
4.5. Le materie attratte in sussidiarietà dallo Stato	211
4.6. I rapporti tra potestà legislativa e potestà regolamentare.....	213
5. <i>Il principio cooperativo</i>	214
6. <i>Le funzioni amministrative</i>	215
7. <i>Il potere estero delle Regioni</i>	216
8. <i>L'autonomia finanziaria</i>	216
8.1. L'istituzione statale di fondi speciali a destinazione vincolata.....	218
9. <i>Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome</i>	220
9.1. Le funzioni normative.....	220
9.1.1. Le competenze primarie	220
9.1.2. Le competenze concorrenti.....	225
9.1.3. Le competenze integrativo-attuative	226
9.2. L'autonomia finanziaria.....	226
10. <i>Le variazioni territoriali delle Regioni</i>	227

Capitolo IV

La Repubblica e gli ordinamenti sovranazionali

1. <i>Diritto interno e Convenzione europea dei diritti dell'uomo</i>	228
2. <i>Il diritto interno ed il diritto comunitario</i>	231

Introduzione

1. Alcuni dati statistici

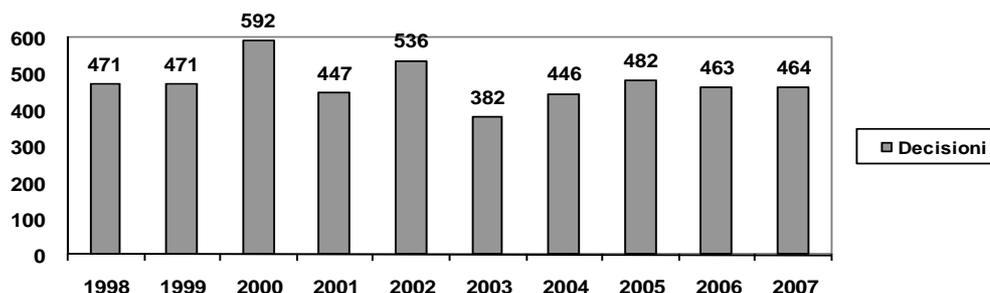
1.1. Il totale delle decisioni

Il totale delle decisioni (numerate) rese dalla Corte costituzionale nel 2007 è di 464, cui dovrebbero aggiungersi le ordinanze non numerate (quali, ad esempio, quelle che si pronunciano in merito all'ammissibilità di interventi di terzi).

Il valore, quasi identico alle 463 decisioni del 2006, si pone in linea con quello degli ultimi anni, allorché le decisioni erano state 482 (nel 2005) e 446 (nel 2004), sensibilmente al di sopra del dato del 2003, il cui dato era fermo a 382.

Questa tendenza fa sì che, in una prospettiva più generale, il valore del 2007 si ponga in linea con la media degli ultimi dieci anni, che si attesta a 475,4 decisioni annue: la quota di 500 decisioni è stata, in effetti, superata soltanto nel 2000 e nel 2002 (con, rispettivamente, 592 e 536 decisioni); ad eccezione del 2003 (quando le decisioni sono state 382), negli ultimi anni la Corte ha reso un numero di decisioni sostanzialmente assimilabile a quello del 2007.

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

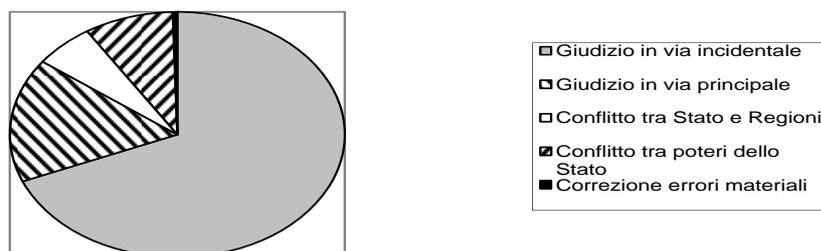


Altro dato che merita di essere analizzato, al fine di cogliere alcune caratteristiche di fondo dell'attività della Corte, è quello relativo alla suddivisione delle pronunce per tipi di giudizio.

Le 463 sono così ripartite: 319 nel giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale; 76 nel giudizio in via principale (dopo due anni, questo tipo di giudizio scende sotto la quota simbolica delle cento decisioni annuali); 27 nel giudizio per conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni e tra Regioni; 40 in quello per conflitto tra poteri dello Stato, di cui 11 ordinanze emesse in sede di giudizio di ammissibilità e 29 decisioni rese nella fase di merito; 2 ordinanze di correzione di errori materiali; alla stessa stregua del 2006, non constano, quest'anno, decisioni sull'ammissibilità di richieste di *referendum* abrogativo.

Questi dati confermano la preponderanza numerica del giudizio in via incidentale, le cui decisioni coprono il 68,75% del totale; il giudizio in via principale occupa il 16,38%, mentre i due conflitti si assestano, rispettivamente, a quota 5,82% e 8,62% (dato, quest'ultimo, che costituisce la somma del 2,37% della fase di ammissibilità e del 6,25% della fase di merito); le ordinanze di correzione degli errori materiali coprono, infine, lo 0,43% del totale.

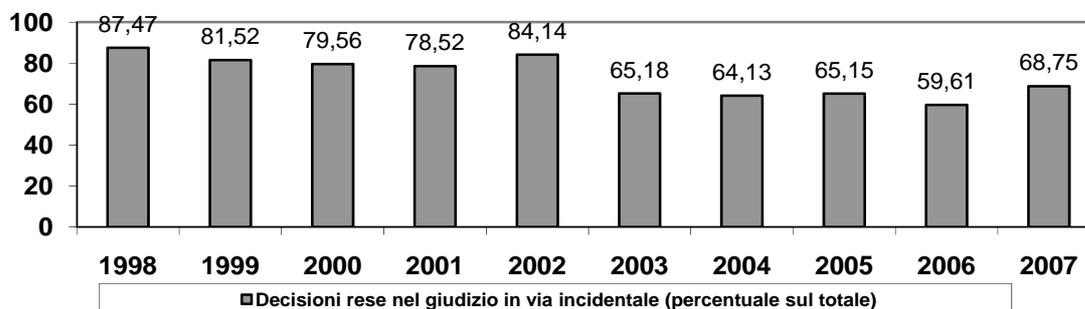
Nel grafico che segue si riportano i valori percentuali dei singoli giudizi:



Rispetto allo scorso anno, quando era sceso sotto la soglia del 60% (in precedenza era accaduto solo nel 1956), il giudizio in via incidentale segna un significativo incremento percentuale (attestandosi su un valore superiore anche a quelli degli anni 2003, 2004 e 2005): in valore assoluto, le decisioni rese superano di ben 43 unità quelle del 2006.

Si evidenzia, quindi, un certo avvicinamento alla media dei venti anni precedenti al 2003, in cui i dati del giudizio in via incidentale hanno oscillato tra il 75 ed il 90% del totale delle pronunce, attestandosi su una media dell'83,64% per il periodo 1983-2002 (quest'ultimo anno presenta un valore assai prossimo alla media: 84,14%).

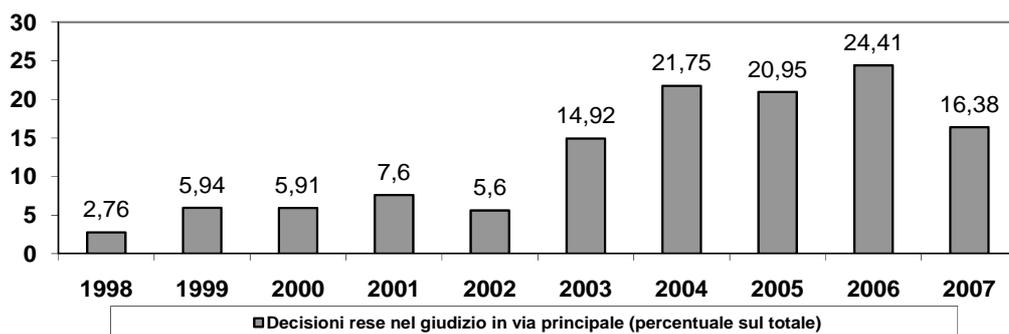
Il grafico che segue mostra l'andamento del giudizio in via incidentale negli ultimi dieci anni:



All'incremento del giudizio in via incidentale corrisponde un quasi equivalente decremento del numero di decisioni del giudizio in via principale. Il saldo negativo di 37 decisioni rispetto al 2006 riporta il dato percentuale al di sotto del 20% (quota sempre superata dal 2004: 21,75% nel 2004, 20,95% nel 2005 e 24,41 nel 2006), di poco superiore al valore del 2003 (14,92%), anno a partire dal quale si era potuta constatare una crescita notevole rispetto al passato. Per il periodo 1983-2002, invece, il giudizio in via principale era rimasto ancorato ad una media del 7,29% (il 2002 si è posto leggermente al di sotto, con una percentuale del 5,60), con un picco negativo del 2,76% (nel 1998) ed uno positivo dell'11,14% (nel 1988).

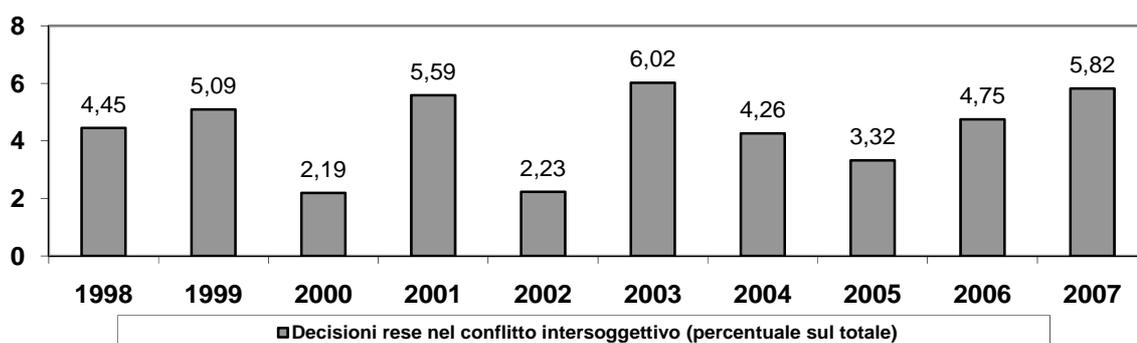
L'insieme di questi dati potrebbe suggerire una certa stabilizzazione del contenzioso tra Stato e Regioni derivante dall'entrata in vigore del nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione, stabilizzazione che si attesta, comunque, su valori decisamente più alti rispetto a quelli constatati prima della riforma costituzionale.

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



Per quanto attiene al conflitto tra Stato e Regioni e tra Regioni, il dato del 2007 segna un ulteriore incremento – dell’1,07% sul totale (pari a 5 decisioni in più) – rispetto al 2006, anno che aveva visto già un significativo aumento in rapporto al 2005 (+1,43%, con 6 decisioni in più).

In una valutazione relativa agli ultimi dieci anni, il dato del 2007 si pone ben al di sopra della media (pari al 4,37%), superato solo da quello del 2003 (6,02%) e quasi uguagliato da quello del 2001. Il grafico che segue illustra queste risultanze:

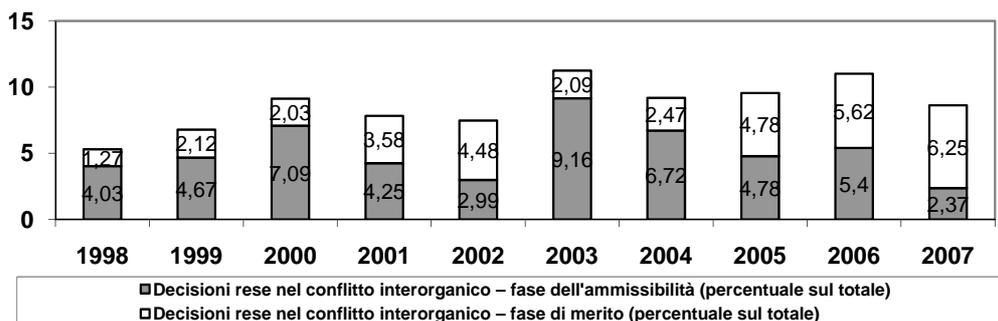


Per quanto attiene ai conflitti tra poteri dello Stato, il dato complessivo delle decisioni rese nelle due fasi del giudizio evidenzia un decremento (del 2,40%) rispetto al 2006, quando le decisioni erano state 11 in più e la percentuale sul totale dell’11,02. Il valore del 2007 si pone, comunque, assolutamente in linea con la media del decennio 1998-2007, attestata all’8,61% del totale delle decisioni.

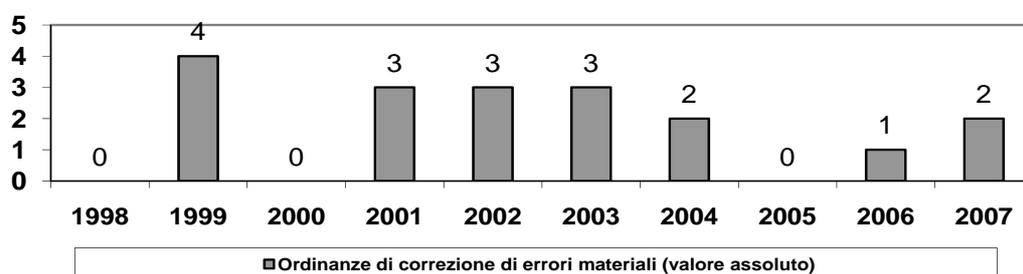
Disaggregando le decisioni della fase di ammissibilità da quelle della fase di merito, queste ultime, che evidenziano un incremento di 3 unità rispetto al 2006, rappresentano il dato più elevato, in valore assoluto ed in percentuale, nella storia della Corte, avvicinato soltanto, oltre che dalle 26 decisioni del 2006, dalle 24 del 2002 e dalle 23 del 2005. Per la prima volta, poi, viene superata la soglia del 6% sul totale delle decisioni.

In ordine alla fase di ammissibilità, invece, il 2007 mostra una contrazione sensibile rispetto ai dati degli anni precedenti, segnando il dato percentualmente più basso degli ultimi dieci anni.

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



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

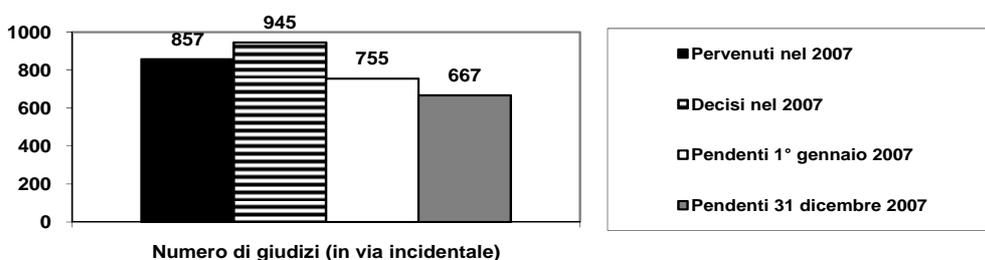


1.2. Il rapporto tra decisioni ed atti di promuovimento

I dati concernenti il numero di decisioni assumono ancora maggiore interesse allorché vengano analizzati alla luce del numero di giudizi definiti e di giudizi pervenuti. Procedendo ad una analisi generale, può infatti constatarsi che la giurisprudenza del 2007 evidenzia un saldo complessivamente molto positivo: il totale dei giudizi pendenti, pari a 914 ad inizio anno, è sceso a 783 alla fine (-14,33%).

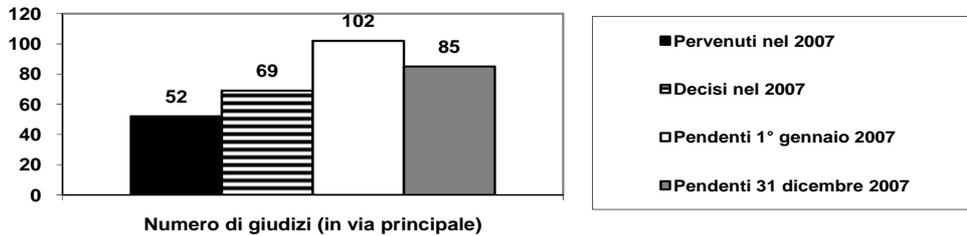
Con precipuo riferimento al giudizio in via incidentale, il numero piuttosto elevato di ordinanze di rimessione emesse dai giudici *a quibus* (857, decisamente superiore al dato del 2006, pari a 701, ed ancor più a quello del 2005, fermo a 596) è stato ampiamente compensato dal totale degli atti di promuovimento decisi, attestatosi a 945 (ben più elevato dei 506 del 2006, anche se inferiore ai dati degli anni 2003-2005, sempre superiori al migliaio).

Il saldo positivo di 88 tra giudizi definiti e giudizi pervenuti ha avuto l'effetto di ridurre le pendenze dalle 755 del 1° gennaio alle 667 del 31 dicembre.

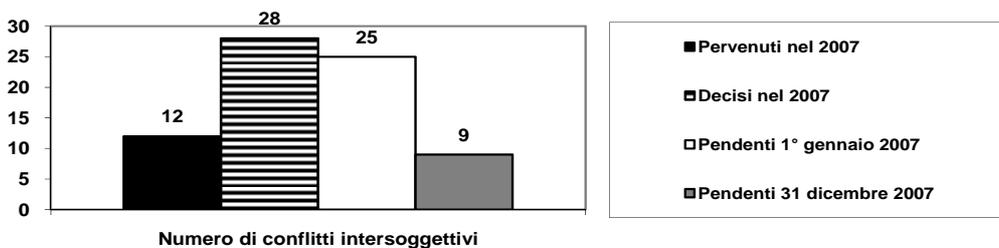


Certamente positivi sono anche i dati relativi al giudizio di legittimità costituzionale in via principale. A fronte delle 52 sopravvenienze (numero più che dimezzato rispetto alle 111 del 2006: -59), la Corte ha definito 69 giudizi (nel 2006 erano stati 135), di cui 1 già deciso parzialmente nel

2006; a questo dato deve poi aggiungersi quello dei 10 ricorsi parzialmente definiti nel 2007, che restano tuttavia *pro parte* pendenti. Il saldo di +17 relativo alla differenza tra giudizi definiti e pervenuti ha fatto scendere le pendenze del 16,67%, dalle 102 di inizio anno (ivi includendo il ricorso parzialmente definito) alle 85 di fine anno (inclusi i 10 ricorsi parzialmente decisi).



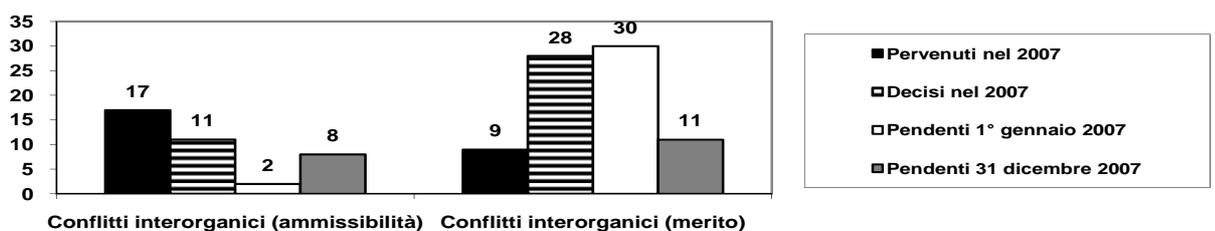
Il giudizio nel quale le risultanze sono proporzionalmente più rilevanti è tuttavia il conflitto intersoggettivo: ai 12 ricorsi promossi (-2 rispetto al 2006) hanno fatto riscontro i 28 decisi (+2 rispetto al 2006), con un saldo positivo di ben 16. In conseguenza dell'elevato numero di ricorsi decisi, se al 1° gennaio 2007 i conflitti pendenti risultavano 25, alla fine dell'anno il dato è sceso a 9 (-64%).



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

Ciò, peraltro, non vale per quanto attiene alla fase dell'ammissibilità, giacché gli 11 ricorsi deliberati (nel 2006 erano stati 28) sono rimasti al di sotto della quota di ricorsi proposti, pari a 17 (nel 2006, 18), con il che il numero di conflitti ancora da deliberare è salito, tra il 1° gennaio ed il 31 dicembre 2007, da 2 a 8.

In ordine alla fase di merito, i 28 conflitti definiti (stesso dato del 2006; si noti che su un ulteriore conflitto la Corte si è pronunciata in via non definitiva) hanno nettamente superato le 9 sopravvenienze (nel 2006 erano state 17). Il dato delle pendenze, nel corso del 2007, è correlativamente sceso in maniera apprezzabile, da 30 a 11 (-63,33%).



Per concludere, in tema di giudizi pervenuti e giudizi decisi, può segnalarsi che, al 31 dicembre 2007, risultavano pendenti 3 giudizi sull'ammissibilità di richieste referendarie.

1.3. La forma delle decisioni

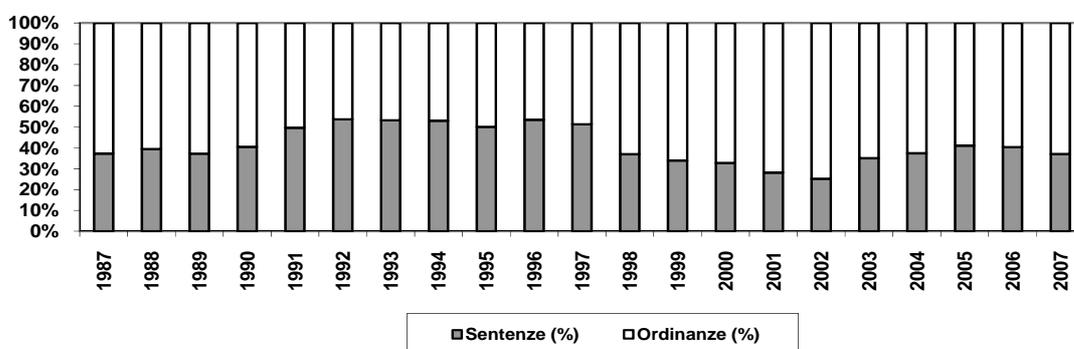
Delle 464 decisioni, le sentenze sono state 172 e le ordinanze 292, pari, rispettivamente, al 37,07% ed al 62,93%.

Il dato fa intravedere una certa discontinuità rispetto al *trend* sviluppatosi negli ultimi anni: nel periodo 2003-2006, infatti, si era assistito ad una leggera, ma chiara crescita percentuale delle sentenze rispetto alle ordinanze. Dopo che nel 2002 le sentenze avevano coperto il 25,19% del totale delle decisioni, nel 2003 il dato si era notevolmente alzato (al 35,08%), per poi salire anche nel 2004 (37,44%), fino a superare, sia nel 2005 che nel 2006, la soglia del 40% (rispettivamente: 41,08 e 40,39).

Nel 2007, si è tornati sostanzialmente al livello del 2004, con un decremento che, tuttavia, lascia il valore ben al di sopra di quelli registrati nei primissimi anni del secolo in corso.

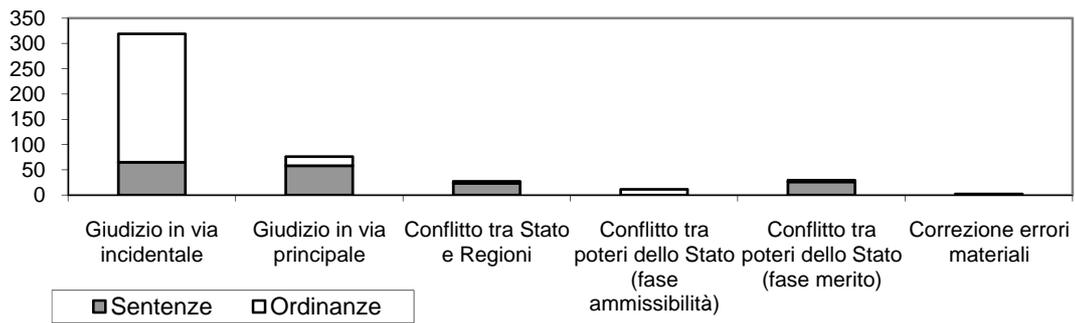
Sulla scorta di quest'ultimo rilievo, non pare smentita una certa inversione di tendenza rispetto a quella che aveva dominato gli anni novanta ed i primi anni duemila. In particolare, negli anni 1994-2002, la percentuale di sentenze, dall'iniziale 58,01 (picco massimo degli ultimi due decenni), era costantemente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

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



Al di là di queste considerazioni di ordine generale, una particolare attenzione meritano i dati del 2007 disaggregati per tipo di giudizio: nel giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale, 65 sono state le sentenze e 254 le ordinanze (percentuali: 20,38 e 79,62); nel giudizio in via principale, 58 le sentenze e 18 le ordinanze (percentuali: 76,32 e 23,68); nel conflitto tra enti territoriali, 23 le sentenze e 4 le ordinanze (percentuali: 85,19 e 14,81); nel conflitto tra poteri dello Stato, con riguardo alla fase di merito, 26 sono state le sentenze e 3 le ordinanze (percentuali: 89,66 e 10,34).

Il grafico che segue riassume i dati appena forniti:

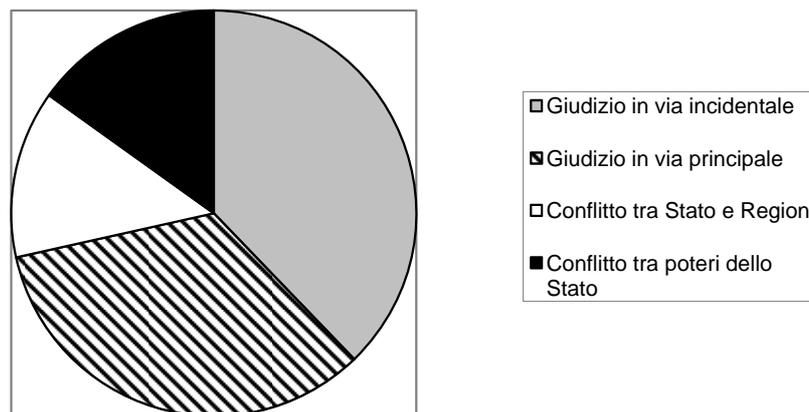


Più che la comparazione diacronica in termini percentuali (invero scarsamente significativa, a tal riguardo, potendosi constatare, con poche eccezioni, una sostanziale omogeneità dei dati rispetto agli ultimi anni), ciò che rileva è soprattutto il rapporto tra i tipi di giudizio. Avendo come riferimento le decisioni adottate con la forma della sentenza, deve sottolinearsi che nel 2007 il giudizio in via incidentale è tornato ad essere, come è sempre stato ad esclusione degli anni 2004-2006, la sede nella quale è stato reso il maggior numero di sentenze: le 65 sentenze del giudizio in via incidentale hanno infatti superato le 58 del giudizio in via principale (i rapporti tra i due tipi di giudizio avevano, invece, visto la prevalenza di quello in via principale, 81 a 63 nel 2004, 85 a 80 nel 2005 e 82 a 70 nel 2006).

In termini percentuali, le sentenze sono state rese nel 37,79% dei casi in sede di giudizio in via incidentale, contro il 33,72% del giudizio in via principale (nel 2006, le percentuali erano, rispettivamente, il 37,43 ed il 43,85); a completare il quadro, le sentenze nei conflitti si sono assestate al 13,37% per il conflitto tra enti ed al 15,12% per quello tra poteri.

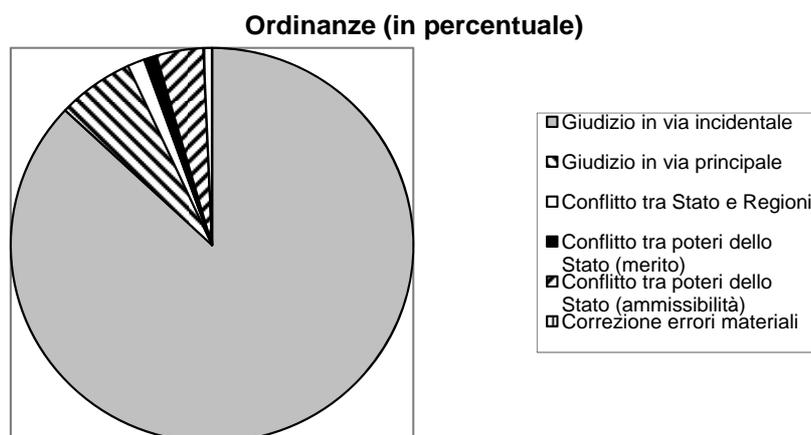
Il grafico seguente mostra questa ripartizione:

Sentenze (in percentuale)



Con riguardo alle ordinanze, il giudizio in via incidentale ha confermato (ed anzi accentuato) la sua assoluta centralità, coprendo l'86,97% del totale (nel 2006, era al 74,64%), contro il 6,17% del giudizio in via principale (nel 2006, 11,23%), l'1,37% del conflitto intersoggettivo, il 3,77% della fase di ammissibilità del conflitto interorganico, l'1,03% della fase di merito e lo 0,69% delle ordinanze di correzione di errori materiali.

Il grafico seguente mostra questa ripartizione:



1.4. La scelta del rito

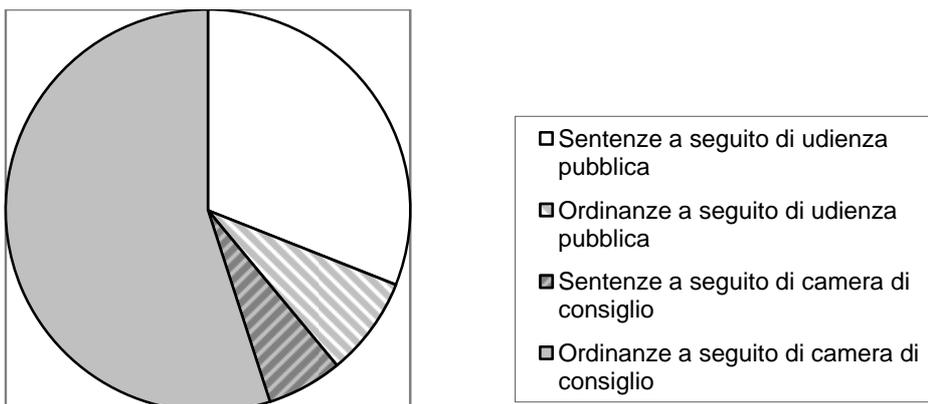
Nel corso del 2007, la Corte ha tenuto 38 adunanze, di cui 19 udienze pubbliche e 19 camere di consiglio (i dati confermano, nella sostanza, quelli degli ultimi anni: nel 2006, su 37 adunanze, 18 sono state udienze pubbliche e 19 camere di consiglio; nel 2005, le adunanze sono state 36, di cui 18 udienze pubbliche ed altrettante camere di consiglio; nel 2004, si sono avute 38 adunanze, di cui 18 udienze pubbliche; nel 2003, delle 39 adunanze, 17 sono state udienze pubbliche).

Le decisioni adottate a seguito di udienza pubblica sono state 181, mentre quelle che hanno definito giudizi trattati in camera di consiglio 283, con percentuali pari, rispettivamente, al 39,01 ed al 60,99.

I dati si discostano leggermente da quelli del 2006, anno durante il quale le decisioni assunte a seguito di udienza pubblica erano state più numerose (203, con una percentuale del 43,84%); si resta, comunque, su livelli analoghi, se non superiori, rispetto a quelli degli anni ancora precedenti: nel 2005, le 186 decisioni previa udienza pubblica avevano rappresentato il 38,59%, nel 2004 le 167 decisioni si erano attestate al 37,44%, dato nettamente superiore al 32,98% delle 126 pronunce del 2003.

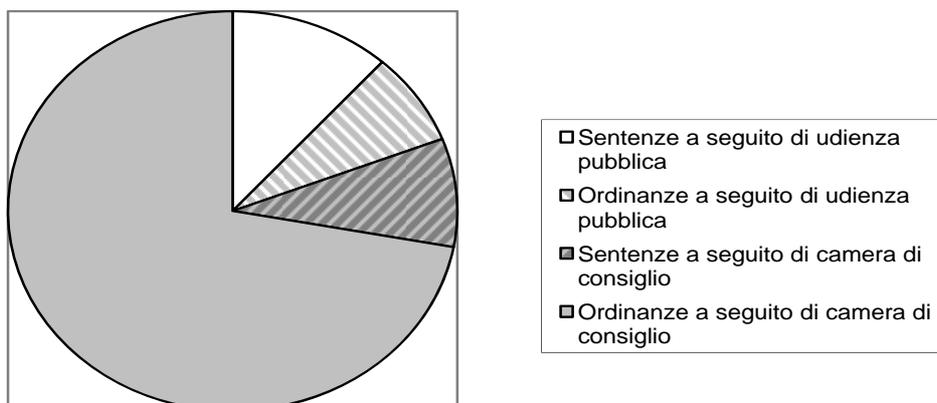
Pur senza poter instaurare un parallelismo perfetto, può constatarsi come buona parte delle decisioni adottate a seguito di udienza pubblica abbiano avuto la forma di sentenza: delle 181 decisioni, 144 sono infatti sentenze (79,56%), mentre 37 sono le ordinanze (20,44%). Correlativamente, le ordinanze sono state la grande maggioranza delle decisioni adottate a seguito di una camera di consiglio: 255 ordinanze (90,11%) contro 28 sentenze (9,89%).

Il grafico seguente riporta i dati appena indicati:



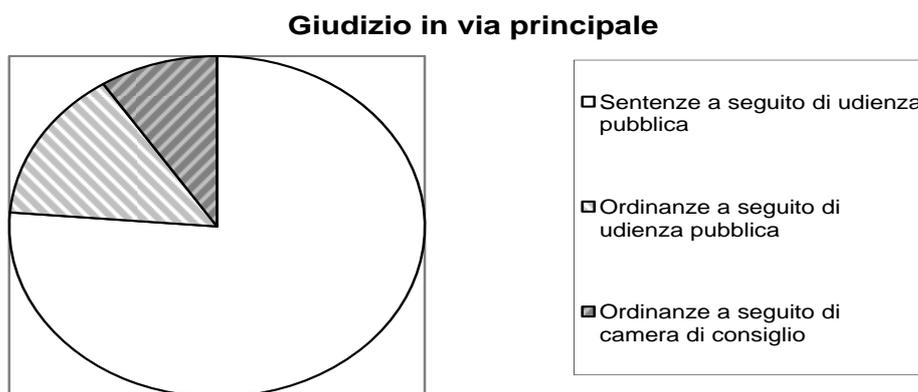
Disaggregando i dati per tipi di giudizio, è agevole constatare come il procedimento in camera di consiglio abbia connotato fortemente il giudizio in via incidentale: delle 319 decisioni rese, 258 lo sono state previa camera di consiglio e 61 previa udienza pubblica (percentuali: 80,88 e 19,12). Da notare, altresì, è che a seguito di camera di consiglio sono state rese decisioni in gran parte aventi la forma di ordinanza (230, pari all'89,15% del totale; le sentenze sono state 28, ossia il 10,85%), mentre a seguito di udienza pubblica si riscontra un maggiore equilibrio (37 sentenze e 24 ordinanze, rispettivamente: il 60,66% ed il 39,34%).

Il grafico seguente riporta i dati appena indicati:



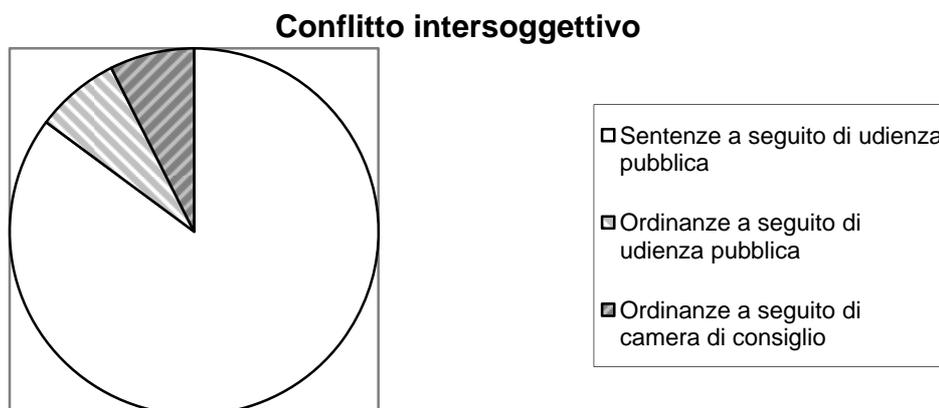
Il giudizio di legittimità costituzionale in via principale ha visto una preponderanza molto netta delle decisioni rese a seguito di udienza pubblica: 69, contro le 7 adottate a seguito di camera di consiglio (percentuali: 90,79 e 9,21; queste percentuali, assai prossime ai valori medi sul lungo periodo, si discostano da quelle del 2006, in cui le decisioni in udienza pubblica avevano subito una flessione significativa, attestandosi a quota 80,53%). Dopo una camera di consiglio, si è invariabilmente avuta una ordinanza, mentre dopo una udienza pubblica si sono pronunciate le 58 sentenze (84,06%) ed 11 ordinanze (15,94%).

Il grafico seguente riporta i dati appena indicati:



Sostanzialmente analoghi sono i dati che si rintracciano per il conflitto tra Stato e Regioni o tra Regioni, in ordine al quale 25 delle 27 decisioni sono state pronunciate a seguito di udienza pubblica (92,59%, contro il 7,41% delle 2 decisioni emesse a seguito di camera di consiglio). Le 23 sentenze sono state tutte pronunciate a seguito di udienza pubblica (92% sul totale delle decisioni in udienza pubblica), le 4 ordinanze si sono invece equamente divise tra udienza pubblica e camera di consiglio.

Il grafico seguente riporta i dati appena indicati:



Relativamente al conflitto tra poteri dello Stato, tralasciando la fase dell'ammissibilità (svolta in camera di consiglio), la fase di merito ha visto una perfetta corrispondenza tra scelta del rito e forma della decisione: le 26 sentenze sono state tutte emesse a seguito di udienza pubblica, mentre le 3 ordinanze tutte a seguito di camera di consiglio.

Infine, le ordinanze di correzione di errori materiali sono state, ovviamente, adottate a seguito di camera di consiglio.

1.5. I tempi delle decisioni

Nell'ambito di un contenzioso che può dirsi relativamente ingente, i tempi di decisione che sono propri della Corte costituzionale risultano ragionevolmente brevi. Di seguito si forniscono alcuni dati relativi ai singoli giudizi, dai quali emerge una generalizzata – 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 277,08, un dato che migliora decisamente (del 13,29%) quello del 2006, allorché la media si era attestata a 319,54 (nel 2005, era stata di 291,91). A differenza di quanto avvenuto negli anni immediatamente precedenti, nessuna delle 945 ordinanze di rimessione per le quali la Corte ha reso una pronuncia ha dovuto attendere oltre 1.000 giorni per essere trattata (nel 2006, erano state 3): i dati più elevati riguardano l'atto di promovimento deciso con l'ordinanza n. **389** (973 giorni) ed uno di quelli che ha dato origine all'ordinanza n. **414** (972 giorni). Da sottolineare è che ben cento ordinanze di rimessione sono state trattate meno di 100 giorni dopo la loro pubblicazione (il valore minimo, di 49 giorni, è stato segnato da uno degli atti di promovimento alla base della sentenza n. **237**).

Nel giudizio in via principale, il dato cresce rispetto a quello del giudizio in via incidentale. Dalla data di pubblicazione dei ricorsi alla data di trattazione sono passati, infatti, 366,97 giorni, in media, con un massimo di 966 (per il ricorso deciso con l'ordinanza n. **441**) ed un minimo di 91 (per il ricorso definito con l'ordinanza n. **229**). Da notare è che il valore medio evidenzia una contrazione, pur se contenuta (del 6,48%), rispetto ai tempi di trattazione del 2006 (392,40 giorni; il dato del 2005 era, invece, decisamente più elevato: 672,97).

La più drastica riduzione dei tempi si è verificata nella trattazione dei conflitti tra Stato e Regioni e tra Regioni: dalla pubblicazione del ricorso alla sua trattazione sono trascorsi, in media, 392,07 giorni, con una riduzione del 46,26% rispetto ai 729,55 giorni del 2006 (nel 2005, il dato era di 1.113). Il valore massimo è rappresentato dai 924 giorni impiegati per la trattazione del ricorso che ha dato luogo all'ordinanza n. **252**), quello minimo dai 34 giorni necessari per la trattazione del ricorso definito con la sentenza n. **2**).

Meno marcata, ma pur sempre molto consistente, è stata la riduzione dei tempi (-20,98% rispetto al 2006) riscontrabile in ordine alla fase di merito del conflitto tra poteri dello Stato: il valore medio è stato, infatti, di 528,10 giorni tra la pubblicazione e la trattazione del ricorso (nel 2006 era stato di 668,29; nel 2005, di 458,75 giorni). Il maggior ritardo è stato di 1.252 giorni (per il conflitto deciso con la sentenza n. **139**), unico caso di trattazione oltre i 1.000 giorni. Il valore minimo è stato di 56 giorni, per l'atto di promovimento deciso con l'ordinanza n. **253**.

Ad integrare i riferimenti sopra enucleati, è d'uopo rilevare che, almeno in apparenza, sui tempi di decisione ha inciso leggermente la scelta del rito. In effetti, dalla trattazione in camera di consiglio al deposito della decisione sono trascorsi mediamente 32,40 giorni (nel 2006: 37,06; nel 2005: 54,26), con valori estremi di 0 (per le ordinanze numeri **124**, **125**, **337** e **338**) e di 168 (per l'ordinanza n. **413**); più alto è stato, di contro, il dato medio per la decisione a seguito di trattazione in udienza pubblica: 42,07 giorni (nel 2006: 41,03; nel 2005: 67,04), con valori estremi di 7 (per le sentenze numeri **183** e **184**) e di 164 (per la sentenza n. **65**).

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 2007, il collegio giudicante non ha visto l'ingresso di nuovi giudici, sebbene le dimissioni del Prof. Romano Vaccarella (efficaci dal 4 maggio) abbiano imposto la convocazione del Parlamento in seduta comune per procedere alla sua sostituzione. Nelle more dell'elezione del nuovo componente, la Corte ha funzionato con un collegio ridotto a quattordici giudici.

La continuità nella composizione ha comportato l'assenza di avvicendamenti alla carica di Presidente, carica ricoperta dal Dott. Franco Bile a partire dal giorno 11 luglio 2006.

Il Presidente della Corte ha sottoscritto, come presidente del collegio, quasi tutte le decisioni rese nel 2007; 22 decisioni (di cui 6 rese a seguito di trattazione in udienza pubblica) recano, peraltro, la sottoscrizione del vice Presidente, Prof. Giovanni Maria Flick.

Con precipuo riguardo all'attività giurisdizionale, può rilevarsi che vi è stata una costante congruenza tra giudici relatori e giudici redattori delle decisioni. Non constano, per il 2007, deroghe a questa regola, di contro riscontrabili, anche se in forma meramente episodica negli anni immediatamente precedenti: nel 2006, si erano avuti tre casi di discrepanza, stesso numero registrato nel 2005 e nel 2004.

Parte I

Profili processuali

Capitolo I

Il giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

1. Premessa

Il giudizio in via incidentale è stato, anche nel corso del 2007, la sede in cui la Corte ha reso il maggior numero di decisioni. Sono state pronunciate, infatti, **319** decisioni, di cui **65** in forma di sentenza e **254** in forma di ordinanza.

Con specifico riguardo ai profili processuali, sono piuttosto numerosi gli aspetti sui quali conviene in questa sede soffermarsi, essenzialmente per rimarcare la linea di continuità rispetto al passato.

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

I giudizi decisi nel 2007 sono stati sollevati da un ampio spettro di autorità giudiziarie. Il maggior numero di ordinanze è stato sollevato dai Tribunali ordinari (**317**), seguiti dalle Corti di appello (**241**), dai Giudici di pace (**102**) e dai Tribunali amministrativi regionali (**93**). Non molto elevato rispetto all'anno 2007 è stato il numero di giudizi promossi dai Giudici per le indagini preliminari (**17**), dai Magistrati di sorveglianza (**26**), dalle Commissioni tributarie provinciali (**28**), dal Consiglio di stato (**19**), dalle Commissioni tributarie regionali (**11**). Intorno alle dieci ordinanze si collocano la Corte d'assise d'appello (**12**), la Corte militare d'appello (**13**), la Corte dei conti, sezione giurisdizionale (**13**), la Corte dei conti, sezione giurisdizionale di appello (**10**), e la Corte di cassazione (**12**).

Tra le altre autorità rimettenti si segnalano, *ex plurimis*, il Tribunale di sorveglianza (**7**), il Tribunale per i minorenni (**2**), il Giudice tutelare (**4**), il Consiglio Superiore della Magistratura (**1**), il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana (**3**); infine, sono state **8** le ordinanze promosse dai Giudici per l'udienza preliminare.

Per quel che concerne la legittimazione dei giudici *a quibus* ad instaurare un procedimento in via incidentale, la Corte con talune pronunce ha ribadito alcune importanti affermazioni già presenti nella giurisprudenza degli ultimi anni.

Così, con l'ordinanza n. **78**, si è confermato il consolidato orientamento favorevole al riconoscimento della piena legittimazione del giudice di rinvio a sollevare dubbi di costituzionalità concernenti l'interpretazione normativa risultante dal principio di diritto enunciato dalla Corte di cassazione; ciò, in quanto il rimettente deve far applicazione, nel giudizio di rinvio, della norma nel significato in tal modo attribuitole e non si è, dunque, al cospetto di rapporti esauriti. La Corte, nella medesima ordinanza, ha poi precisato che “il vincolo di conformazione del giudice di rinvio al principio di diritto non viene meno in caso di successivi mutamenti degli indirizzi interpretativi del medesimo giudice di legittimità, sì da consentire al giudice del rinvio l'adozione di approcci ermeneutici diversi dai contenuti cristallizzati nel principio di diritto ed eventualmente risolutivi del dubbio di costituzionalità”.

Con riguardo alla legittimazione a sollevare questioni di legittimità costituzionale di un singolo magistrato facente parte di un organo collegiale, la Corte ha affermato, con la sentenza n. **321**, il principio secondo cui essa sussiste qualora il dubbio di costituzionalità “concerna norme che egli

nella sua specifica qualità (di istruttore, di relatore, di giudice delegato, di presidente) debba applicare, ancorché il suo giudizio sia suscettibile di essere eventualmente modificato nel prosieguo del processo”. Applicando tale principio, è stata negata, nella specie, la legittimazione del giudice *a quo*, in quanto la motivazione dell’ordinanza di rimessione sul punto non ha tenuto conto del sistema normativo di riferimento e, in particolare, non ha considerato che la legge non prevede un riesame da parte del giudice relatore del giudizio del presidente sull’istanza di fissazione dell’udienza relativa a controversie in materia di diritto societario, costituente il presupposto della stessa nomina del relatore. Il medesimo orientamento è stato confermato con l’ordinanza n. **343**, nella quale i giudici delle leggi, richiamando la sentenza n. **321**, hanno affermato che la legittimazione del giudice relatore “a sollevare le questioni stesse, nella specifica situazione dei giudizi assoggettati al nuovo rito societario riservati alla competenza del collegio, incontra precisi limiti”.

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

Nella giurisprudenza del 2007, trovano conferma gli orientamenti ormai consolidati della giurisprudenza della Corte sul rapporto di pregiudizialità che collega il processo di costituzionalità con il processo *a quo*.

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

Nel primo senso, la Corte ha, infatti, precisato che, ai fini dell’ingresso di una questione di costituzionalità sollevata nel corso di un giudizio dinanzi ad un’autorità giurisdizionale, è requisito necessario, unitamente al vaglio della non manifesta infondatezza, che essa sia rilevante, ovvero che investa una disposizione avente forza di legge di cui il giudice rimettente sia tenuto a fare applicazione, quale passaggio obbligato ai fini della risoluzione della controversia oggetto del processo principale (sentenza n. **303**). In questo senso possono menzionarsi le fattispecie nelle quali la Corte ha constatato che il giudice *a quo* non avrebbe in alcun caso avuto modo di applicare la disposizione denunciata (sentenze numeri **25, 103**; ordinanze numeri **6, 86, 225, 249, 264, 312, 361, 392, 410, 411**). Con riferimento, invece, all’impugnazione di una disposizione contenuta in una legge di delegazione, è stato precisato che la norma delegante ha esaurito la sua funzione con lo spirare del termine di sei mesi previsto per l’esercizio della delega legislativa da parte del Governo, poi effettivamente esercitata, di talché essa ha spiegato i suoi effetti, nel periodo della sua vigenza, solo nei confronti del Governo (ordinanza n. **245**). Conseguentemente, si è ritenuto che, non potendo la norma delegante spiegare effetti nei giudizi *a quibus*, la prospettata questione di costituzionalità difetta del requisito della rilevanza.

A questa categoria possono associarsi le questioni «tardive», vale a dire promosse quando le disposizioni denunciate sono già state oggetto di applicazione (ordinanze numeri **6, 112, 119, 280, 293, 408, 416**). In particolare, nell’ordinanza n. **372**, la Corte, nel dichiarare la questione manifestamente inammissibile per difetto di rilevanza, ha posto in evidenza che “il rimettente, prima di sollevare la questione di legittimità costituzionale, ha disposto (...) non solo la sospensione del decreto di espulsione, ma anche dell’ordine di allontanamento dal territorio nazionale, in tal modo superando il dubbio di costituzionalità prospettato con l’ordinanza stessa”.

L’abrogazione o la modifica della disposizione, operando *ex nunc*, non esclude di per sé la rilevanza della questione, restando applicabile – in virtù della successione delle leggi nel tempo – la disposizione abrogata o modificata al processo *a quo*. Così, nell’ordinanza n. **161**, si è affermato che la innovazione sulla regola del riparto di giurisdizione in materia di fermo amministrativo, introdotta dall’art. 86 del d.P.R. n. 602 del 1973, non incide sulla rilevanza delle questioni sollevate dal Consiglio di stato, giacché, a norma dell’art. 5 del codice di procedura civile, la giurisdizione si determina con riguardo alla legge vigente al momento della proposizione della domanda e non hanno effetto rispetto ad essa i successivi mutamenti della legge medesima (negli stessi termini v. ordinanza n. **297**). Nella sentenza n. **140**, è stata respinta l’eccezione di irrilevanza per effetto della *perpetuatio iurisdictionis* del giudice ordinario, nella considerazione che la norma censurata,

modificativa della giurisdizione “è comunque rilevante nel giudizio cautelare *a quo* – pur essendo entrata in vigore nel corso dello stesso – in quanto il provvedimento eventualmente concesso sarebbe inevitabilmente destinato alla inefficacia per l'impossibilità di promuovere il giudizio di merito”.

Sempre sotto il profilo della rilevanza, nell'ordinanza n. **393**, è stata disattesa una richiesta di restituzione atti fondata sull'intervenuta modificazione della disposizione censurata per effetto della approvazione da parte del Consiglio dei ministri di uno schema di decreto legislativo il quale aveva apportato modifiche sostanziali al testo della disposizione censurata. In merito, la Corte ha precisato che “l'avvenuta approvazione, in sede governativa dello schema di decreto legislativo, prima del perfezionamento della procedura volta alla formazione degli atti aventi forza di legge, non ha alcuna idoneità a modificare il diritto oggettivo e, quindi, a giustificare sulla premessa di un mutamento normativo, la restituzione degli atti al giudice rimettente”. Con la medesima ordinanza, è stato ritenuto che neppure la sopravvenuta pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale del decreto legislativo, che tra l'altro modifica la disposizione censurata, è idonea a giustificare la restituzione degli atti al giudice rimettente, posto che, pur prescindendo dai profili relativi alla applicabilità delle modifiche normative alle procedure già pendenti, in ogni caso l'entrata in vigore delle nuove disposizioni è fissata al “1° gennaio 2008”.

In relazione al momento nel quale la questione di legittimità è stata sollevata, la Corte ha ribadito che la rilevanza prescinde dagli ipotetici effetti di cui potrebbero beneficiare le parti in causa, donde l'inammissibilità delle questioni c.d. «premature», quelle, cioè, in cui la rilevanza della questione nel giudizio *a quo* è solo futura ed ipotetica (ordinanza n. **293**).

Nell'ordinanza n. **167**, in particolare, l'inammissibilità è stata dichiarata per il fatto che la questione era interamente fondata su un quadro normativo ipotetico, cioè quello che sarebbe dovuto scaturire da un intervento manipolativo della Corte sul trattamento sanzionatorio per il reato di indebito trattenimento dello straniero nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine di allontanarsene e, dunque, era priva di rilevanza. Ugualmente, in termini ipotetici è la questione – sollevata in materia di ricusazione del giudice – di cui all'ordinanza n. **56**, dichiarata inammissibile poiché non risultava proposta la relativa istanza di ricusazione, ma risultava solo manifestata dal difensore di un'imputata l'intenzione di proporla, nonché quella di cui all'ordinanza n. **311**, nella quale il giudice *a quo* non scioglie il dubbio concernente la dovuta applicazione, nella controversia oggetto di sua cognizione, della disposizione denunciata, lasciando appunto irrisolta la portata delle eccezioni preliminari di nullità del provvedimento impugnato, che se fondate, non consentirebbero di deliberare il merito della vicenda sanzionatoria. Ancora in termini ipotetici risultano formulate una delle questioni di cui alla sentenza n. **22** e una di cui all'ordinanza n. **351**.

Nel valutare la rilevanza della questione sottoposta, la Corte costituzionale svolge anche un controllo in merito alla sussistenza di un eventuale difetto di giurisdizione o di competenza che infici in modo palese il giudizio principale. Così, ad esempio, di fronte ad una eccezione di inammissibilità argomentata sulla base di un asserito difetto di giurisdizione del giudice rimettente, la Corte ha ritenuto che il tribunale avesse motivato in modo plausibile in ordine alla sussistenza della propria giurisdizione e ciò è stato ritenuto sufficiente ai fini della ammissibilità delle questioni (sentenza n. **11**). Analogamente, nelle sentenze numeri **104**, **156**, **314**, sono state ritenute non implausibili le affermazioni, brevemente motivate, in ordine alla sussistenza della giurisdizione del giudice rimettente. Ciò, tenuto conto della costante orientamento giurisprudenziale, secondo il quale “la inammissibilità delle questioni incidentali di legittimità costituzionale, sotto il profilo della carenza della giurisdizione del giudice *a quo* può verificarsi solo quando il difetto di giurisdizione emerga in modo macroscopico e manifesto, cioè *ictu oculi*”. Nell'ordinanza n. **56**, la Corte ha affermato che la questione, inammissibile perché formulata in via ipotetica – *vedi supra* – sarebbe nondimeno inammissibile perché priva di rilevanza, dato che sulla stessa (concernente l'istituto della ricusazione), il rimettente (nella specie ricusato) non avrebbe alcuna competenza a decidere.

Ancora, sempre con riferimento al profilo della rilevanza della questione sottoposta al giudizio della Corte, nella sentenza n. **50** si è ribadito il consolidato indirizzo secondo cui “sia il riscontro

dell'interesse ad agire che la verifica della legittimazione delle parti sono rimesse alla valutazione del giudice rimettente, attenendo entrambi alla rilevanza dell'incidente di costituzionalità e non sono suscettibili di riesame ove sorretti da una motivazione non implausibile". Sulla base di tale affermazione, è stata respinta l'eccezione di inammissibilità della questione per asserita carenza di interesse al ricorso delle parti del giudizio *a quo*, avendo il rimettente, con una motivazione non implausibile, dato atto che alcuni ricorrenti avevano presentato l'istanza di opzione, manifestando, così, il loro interesse al soddisfacimento della pretesa fatta valere in giudizio.

Infine, per ciò che concerne il carattere incidentale della questione, sempre con la sentenza n. **50**, è stata respinta la relativa eccezione di inammissibilità, sollevata dai convenuti nel giudizio *a quo*, ritenendo che l'eventuale pronuncia di accoglimento della stessa costituirebbe condizione necessaria per realizzare la tutela delle situazioni giuridiche fatte valere dai ricorrenti nel giudizio *a quo*.

Un ultimo aspetto da menzionare è la conferma della autonomia che è propria della questione pregiudiziale di costituzionalità rispetto alle sorti del processo nell'ambito della quale è stata promossa: onde disattendere una eccezione di inammissibilità per irrilevanza sopravvenuta, nella sentenza n. **104** si è chiarito, in conformità ad una giurisprudenza consolidata, che l'avvenuta rinuncia al ricorso nel giudizio *a quo* è ininfluenza ai fini del giudizio di legittimità costituzionale.

4. L'ordinanza di rimessione

Numerose sono le decisioni che si sono soffermate sulla forma e sul contenuto dell'ordinanza di rimessione. La Corte, in particolare, anche nel corso dell'anno 2007, ha censurato la carenza – assoluta o, in ogni caso, insuperabile – di descrizione della fattispecie oggetto del giudizio *a quo* o di indicazione di un elemento essenziale di essa (ordinanze numeri **29, 42, 60, 92, 101, 127, 132, 186, 243, 308, 333, 396, 397, 415, 447, 450**) che, secondo la giurisprudenza costituzionale, comporta l'impossibilità di vagliare l'effettiva applicabilità della norma censurata al caso dedotto (ordinanze numeri **31, 36, 45, 129, 148, 186, 251, 353, 426, 429**). Nell'ordinanza n. **72**, si è precisato che le omesse descrizioni delle fattispecie oggetto dei giudizi *a quibus* “si risolvono nella radicale carenza di motivazione sulla rilevanza e non manifesta infondatezza” e comportano la manifesta inammissibilità della questione sollevata. Pure nell'ordinanza n. **114**, si è specificato che la carenza di descrizione della fattispecie si risolve “nel difetto di motivazione sulla rilevanza, rendendo la questione meramente ipotetica”. Ugualmente, nell'ordinanza n. **91**, l'omessa descrizione della fattispecie da parte del giudice *a quo* ha comportato la manifesta inammissibilità della questione “per difetto di motivazione sulla rilevanza” (negli stessi termini sono le ordinanze numeri **278, 421**). Nell'ordinanza n. **279**, si è sottolineato che le carenze di descrizione della fattispecie precludono la necessaria verifica “circa l'effettiva rilevanza della questione sollevata nel giudizio principale, con conseguente manifesta inammissibilità della questione medesima”. Analogamente, nella sentenza n. **432**, “l'omessa descrizione della fattispecie processuale su un punto decisivo riguardante l'attuale rilevanza della questione, rende la stessa inammissibile”.

Non mancano, però, casi in cui le relative eccezioni di inammissibilità per carenza di descrizione della fattispecie sono state respinte (sentenze numeri **350, 330, 366**; ordinanza n. **84**). Nell'ordinanza n. **180**, è stata respinta l'eccezione di inammissibilità per carente descrizione della fattispecie in quanto il giudice *a quo* “ha indicato in modo sufficiente le ragioni per le quali ritiene di dover fare applicazione della norma censurata, affermando in particolare di non poter pervenire all'accoglimento dei ricorsi sulla base delle altre pregiudiziali ragioni fatte valere dalla parte ricorrente”.

Ritornando ai vizi dell'ordinanza di rimessione, in molti casi viene rilevato un difetto in ordine alla motivazione sulla rilevanza (sentenze numeri **25, 366**; ordinanze numeri **43, 49, 61, 63, 100, 101, 127, 142, 147, 168, 227, 242, 280, 317, 352, 354, 363, 366, 394, 395, 406, 408, 415, 449, 450**), a volte solo apoditticamente affermata (ordinanze numeri **205, 207, 216, 319**) o formulata in modo contraddittorio rispetto alla censura presumibilmente prospettata (ordinanza n. **354**).

Nell'ipotesi in cui vi siano contrastanti orientamenti giurisprudenziali in merito alla sussistenza della giurisdizione del giudice *a quo* in ordine alla controversia sottoposta al suo esame, la Corte

richiede una specifica motivazione sul punto. Così, nelle ordinanze numeri **394** e **395**, si è precisato che l'esistenza di diversi orientamenti giurisprudenziali sulla appartenenza o meno alla Commissione tributaria della giurisdizione in materia di impugnative di cartelle di pagamento, concernenti sanzioni per l'impiego di lavoratori irregolari "rendeva necessario che il rimettente motivasse espressamente sulla sussistenza della propria giurisdizione (...), di talché la mancanza di ogni argomentazione al riguardo si risolve in un difetto di motivazione in punto di rilevanza della questione".

Non mancano ipotesi in cui, invece, la motivazione sulla rilevanza nel giudizio *a quo* della prospettata questione di costituzionalità è stata ritenuta sufficientemente adeguata (sentenze numeri **200**, **267**, **270**; ordinanze numeri **27**, **28**, **71**).

Ad un esito analogo conducono i difetti riscontrabili in merito alla delibazione sulla non manifesta infondatezza, dovendo il giudice *a quo* motivare sulla non manifesta infondatezza di ogni dubbio proposto in riferimento a ciascuno dei parametri evocati (sentenza n. **103**; ordinanze numeri **114**, **122**).

A volte, è carente sia la motivazione in ordine alla rilevanza, che quella in ordine alla non manifesta infondatezza della questione (ordinanze numeri **6**, **29**, **42**, **92**, **242**, **308**), carenze che sono alla base di declaratorie di (solitamente manifesta) inammissibilità «per plurimi motivi» (così, testualmente, l'ordinanza n. **404**). In particolare, nell'ordinanza n. **360**, la questione è stata dichiarata manifestamente inammissibile "per motivazione insufficiente sulla rilevanza e contraddittoria sulla non manifesta infondatezza".

Altra condizione indispensabile, onde consentire alla Corte una decisione sulla questione sollevata, è la precisa individuazione dei termini della questione medesima. A questo proposito, sono presenti decisioni che hanno riscontrato un difetto nella motivazione concernente uno o più parametri invocati (sentenze numeri **22**, **284**; ordinanza n. **307**), talvolta soltanto enunciati senza che il preteso contrasto con essi della norma censurata sia sorretto da qualsivoglia motivazione (ordinanza n. **71**), o addirittura errati, come nell'ordinanza n. **5**, ove si è precisato che "l'art. 111 della Costituzione è inammissibilmente invocato in quanto la sua violazione deriverebbe non già dalle norme censurate, ma dall'eventuale emanazione di una ordinanza di rinnovazione della notificazione disposta solo per la probabilità che la prima notificazione, pur valida, non abbia di fatto raggiunto il destinatario", e nella sentenza n. **117**, nella quale si è affermato che l'invocato parametro (nella specie si trattava dell'art. 97 Cost.) "non riguarda la disciplina dell'attività giurisdizionale". Nella sentenza n. **12**, con riferimento al parametro di cui all'art. 120 Cost., i giudici costituzionali, dopo aver premesso che nel provvedimento del giudice esso è solamente citato, senza alcuna argomentazione e con una formulazione che induce a ritenerlo riferito alla prospettazione avanzata dal ricorrente nel giudizio *a quo* e non ai motivi di impugnazione della norma, hanno rilevato che, non essendo neppure richiamato nel dispositivo dell'ordinanza, "non costituisce parametro di costituzionalità invocato dal rimettente". Nell'ordinanza n. **429**, si è evidenziata l'inconferenza del parametro evocato (nella specie si trattava dell'art. 77 Cost.) con riguardo alla disposizione censurata, contenuta nella legge di conversione, dovendo i requisiti di necessità ed urgenza "riferirsi esclusivamente al decreto legge adottato dal Governo e non – come è avvenuto nel caso di specie – alle norme introdotte *ex novo* dal Parlamento con la legge di conversione del decreto medesimo, entrata in vigore il 3 marzo 2005". Infine, anche nell'ordinanza n. **420**, è stata riscontrata l'inconferenza del parametro evocato.

Del pari, sono da censurare l'omessa o inesatta identificazione dell'oggetto della questione, che rende impossibile lo scrutinio della Corte (ordinanze numeri **42**, **60**, **187**, **227**, **294**, **384**, **435**, **459**, **461**), le questioni generiche (ordinanza n. **278**), nonché la circostanza che il rimettente trascura di esaminare "il caso di specie alla luce dell'intero quadro normativo applicabile" (ordinanza n. **448**). Nell'ordinanza n. **15**, si è evidenziato che il giudice *a quo* non ha osservato "la prescrizione dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, in forza del quale il giudice è tenuto ad indicare nell'ordinanza i termini e i motivi della rimessione" essendosi limitato ad affermare apoditticamente, ai fini della rilevanza della questione, che il "citato art. 80 trova applicazione (...) indipendentemente

dall'esistenza di mutui o contributi statali concessi in favore dell'I.A.C.P., senza motivare in alcun modo le ragioni di tali conclusioni e senza neppure descrivere la fattispecie sottoposta al suo esame”.

A precludere una decisione di merito è, altresì, il mancato esperimento, da parte del giudice *a quo*, di un tentativo teso a rintracciare una interpretazione della disposizione censurata che la renda conforme alla Costituzione. Non dissimile è, peraltro, l'esito dei giudizi nei quali l'attività interpretativa del giudice risulti viziata da erronei presupposti. Sulle problematiche connesse ai poteri interpretativi dei rimettenti, si rinvia, comunque, a quanto verrà detto *infra*, par. 8.

Ancora, è da considerarsi vizio insanabile la mancata presa in considerazione di modifiche legislative (ordinanza n. **310**) intervenute antecedentemente al promovimento della questione, ovvero la mancanza di esplicazione delle ragioni della perdurante applicabilità delle norme impugnate, abrogate anteriormente all'ordinanza di rimessione, ai fini della definizione del giudizio principale, vizio che si risolve in un difetto di motivazione sulla rilevanza (ordinanze numeri **31, 168, 426**). Con la sentenza n. **349** si è, invece, riscontrato che le ordinanze di rimessione hanno motivato non implausibilmente in ordine alle ragioni di applicabilità, in entrambi i giudizi, della norma censurata “anche a seguito della emanazione del d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità)”.

Accanto a queste vi sono, poi, le declaratorie di irrilevanza motivate dalla erronea individuazione delle norme oggetto di censura (in tal senso, ordinanze numeri **42, 176, 187, 294, 309, 384**), e quelle in cui la denunciata illegittimità costituzionale è frutto della erronea ricostruzione normativa operata dal rimettente (ordinanza n. **334**).

Il vizio dell'ordinanza di rimessione può riguardare anche l'intervento che il giudice *a quo* richiede alla Corte costituzionale. Un caso particolare è quello della sentenza n. **322**, nella quale, pur essendo le premesse argomentative svolte dal giudice rimettente corrette, il *petitum* che egli formula si presenta, tuttavia, “privo della necessaria consequenzialità logico-giuridica rispetto ad esse”. Il salto logico tra premesse e *petitum*, secondo la Corte, si riverbera poi negativamente sul tessuto argomentativo dell'ordinanza di rimessione, sia sotto il profilo della mancata verifica della praticabilità di una interpretazione *secundum constitutionem* della disposizione denunciata, sia sotto il profilo dell'adeguatezza della motivazione circa la rilevanza della questione nel giudizio *a quo*. Prescindendo dai casi in cui il *petitum* non è sufficientemente precisato (ordinanze numeri **35, 123, 186, 279, 393**) ovvero è contraddittorio (ordinanza n. **60**), o ancora oscuro, ancipite o indeterminato (ordinanza n. **163**), sono colpite da inammissibilità anche le formulazioni delle questioni nell'ambito delle quali il rimettente non assume una posizione netta in merito alla questione e, cioè, le questioni formulate in maniera contraddittoria, che non consentono una chiara ed univoca identificazione delle stesse (ordinanze numeri **307, 355, 411**; sentenza n. **350**) e quelle formulate in modo alternativo (ordinanze numeri **70, 122, 343, 449**).

In altri casi, invece, la Corte ha ritenuto che la questione sia stata correttamente formulata. Così, nella sentenza n. **12**, è stata respinta un'eccezione di inammissibilità, formulata sulla base dell'assunto che il giudice rimettente avrebbe prospettato il dubbio di costituzionalità in maniera perplessa “con argomenti destinati a sostenere la possibile incostituzionalità della norma impugnata sia, al contrario, volti a confermarne la compatibilità costituzionale”, in quanto, dall'esame dell'ordinanza di rimessione, emergeva con chiarezza che il giudice *a quo* riteneva la norma censurata inconciliabile con i principi enunciati dalla giurisprudenza costituzionale formatasi sulla specifica tematica. Analogamente, con la sentenza n. **350**, si è precisato che “nessuna contraddittorietà o incoerenza deriva dal fatto che sono denunciati sia una singola disposizione del d.lgs. n. 504 del 1998 (art. 4, comma 1, lettera b, numero 2), sia l'intero decreto legislativo, dal momento che, malgrado la denuncia, nel dispositivo, dell'incostituzionalità dell'intera legge, in realtà, nella motivazione è censurata l'incostituzionalità del solo articolo 3 dello stesso decreto legislativo”.

Sono, inoltre, colpite da inammissibilità le richieste volte ad ottenere dalla Corte una sentenza additiva in *malam partem* in materia penale (ordinanze numeri **164, 407**) o, ancora, una pronuncia

volta a rimodulare il trattamento sanzionatorio previsto dalla legge per una determinata specie di reato (sentenza n. **22**). In quest'ultima ipotesi, peraltro, la Corte, dopo aver precisato che la mancanza, nel quadro normativo, di precisi punti di riferimento che possano condurre a soluzioni costituzionalmente obbligate, comporta l'inammissibilità delle questioni proposte, non ha mancato di rilevare l'opportunità di un sollecito intervento del legislatore, volto ad eliminare gli squilibri e le disarmonie del quadro normativo in materia di sanzioni penali per l'illecito ingresso o trattenimento dello straniero nel territorio dello Stato. Nell'ordinanza n. **122**, la manifesta inammissibilità è dovuta, tra l'altro, alla circostanza che il giudice rimettente non chiarisce quali effetti avrebbe la richiesta pronuncia additiva sul giudizio *a quo*, per il quale egli stesso espone il sopravvenuto difetto di interesse.

Ugualmente, sempre con riferimento al profilo del tipo di intervento richiesto alla Corte, la manifesta inammissibilità è dovuta alla mancanza di una soluzione logicamente necessaria ed implicita nello stesso contesto normativo, ove, quindi, sono possibili una pluralità di soluzioni rimesse alla discrezionalità del legislatore (ordinanze numeri **185, 225, 278, 333, 347, 381, 393**). Con l'ordinanza n. **144**, invece, la questione proposta è stata dichiarata manifestamente infondata, richiamando la costante giurisprudenza della Corte secondo la quale "non è possibile una pronuncia additiva tesa ad estendere una disposizione derogatoria ed eccezionale, a meno che non sussista piena identità di funzione tra le discipline poste a raffronto" (negli stessi termini è l'ordinanza n. **439**). Ancora, sempre in tema di intervento richiesto dal giudice *a quo* alla Corte, con la sentenza n. **182**, si è dichiarata la questione inammissibile sul presupposto che non è compito della Corte "procedere ad aggiustamenti delle norme processuali per mere esigenze di coerenza sistematica e simmetria, in ossequio ad un astratto principio di razionalità del sistema normativo, senza che si possano rilevare lesioni di principi o regole contenuti nella Costituzione o di diritti costituzionalmente tutelati".

Pienamente ammissibili sono, di contro, le questioni poste in via subordinata rispetto ad altre (ad esempio sentenze numeri **170, 237**; ordinanze numeri **16, 43, 70, 231, 417**), mentre, nell'ipotesi in cui rimettente proponga due diverse richieste, incompatibili tra loro, senza porle in rapporto di graduazione e subordinazione, la questione è manifestamente inammissibile (ordinanza n. **242**).

Le inesattezze che vengano riscontrate in merito all'indicazione del *petitum*, o anche relativamente ad oggetti e parametri, non sempre conducono alla inammissibilità delle questioni: nei limiti in cui il tenore complessivo dell'ordinanza renda chiaro il significato della questione posta, è la Corte stessa ad operare una correzione. Ne sono un esempio le affermazioni di cui alla sentenza n. **189**, in cui la Corte, dopo aver premesso che la questione di legittimità costituzionale è ammissibile quando il parametro costituzionale – seppur non menzionato – sia comunque chiaramente desumibile dal testo dell'ordinanza di remissione, ha rilevato che "l'omissione dell'espressa indicazione delle norme statutarie sui limiti dei poteri legislativi regionali che si assumono violate, può essere superata dalla Corte mediante i suoi poteri di interpretazione dell'atto che solleva la questione di legittimità costituzionale". Analogamente, con riferimento all'oggetto, in un'ipotesi in cui il giudice rimettente aveva sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 22-*bis*, terzo comma, della legge 24 novembre 1981, n. 689, la Corte ha affermato che "per quanto non espressamente specificato, dal tenore complessivo dell'ordinanza di remissione emerge che la censura è rivolta avverso la lettera *a*) del terzo comma dell'art. 22-*bis*, la quale fissa la competenza del tribunale a conoscere delle opposizioni, allorquando la sanzione si riferisca ad una violazione per la quale è prevista 'una sanzione pecuniaria superiore nel massimo a lire trenta milioni' " (ordinanza n. **370**). Ancora, l'eccezione di inammissibilità per carenza di motivazione in ordine alla rilevanza della questione e per insufficiente motivazione sulla non manifesta infondatezza, è stata respinta in un'ipotesi in cui, dall'esame delle ordinanza di remissione, emergeva con chiarezza l'oggetto del giudizio (sentenza n. **257**). Così, parimenti, con l'ordinanza n. **370**, sono state rigettate l'eccezione di inammissibilità per la mancanza di una compiuta indicazione dei motivi di censura, posto che i giudici hanno ritenuto che dall'ordinanza di remissione emergesse con chiarezza "il *vulnus* costituzionale denunciato dal rimettente", nonché l'ulteriore eccezione di inammissibilità per difetto di motivazione sulla rilevanza, giacché il rimettente "sia pure sinteticamente" aveva illustrato

le ragioni per le quali riteneva rilevante la questione prospettata.

La sanatoria del vizio è invece radicalmente esclusa nel caso di ordinanze motivate *per relationem*, vale a dire attraverso il riferimento ad altri atti (ordinanza n. **354**), come scritti difensivi delle parti del giudizio principale (ordinanze numeri **6, 29, 42**), l'esame diretto del fascicolo del giudizio principale (ordinanza n. **251**), precedenti ordinanze di rimessione, dello stesso o di altro giudice (sentenza n. **103**; ordinanza n. **75**): per costante giurisprudenza della Corte, non può valere a colmare le anzidette lacune il semplice rinvio alle eccezioni o richieste formulate da una delle parti, giacché il giudice che solleva questione incidentale di legittimità costituzionale ha l'onere di rendere esplicite le ragioni che lo portano a dubitare della costituzionalità della norma, con una motivazione autosufficiente (così, esplicitamente, le ordinanze numeri **29, 42, 450**). Infine, nell'ordinanza n. **136**, la Corte, dopo aver premesso che, "per costante giurisprudenza della Corte, il giudice deve rendere esplicite le ragioni che lo inducono a sollevare la questione di costituzionalità con una motivazione autosufficiente, tale da permettere la verifica della valutazione sulla rilevanza", ha precisato che l'insufficienza della motivazione, non consentendo appunto il controllo sulla rilevanza della questione, determina la manifesta inammissibilità della stessa. Non mancano poi dei casi in cui la relativa eccezione di inammissibilità, per assunto riferimento nell'ordinanza alle sole allegazioni della ricorrente nel giudizio *a quo*, è stata respinta, come appunto nella sentenza n. **350**, nella quale la Corte ha affermato che il giudice rimettente "proponendo la relativa censura ha, implicitamente, ma necessariamente, fatto proprie le argomentazioni di parte".

5. La riproposizione delle questioni

Nel corso del 2007 la Corte costituzionale è stata chiamata in più di una occasione a giudicare su questioni che già erano state oggetto di un incidente di costituzionalità promosso nell'ambito del medesimo giudizio principale.

La comunanza dell'origine non implica un legame di continuità tra i due giudizi di legittimità costituzionale proposti: seguendo un orientamento consolidato, la Corte lo ha ulteriormente ribadito, sottolineando – in un'ipotesi in cui il giudice *a quo*, lungi dal sollevare nuovamente una questione di costituzionalità, si era limitato a restituire gli atti alla Corte ritenendo che lo *ius superveniens* non avesse inciso sulla rilevanza della questione – "l'autonomia di ogni incidente di costituzionalità anche se sollevato nell'ambito dello stesso giudizio di merito" (ordinanza n. **75**).

La riproposizione, di per sé, non presenta, ovviamente, problemi di ammissibilità. Al contrario, solitamente, essa costituisce un esito fisiologico delle pronunce di restituzione degli atti ai giudici *a quibus* per un riesame della rilevanza della questione (ciò che postula, in caso di ritenuta persistente rilevanza, un nuovo atto di promuovimento): non a caso, in varie occasioni la riproposizione ha fatto seguito ad una restituzione degli atti (sentenza n. **103**; ordinanza n. **75**).

È, peraltro, interessante constatare che la riproposizione può trarre origine anche da altri tipi di dispositivi processuali, i quali non si configurano esplicitamente come prodromici ad un nuovo promuovimento. Tale è il caso delle ordinanze di manifesta inammissibilità (sentenza n. **350**; ordinanze numeri **136, 317**) ovvero anche di manifesta infondatezza (ordinanza n. **122**), che in taluni casi, nel 2007, hanno originato nuove decisioni rese dalla Corte. Sulla scorta dell'indicazione del vizio che precludeva l'esame del merito della questione, il giudice *a quo* ha provveduto ad emendare il vizio (o, quanto meno, si è adoperato in tal senso, con esiti non sempre «fausti»), sollecitando nuovamente uno scrutinio di costituzionalità.

Parzialmente diverse da quelle esaminate sono, invece, le ipotesi in cui la Corte ha affrontato, per la prima volta, le questioni sottoposte, che sono state, però, ritenute manifestamente infondate ovvero infondate sulla base di precedenti decisioni della Corte pronunciate su casi analoghi, potendosi estendere alle nuove questioni le argomentazioni svolte in quelle decisioni e le *rationes decidendi* poste alla loro base (ordinanze numeri **8, 28, 46, 155, 218, 232, 285**).

Ugualmente, la Corte ha usato la formula della manifesta infondatezza per le questioni già decise nel senso della infondatezza o manifesta infondatezza senza che siano prospettati motivi diversi o ulteriori rispetto a quelli già valutati in precedenza (ordinanze numeri **19, 20, 27, 44, 112, 113, 118**,

228, 257, 357, 361, 400, 417, 418, 439, 444) ovvero anche valutati gli ulteriori motivi adottati (sentenza n. **257**). Nell'ipotesi di cui alla sentenza n. **257**, in cui il rimettente riproponeva una questione già esaminata aggiungendo un nuovo profilo di illegittimità, i giudici costituzionali hanno dichiarato manifestamente infondata la censura che si fondava sugli stessi profili di incostituzionalità in precedenza sottoposti al vaglio della Corte e "ciò a prescindere dal fatto che il rimettente chiede sostanzialmente (...) una pronuncia non meramente caducatoria, ma manipolativa-creativa, dal momento che il suo obiettivo è quello di ottenere una decisione che sostituisca il criterio scelto dal legislatore regionale, con un intervento correttivo, a contenuto non obbligato, che presuppone una valutazione discrezionale, come tale evidentemente riservata al solo legislatore e per definizione preclusa, invece, a questa Corte", mentre ha dichiarato non fondata la censura concernente profili non valutati con la precedente decisione.

Nel caso della ordinanza n. **160**, in cui il dubbio di costituzionalità si configurava come la riproposizione di una medesima questione già decisa, la Corte ha affermato che "la sollevata questione deve essere dichiarata manifestamente inammissibile, giacché in presenza di una decisione fondata su motivi non rimuovibili dal rimettente, è precluso a quest'ultimo proporre una seconda volta la medesima questione nel corso dello stesso grado di giudizio, là dove essa, come nella fattispecie, non venga riformulata in termini nuovi, 'con riferimento cioè ad un quadro normativo e argomentativi sostanzialmente diverso (...) e ciò per evitare un *bis in idem* che si risolverebbe nella impugnazione della precedente decisione della Corte'".

6. L'oggetto delle questioni di legittimità costituzionale

Nel corso dell'anno 2007, alcuni giudizi sono stati definiti con una decisione processuale in conseguenza dell'idoneità dell'oggetto della questione ad essere scrutinato dalla Corte Costituzionale.

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

Tale affermazione è stata confermata dalla ordinanza n. **37**, nella quale la Corte ha dichiarato la manifesta inammissibilità della questione concernente l'art. 3, comma 3, del d.P.R. 31 agosto 1999, n. 394 (Regolamento recante norme di attuazione del Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), così come sostituito dall'art. 3, comma 1, lettera *a*), del d.P.R. 18 ottobre 2004, n. 334, in quanto diretta contro una disposizione regolamentare sottratta, come tale, al giudizio di legittimità costituzionale. Si è in tal modo confermata l'inutilizzabilità del giudizio in via incidentale per denunciare atti che non rientrino nel novero delle fonti di rango primario. Un altro caso di sottoposizione alla Corte di disposizioni regolamentari è quello di cui all'ordinanza n. **130**, in cui veniva censurato l'art. 52, secondo comma, del regio decreto 23 ottobre 1925, n. 2537 (Approvazione del regolamento per le professioni d'ingegnere e di architetto). Anche in questo caso, la Corte ha dichiarato la questione manifestamente inammissibile, in quanto la norma censurata ha natura regolamentare e, come tale, è sottratta al giudizio di legittimità costituzionale. Ancora, con l'ordinanza n. **309**, la questione proposta nei confronti di una "disposizione interna alla sezione 5 d'assegnazione dei ricorsi ai collegi 1° e 2°" è stata dichiarata manifestamente inammissibile avendo ad oggetto un atto privo di forza di legge. Nello stesso senso sono l'ordinanza n. **333**, nella quale, però, si è precisato che, stante la presenza dei diversi e concorrenti profili di inammissibilità, resta assorbito l'ulteriore profilo di inammissibilità circa la possibilità "di sottoporre a scrutinio di costituzionalità un provvedimento non avente forza di legge", e l'ordinanza n. **381**, con la quale si è affermato che il sindacato della Corte non può estendersi al d.P.R. n. 895 del 1950 avente "natura di regolamento e non di norma primaria".

Con la sentenza n. **267**, invece, è stata esaminata la conformità a Costituzione di una disposizione qualificata come "norma provvedimento" in quanto incide su un numero determinato e molto limitato di destinatari ed ha un contenuto particolare e concreto. Nella specie, la Corte, dopo aver osservato che la legge ordinaria può, in linea di principio, disciplinare oggetti o materie normalmente affidati all'autorità amministrativa, non sussistendo un divieto di adozione di leggi

aventi un contenuto particolare e concreto, ha affermato che queste leggi “sono ammissibili entro limiti specifici, qual è quello del rispetto della funzione giurisdizionale in ordine alla decisione delle cause in corso, sia generali, e cioè del principio di ragionevolezza e non arbitrarietà”. Pertanto, la legittimità di questo tipo di leggi deve essere valutata in relazione al loro specifico contenuto. Inoltre, la Corte ha aggiunto che “in considerazione del pericolo di disparità di trattamento insito in previsioni di tipo particolare o derogatorio (...), la legge-provvedimento è conseguentemente soggetta ad uno scrutinio stretto di costituzionalità (...), essenzialmente sotto i profili della non irragionevolezza della scelta del legislatore. Ed un tale sindacato deve essere tanto più rigoroso quanto più marcata sia (...) la natura provvedimentale dell’atto legislativo sottoposto a controllo”.

In caso di novazione o di mutamento della fonte di produzione di una norma nelle more del processo costituzionale, la Corte, privilegiando la sostanza normativa sulla forma, valuta se l’oggetto della questione abbia subito una corrispondente modifica e, qualora la disposizione sia rimasta identica, procede direttamente al “trasferimento” del giudizio in corso da una fonte all’altra. Così, in ossequio a questo consolidato orientamento, è stata ritenuta, con la sentenza n. **12**, non preclusiva dell’esame del merito della questione l’abrogazione delle norme statali indicate dal rimettente come espressive dei principi fondamentali cui il legislatore regionale deve attenersi nell’esplicazione della competenza legislativa concorrente, avvenuta successivamente alla adozione della ordinanza con la quale è stata sollevata la questione. Nella specie, infatti, si è rilevato che, se pure l’intero decreto legislativo n. 22 del 1997 è stato espressamente abrogato a seguito dell’entrata in vigore dell’art. 264 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, “tuttavia (...) il contenuto dell’art. 5, comma 5, del decreto legislativo n. 22 del 1997 – individuato dal rimettente quale principio fondamentale violato – è stato trasfuso, per quanto interessa, con corrispondenza sostanziale, nel vigente art. 182, comma 5, del decreto legislativo n. 152 del 2006, il quale, non diversamente dalla previgente disposizione, prevede per i soli rifiuti urbani non pericolosi il divieto di smaltimento al di fuori della Regione ove gli stessi sono stati prodotti”.

Ad analoghe considerazioni si prestano i casi nei quali l’avvenuta modifica della disposizione censurata non ha impedito l’esame del merito della questione allorché lo *ius superveniens* ha modificato solo in parte la normativa pregressa (sentenza n. **345**; ordinanza n. **335**), ovvero nell’ipotesi in cui il giudice *a quo* è comunque vincolato ad applicare la normativa censurata rilevante temporalmente (sentenze numeri **220, 350**). Al contrario, allorché siano state apportate modificazioni al testo della disposizione impugnata tali da incidere sulla sostanza della normazione, si è imposta la restituzione degli atti al giudice *a quo* per un riesame della rilevanza della questione (sentenza n. **303**; ordinanze numeri **16, 23, 73, 126, 146, 172, 177, 196, 231, 244, 283, 297**). Un altro caso di *ius superveniens* che ha inciso sulla disposizione censurata è quello costituito dalla sopravvenuta appartenenza della Romania all’Unione europea che ha reso, ugualmente, necessaria una nuova valutazione della rilevanza della questione da parte del giudice *a quo* (ordinanze numeri **293, 295, 336, 382, 383, 455**).

Infine, la questione di legittimità costituzionale può avere ad oggetto anche l’interpretazione risultante dal “principio di diritto” enunciato dalla Corte di Cassazione. A tal proposito, con la sentenza n. **78**, la Corte ha affermato che, stante l’obbligatoria applicazione delle *regulae iuris* enunciate all’esito del giudizio rescindente da parte del giudice di rinvio e la facoltà riconosciuta a quest’ultimo di revocare in dubbio, sotto il profilo della legittimità costituzionale dette regole, oggetto dello scrutinio di costituzionalità risulta essere la norma nella “lettura” fornita dalla Corte di Cassazione, essendo ininfluenti eventuali diverse interpretazioni fornite dal giudice di legittimità delle norme impuginate. Lo stesso principio è stato ribadito con la sentenza n. **349**.

7. Il parametro del giudizio

Per quel che concerne le norme che sono state invocate dai giudici rimettenti come parametri o come norme interposte, si registrano importanti affermazioni relativamente alle norme del diritto internazionale.

La Direttiva CEE, 9 marzo 1968, n. 151 e il Trattato istitutivo della Comunità europea del 25 marzo 1957 sono stati invocati, unitamente agli artt. 10, 11, e 117 Cost., come parametri, nel

giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 2621 e 2622 c.c. di cui all'ordinanza n. **196**, conclusosi con la restituzione degli atti al giudice rimettente a seguito di una sopravvenuta modifica delle norme censurate e della necessità di una conseguente verifica della persistente rilevanza della questione. Parimenti, nel giudizio di cui alla sentenza n. **284**, il giudice rimettente aveva invocato, come norma interposta, in riferimento all'art. 10 della Costituzione, il Trattato CEE. Tale ultimo impiego, però, non corrisponde ad una corretta esegesi della disposizione costituzionale: nella predetta sentenza, infatti, si è affermato che, secondo la giurisprudenza costante della Corte "il parametro dell'art. 10 non è utilizzabile per le norme internazionali convenzionali rilevanti nella specie, diverse da quelle di cui al secondo comma". Ciò, in quanto "l'esigenza di coerenza con l'ordinamento comunitario trova collocazione adeguata nell'art. 11 della Costituzione; ulteriore conferma di tale esigenza, poi, a seguito della riforma del titolo V, risulta dall'art. 117, primo comma, della Costituzione". La questione sollevata è stata, comunque, dichiarata inammissibile anche in riferimento agli altri parametri evocati dal rimettente (artt. 3, 11 e 41 Cost.) sulla base delle seguenti considerazioni: "le norme comunitarie provviste di efficacia diretta precludono al giudice comune l'applicazione di contrastanti disposizioni del diritto interno, quando egli non abbia dubbi (...) in ordine all'esistenza del conflitto. La non applicazione deve essere evitata solo quando venga in rilievo il limite, sindacabile unicamente da[lla] (...) Corte, del rispetto dei principî fondamentali dell'ordinamento costituzionale e dei diritti inalienabili della persona". Né l'asserita esistenza nell'ordinamento interno di un diritto vivente vale a trasformare in questione di costituzionalità una questione di compatibilità della legge nazionale con norme comunitarie provviste di effetto diretto. Invero, la Corte ha rilevato come rientri nella competenza del giudice comune accertare, eventualmente avvalendosi dell'ausilio del rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, se le disposizioni del diritto interno confliggano con le norme del diritto comunitario evocate, provviste di effetto diretto.

Nella sentenza n. **348**, in materia di indennità di esproprio, i giudici delle leggi, dopo aver chiarito la differenza esistente tra le norme CEDU e le altre norme comunitarie – nel senso che le prime, pur rivestendo grande rilevanza, in quanto tutelano e valorizzano i diritti e le libertà fondamentali delle persone, sono pur sempre norme internazionali pattizie, che vincolano lo Stato, ma non producono effetti diretti nell'ordinamento interno, tali da affermare la competenza dei giudizi nazionali a darvi applicazione nelle controversie ad esse sottoposte, non applicando nello stesso tempo le norme interne in eventuale contrasto – hanno ulteriormente precisato che l'eventuale contrasto di una norma interna con le norme internazionali CEDU – come interpretate dalla Corte di Strasburgo – non può comportare la disapplicazione della norma interna da parte del giudice comune; ciò, in quanto per esse non può venire in considerazione l'art. 11 della Costituzione, "non essendo individuabile, con riferimento alle specifiche norme pattizie in esame, alcuna limitazione della sovranità nazionale". Ugualmente, ha aggiunto la Corte, deve escludersi che le norme CEDU possano essere ricondotte nell'ambito di operatività dell'art. 10, primo comma, Cost., posto che la citata disposizione costituzionale, con l'espressione "norme del diritto internazionale generalmente riconosciute", si riferisce soltanto alle norme consuetudinarie e dispone l'adattamento automatico, rispetto alle stesse, dell'ordinamento giuridico italiano". Tanto premesso, i giudici costituzionali, escluso che le norme della CEDU, quali interpretate dalla Corte di Strasburgo, acquistino la forza di norme costituzionali – e siano perciò immuni dal controllo di costituzionalità – essendo piuttosto inquadrabili tra le "fonti interposte", hanno osservato che il contrasto di una norma legislativa ordinaria con una norma CEDU "si presenta come una questione di legittimità costituzionale, per eventuale violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. di esclusiva competenza del giudice delle leggi". Invero, secondo i predetti giudici, il parametro costituito dall'art. 117, primo comma Cost. diventa concretamente operativo solo se "vengono determinati quali siano gli 'obblighi internazionali' che vincolano la potestà legislativa dello Stato e delle Regioni. Nel caso specifico (...) il parametro viene integrato e reso operativo dalle norme della CEDU, la cui funzione è quindi di concretizzare nella fattispecie la consistenza degli obblighi internazionali dello Stato". Nella medesima sentenza si è affermato, poi, che la portata normativa dell'art. 117, primo comma, Cost., non deve essere ristretta all'interno del sistema dei rapporti tra potestà legislativa statale e regionale configurato dal titolo V della parte seconda della Costituzione, ma va estesa "ad ogni tipo di potestà

legislativa, statale o regionale che sia, indipendentemente dalla sua collocazione”. Gli stessi principî, sono stati ribaditi nella sentenza n. **349** in materia di occupazione appropriativa.

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

Uno dei profili maggiormente caratterizzanti del giudizio in via incidentale è rappresentato dai rapporti intercorrenti tra la facoltà di sollevare questione di legittimità costituzionale ed i poteri interpretativi propri dei giudici comuni e della Corte costituzionale.

Nel corso del 2007, sono stati molteplici, su questo tema, le prese di posizione della Corte, generalmente collocabili in linea di stretta continuità con il passato.

Per poter sollevare una questione di legittimità costituzionale è, infatti, necessario che il giudice rimettente esperisca un previo tentativo diretto a dare alla disposizione impugnanda una interpretazione tale da renderla conforme al dettato costituzionale. Così, la Corte, in ossequio al principio della conservazione degli atti giuridici, anche quest’anno ha ribadito il consolidato orientamento giurisprudenziale secondo cui “in linea di principio, le leggi non si dichiarano costituzionalmente illegittime perché è possibile è possibile darne interpretazioni incostituzionali (e qualche giudice ritenga di darle), ma perché è impossibile darne interpretazioni costituzionali” (ordinanze numeri **85, 464**). Nello stesso senso è l’ordinanza n. **129**, nella quale si è ulteriormente specificato che può darsi ingresso al sindacato di costituzionalità “solo dopo che sia rimasto infruttuoso il doveroso tentativo del giudice rimettente di risolvere la controversia al suo esame sulla base della disciplina vigente, in conformità alla interpretazione che di questa dà la giurisprudenza costituzionale e quella della Corte di cassazione”. I principî sopra esposti valgono anche nell’ipotesi di sindacato di costituzionalità concernente deleghe legislative, dovendo essere privilegiata, anche per queste, tra le varie letture possibili, quella conforme a Costituzione (sentenza n. **54**). Sulla base degli enunciati principî, in numerosi casi lo scrutinio del merito delle questioni sollevate è risultato precluso dalla omessa attività ermeneutica del giudice (sentenze numeri **322, 432**; ordinanze numeri **47, 68, 70, 128, 133, 343, 369, 392, 396, 445, 448, 464**).

L’attenzione della Corte a che i giudici comuni esercitino la funzione interpretativa alla quale sono chiamati non può, però, tradursi in una acritica accettazione di qualunque esito cui essa giunga. Ne discende il potere della Corte di censurare l’erroneo presupposto interpretativo da cui il promuovimento della questione ha tratto origine (sentenze numeri **55, 183, 234**; ordinanze numeri **7, 14, 63, 118, 180, 389, 392, 437**).

Inoltre, anche la Corte costituzionale ben può – e, entro certi limiti, deve – coadiuvare i giudici nella ricerca della interpretazione più «corretta», nel senso di «adeguata ai precetti costituzionali». Ne sono una testimonianza le decisioni c.d. «interpretative», con le quali la Corte dichiara infondata una determinata questione alla luce dell’interpretazione che essa stessa ha enucleato: in taluni casi, di questa attività si ha riscontro anche nel dispositivo della sentenza, che collega l’infondatezza «nei sensi di cui in motivazione» (sentenze numeri **379, 403**); sovente, però, questo riscontro non viene esplicitato, ciò che non infirma, comunque, la portata del *decisum* (*ex plurimis*, sentenze numeri **109, 183, 192 e 237** ed ordinanze numeri **4, 7, 409, 434**).

Il «dialogo» che viene così a strutturarsi – evidenziato, peraltro, anche dal richiamo nelle motivazioni a decisioni rese dal Consiglio di stato e, più di frequente, dalla Corte di cassazione (sentenza n. **55**) – non può prescindere, tuttavia, da una chiara ripartizione dei rispettivi compiti, veicolata, per un verso, dalla necessità di tener conto dell’*acquis* ermeneutico sedimentatosi in seno alla giurisprudenza comune e, per l’altro, dalla considerazione del ruolo proprio della Corte costituzionale, quale giudice chiamato ad annullare leggi contrastanti con la Costituzione.

a) Sotto il primo profilo, viene in rilievo, innanzitutto, la constatazione dell’esistenza di un «diritto vivente», definibile come l’interpretazione del diritto scritto consolidatasi nella prassi applicativa.

Anche nel corso del 2007, la Corte costituzionale ha, in diverse circostanze, posto in evidenza la sussistenza di una uniformità di giurisprudenza idonea a dimostrare l’esistenza di un «diritto

vivente». Così è stato, ad esempio, nell'ordinanza n. **18**, i giudici costituzionali, a proposito dell'indennità di mobilità, hanno ritenuto che “non essendo previsto, nella norma impugnata, alcun meccanismo di calcolo ragguagliato “al mese”, è del tutto ragionevole il “diritto vivente” costituito dalla richiamata giurisprudenza di legittimità secondo cui l'indennità va corrisposta solo con riferimento alle singole giornate di effettiva disoccupazione”. Nell'ordinanza n. **43**, si è censurato il comportamento del rimettente che non ha tenuto in debito conto che il giudice di legittimità aveva prospettato, “in via interpretativa, la diversa opzione, compatibile con i parametri costituzionali evocati”.

In altre decisioni, al contrario, si è sottolineata l'assenza di un diritto vivente. In particolare, nell'ordinanza n. **32**, i giudici, avendo constatato la sussistenza di due orientamenti della giurisprudenza di legittimità divergenti in merito alla possibilità per la parte civile di proporre impugnazione avverso la sentenza di proscioglimento, hanno rilevato come “deve registrarsi l'assenza, allo stato, di un ‘diritto vivente’, conforme alla premessa interpretativa posta a base dei dubbi di legittimità costituzionale”. Analogamente, nell'ordinanza n. **281**, si è messa in evidenza l'assenza di un diritto vivente a causa della sussistenza “di un contrasto di giurisprudenza sul punto”. Nella sentenza n. **321**, l'assenza del diritto vivente viene fatta risalire al fatto che le questioni proposte concernono “un complesso normativo di recente entrato in vigore, riguardo al quale si riscontrano orientamenti non concordi della magistratura di merito e sui quali la Corte di cassazione non ha ancora avuto modo di pronunciarsi”. Ancora, nella sentenza n. **272**, si è sottolineato come non sussista “un diritto” vivente nel senso della sospensione del processo contabile in caso di pronuncia del giudice penale anche sugli effetti civili del reato, “ma sussistono anzi diverse posizioni della Corte dei conti al riguardo, essendo state da questa affermate tanto la obbligatorietà, quanto la impossibilità della sospensione del giudizio”.

Una volta constatata l'esistenza di un diritto vivente, la Corte provvede a verificare se lo stesso sia o meno conforme ai principi costituzionali. Così, ad esempio, nell'ordinanza n. **351**, il sindacato di legittimità costituzionale ha investito l'art. 33, comma 2, della legge 10 ottobre 1990, n. 287 (Norme per la tutela della concorrenza e del mercato), “secondo l'interpretazione offertane dalle sezioni unite civili della Corte di Cassazione, assunta quale ‘diritto vivente’”. Nella sentenza n. **287**, la Corte, nel dichiarare non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, della legge 24 marzo 2001, n. 89, ha esercitato il richiesto sindacato di legittimità costituzionale sull'interpretazione delle norme risultante dal costante orientamento della giurisprudenza di legittimità e di merito, secondo cui “in tema di equa riparazione per violazione del termine ragionevole di durata ragionevole del processo, la norma censurata, nel disporre che la relativa domanda si propone dinanzi alla corte d'appello del distretto in cui ha sede il giudice competente ai sensi dell'art. 11 cod. proc. civ., fa riferimento alla sola articolazione territoriale della giurisdizione ordinaria, e (...) il carattere eccezionale della norma ne impedisce ogni interpretazione estensiva o applicazione analogica, con la conseguenza che, nel caso in cui il giudizio si sia svolto innanzi a giudici non ordinari – siano essi il TAR o una sezione giurisdizionale della Corte dei conti, i cui magistrati non fanno parte di alcun distretto di corte d'appello, (...) – il giudice competente va individuato secondo gli ordinari criteri dettati dal codice di procedura civile e, in particolare, essendo convenuta una amministrazione dello Stato, dall'art. 25 cod. proc. civ.”. Un caso particolare è quello della sentenza n. **77**, dove i giudici costituzionali, discostandosi dall'indirizzo espresso dalle Sezioni Unite della Cassazione nella sentenza n. 4109 del 2007, che aveva ritenuto di risolvere *iure condito* la problematica della *traslatio iudicii* nei rapporti tra giudice ordinario e giudice speciale, hanno dichiarato “l'illegittimità costituzionale dell'art. 30 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034 (Istituzione dei tribunali amministrativi regionali), 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 a giudice munito di giurisdizione”.

b) Per quanto concerne i rapporti che sussistono tra l'attività interpretativa dei giudici comuni e la funzione che la Corte costituzionale ricopre nel sistema, deve evidenziarsi che la ricerca di soluzioni ermeneutiche costituzionalmente orientate non può tradursi in una sorta di «tutela». Ciò è

reso evidente dal costante atteggiamento di rifiuto della Corte di assecondare richieste volte ad ottenere “avalli alle interpretazioni dei giudici comuni, ai quali invece spetta scegliere, tra più interpretazioni possibili, quella conforme a Costituzione” (ordinanze numeri **68, 85, 161, 292, 464**).

9. Il contraddittorio di fronte alla Corte

Nel corso del 2007, **299** decisioni hanno avuto ad oggetto fonti legislative statali, **18** decisioni hanno avuto per oggetto leggi regionali (ordinanze numeri **353, 414, 415, 437**; sentenze numeri **12, 25, 86, 104, 116, 156, 189, 200, 250, 257, 288, 303, 314, 359**) e **2** decisioni una legge provinciale (ordinanze numeri **208, 464**).

Nel corso del 2007 è stata pienamente confermata la propensione del Presidente del Consiglio dei ministri alla “difesa” delle disposizioni impugnate. In particolare, la difesa erariale ha partecipato a **214** giudizi, mentre in **95** non è intervenuta.

Nei **18** giudizi che hanno interessato leggi regionali, la difesa regionale è intervenuta in **5** occasioni, si è costituita – in quanto la Regione era parte dei giudizi *a quibus* – in **8** ed in **5** non ha invece spiegato attività difensiva. Nei giudizi che hanno interessato le leggi provinciali, la provincia in un giudizio si è costituita (sentenza n. **50**) ed in un altro è intervenuta (ordinanza n. **464**).

Meno frequente, ma comunque cospicua nel numero, è stata la costituzione di fronte alla Corte di alcune parti dei giudizi *a quibus*. Esse, infatti, si sono costituite in **73** giudizi.

I soggetti terzi rispetto al giudizio *a quo* sono intervenuti in **9** giudizi.

Per ciò che concerne più specificatamente i principî affermati dalla Corte nella materia del contraddittorio si osserva che, anche nel corso del 2007, si è ribadita in più occasioni la perentorietà del termine di costituzione, dichiarando conseguentemente inammissibili le costituzioni o gli interventi effettuati oltre i termini prescritti (sentenze numeri **234, 237, 257**; ordinanza n. **130**).

La Corte ha sempre fatto riferimento, ai fini della legittimazione a partecipare al processo costituzionale, esclusivamente alla qualifica formale di parte nel giudizio principale. Conformemente a questa impostazione, nel giudizio conclusosi con la sentenza n. **220**, è stata dichiarata l'inammissibilità degli interventi spiegati da soggetti che avevano giudizi analoghi dinanzi allo stesso tribunale, ritenendo che “è principio consolidato quello della necessaria corrispondenza tra le parti del giudizio principale e del giudizio incidentale, a nulla rilevando che le parti intervenute abbiano in corso giudizi analoghi a quello principale”. Più dettagliatamente, la Corte, con l'ordinanza letta in udienza, nel giudizio di cui alla sentenza n. **245**, dopo aver premesso “che, per costante giurisprudenza (...), possono partecipare al giudizio di legittimità costituzionale le sole parti del giudizio principale e 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”, ha ulteriormente specificato “che l'inammissibilità dell'intervento non viene meno in forza della pendenza di un procedimento analogo a quello principale, eventualmente 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 non manifesta infondatezza della questione”, aggiungendo “che tale considerazione resta valida anche per il caso che, nel giudizio, sia stata già prospettata, e non ancora delibata dal giudice precedente, una questione di legittimità (asseritamente) analoga a quella in considerazione”. Anche nella sentenza n. **234** è stata dichiarata l'inammissibilità dell'intervento di una parte estranea al giudizio *a quo* (negli stessi termini, cfr. sentenza n. **314**).

Di tenore analogo sono le affermazioni contenute nell'ordinanza allegata alla sentenza n. **349**, con la quale è stato dichiarato inammissibile l'intervento, in persona del suo legale rappresentante, della Consulta per la Giustizia Europea dei diritti dell'Uomo (CO.GE.DU) rilevando che, nella specie, “la CO.GE.DU”, per sua stessa ammissione, non è “direttamente toccata dalla legislazione oggetto del giudizio presupposto”, ma, in considerazione dello scopo statutario, intende ottenere che la Corte “qualifichi in via generale ed astratta la categoria delle norme” della Convenzione Europea

dei diritti dell'uomo, sicché non è titolare di un interesse giuridicamente qualificato suscettibile di essere pregiudicato immediatamente ed irrimediabilmente dalla eventuale pronuncia di accoglimento di questa Corte". Con la medesima pronuncia è stato dichiarato, altresì, inammissibile l'intervento di un'ulteriore parte, a nulla rilevando che la stessa avesse in corso un giudizio nel quale doveva farsi applicazione della norma censurata, in attesa della pronuncia della Corte, "in quanto la contraria soluzione si risolverebbe nella sostanziale soppressione del carattere incidentale del giudizio di legittimità costituzionale". Ancora, nello stesso senso sono le affermazioni contenute nell'ordinanza n. **414** nella quale sono stati dichiarati inammissibili gli interventi della Federfarma e della Federfarma Veneto, le quali sono state ritenute non essere pregiudicate dall'esito del giudizio incidentale, in quanto "portatori di un interesse collettivo proprio della generalità dei farmacisti, privo di correlazione con le specifiche e peculiari posizioni soggettive nei giudizi *a quibus*, riferiti a una fattispecie di carattere prettamente locale".

I principî esposti sono applicati dalla Corte costituzionale anche in merito alla costituzione delle Regioni e delle Province autonome, allorché si dubiti della legittimità costituzionale di loro atti normativi. Invero, con l'ordinanza n. **250**, la Corte ha ritenuto ammissibile, nel giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale avente ad oggetto la legge della Regione Siciliana, l'intervento delle Province di Agrigento, Caltanissetta, Enna, Messina, Palermo, Siracusa e Trapani, le quali, nella specie, non erano parti nel giudizio *a quo*, introdotto dalla sola Provincia di Ragusa. I giudici delle leggi hanno, infatti, ritenuto che "al principio generale – secondo il quale possono partecipare al giudizio di legittimità costituzionale (oltre il Presidente del Consiglio dei Ministri e, nel caso di legge regionale, il Presidente della Giunta) solo le parti del giudizio *a quo* – può derogarsi soltanto a favore di soggetti titolari di un interesse qualificato immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio" e che "la deroga di cui sopra è possibile solo nel caso in cui l'incidenza sulla situazione sostanziale vantata dall'interveniente derivi non già, come per tutte le altre situazioni sostanziali governate dalla legge oggetto del giudizio, dalla pronuncia della Corte sulla legittimità costituzionale della legge stessa, bensì dall'immediato effetto che la pronuncia della Corte produce sul rapporto sostanziale oggetto del giudizio *a quo*". Nel caso di specie, si è constatato che "una eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma censurata avrebbe, nella prospettiva del rimettente, la conseguenza di far venire meno, con effetto diretto su tutte le intervenienti, il fondamento normativo dell'atto amministrativo impugnato nel giudizio *a quo*, con il quale l'Assessore per il bilancio e le finanze della Regione Siciliana ha disposto una variazione del bilancio regionale, operando una detrazione, da quanto assegnato alle Province "per lo svolgimento delle funzioni amministrative conferite in base alla vigente legislazione e a titolo di sostegno per lo sviluppo", del gettito dell'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore spettante alle Province medesime". Con l'ordinanza n. **352**, invece, è stato dichiarato inammissibile l'intervento della Provincia autonoma di Bolzano, non rivestendo la qualità di parte nel giudizio *a quo*. La Corte ha posto in evidenza, in questo caso, l'assenza delle eccezionali ragioni derogatorie costituite dalla immediata incidenza della decisione della Corte sulla posizione soggettiva fatta valere, ovvero dalla circostanza che la norma impugnata è stata oggetto della speciale procedura di cui all'art. 107 dello Statuto di autonomia regionale.

Infine, circa il ruolo che le parti costituite e gli intervenienti svolgono nell'ambito del giudizio di costituzionalità, i giudici costituzionali hanno confermato anche quest'anno il consolidato orientamento giurisprudenziale in base al quale le ulteriori censure ed i parametri di costituzionalità da essi prospettati non possono essere presi in considerazione, in quanto il *thema decidendum* è fissato dal giudice con l'ordinanza di rimessione al momento del promovimento della questione di legittimità costituzionale. Così, nella sentenza n. **220**, si è precisato che è inammissibile "la censura in riferimento all'art. 34 Cost., prospettata dalle parti costituite, nel giudizio promosso con l'ordinanza registrata al n. 175 del 2006, non potendo le parti invocare parametri costituzionali diversi da quelli evocati dal giudice rimettente" (negli stessi termini si veda sentenza n. **234**). Analogamente, nella sentenza n. **104**, sono stati dichiarati inammissibili gli autonomi motivi di censura proposti, con riferimento agli artt. 98 e 117, primo comma, Cost., da alcune parti private, "potendo queste soltanto argomentare in ordine ai profili di illegittimità costituzionale prospettati

dal giudice remittente”.

10. La trattazione congiunta e la riunione delle cause

L’istituto della riunione, previsto dall’art. 15, secondo comma, delle Norme integrative per i giudizi di fronte alla Corte Costituzionale, ha avuto anche nel 2007 un’applicazione assai frequente.

Le decisioni assunte a seguito di riunione sono **91**. Non tutti i casi di riunione hanno fatto seguito ad una trattazione congiunta delle cause: a tal proposito, devono segnalarsi, in particolare, le sentenze numeri **85, 104, 220**, che hanno deciso congiuntamente questioni in parte trattate in udienza pubblica ed in parte in camera di consiglio.

Varie decisioni hanno definito un numero particolarmente elevato di giudizi, come quelli attinenti alla disciplina del Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina della immigrazione e norme sulla condizione dello straniero (sentenza n. **22**; ordinanze numeri **35, 37, 84, 101, 127, 143, 167, 218, 225, 226, 228, 279, 293, 295, 335, 357, 361, 372, 385, 386, 397, 432, 455**), alla circolazione stradale (sentenza n. **345**; ordinanze numeri **14, 23, 45, 46, 47, 71, 72, 73, 133, 146, 155, 172, 176, 185, 243, 244, 264, 283, 311, 433, 434**), all’appello del pubblico ministero avverso le sentenze di proscioglimento (sentenza n. **26**; ordinanze numeri **208, 209, 210, 211, 215, 258, 260, 326, 328, 382, 383, 435, 436, 445, 460, 461, 462**).

Per quanto attiene alla motivazione che ha condotto alla riunione, in molti casi la Corte ha addotto la “medesimezza” o l’“identità” delle questioni sollevate (sentenze numeri **1, 11, 257, 287, 314, 345** ed ordinanze numeri **8, 19, 84, 111, 180, 205, 207, 208, 209, 210, 211, 215, 226, 228, 258, 260, 326, 328, 371, 382, 383, 400, 429, 435, 436, 445, 460, 461, 462**), ovvero “la pertinenza di tutte le questione sollevate” ad un’unica materia (ordinanze numeri **167, 354, 385**).

I giudizi sono riuniti anche in caso di “questioni identiche o connesse” (ordinanze numeri **32, 73**), o “in parte identiche, in parte strettamente connesse” (sentenze numeri **321, 364**) o più semplicemente di giudizi connessi (ordinanze numeri **23, 72, 146, 225, 243, 244, 414**), o di ordinanze che sollevano questioni “identiche o analoghe” (ordinanze numeri **67, 297, 409**).

Di per sé è sufficiente, comunque, l’analogia o la parziale o sostanziale analogia delle questioni (sentenze numeri **3, 26, 103, 234**; ordinanze numeri **28, 118, 196, 293, 363**). Nell’ordinanza n. **392** i giudizi sono stati riuniti, “considerata l’identità della materia, nonché la sostanziale analogia delle questioni prospettate”.

In taluni casi, la riunione è operata allorché i giudizi presentano una comunanza di oggetto (ordinanze numeri **418, 434, 463**; sentenza n. **237**) o “un’identità dell’oggetto e dei parametri costituzionali evocati” (sentenza n. **348**).

La riunione segue, altresì, la “stessa”, la “medesimezza” o l’“identità” della disciplina legislativa impugnata (sentenze numeri **22, 104, 220** ed ordinanze numeri **70, 242**). Tale identità viene sovente rafforzata dalla identità dei parametri (sentenze numeri **245, 349**), delle censure (sentenza n. **366**, ordinanze numeri **85, 285**), delle argomentazioni (sentenza n. **267**) o, ancora, dal fatto che le motivazioni sono “in parte identiche ed in parte analoghe” (sentenza n. **192**), o soltanto “analoghe” (sentenza n. **320**, ordinanze numeri **99, 279**). La riunione, infine, può seguire nell’ipotesi di questioni sostanzialmente analoghe nei confronti della medesima disposizione di legge (sentenza n. **25**), per ragioni di “omogeneità della materia e di identità dei profili di costituzionalità” (sentenza n. **303**).

11. Le decisioni della Corte

Nell’anno 2007, la Corte, come detto, ha reso, nell’ambito del giudizio in via incidentale **319** decisioni, di cui **65** in forma di sentenza e **254** in forma di ordinanza.

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

11.1. Le decisioni interlocutorie

Nel corso dell'anno 2007 sono state pronunciate soltanto **4** ordinanze lette in udienza (nei procedimenti definiti con le sentenze numeri **245, 257, 349** e con l'ordinanza n. **352**) concernenti l'ammissibilità o meno di interventi di terzi (sul punto, si rinvia a quanto detto *supra*, par. 9). Non sono, invece, state pronunciate ordinanze cd. istruttorie ex art. 12 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, relative all'acquisizione dei mezzi di prova. Ciò, evidentemente, dimostra che sono state ritenute sufficienti le informazioni che sono giunte alla Corte attraverso l'ordinanza di rimessione (o, eventualmente, con l'attività dei soggetti intervenuti o costituitisi in giudizio).

11.2. Le decisioni processuali

A] Le decisioni che recano un dispositivo di inammissibilità sono pari a **17**, per un totale di **20** dispositivi di inammissibilità.

L'insieme più ampio di statuizioni di inammissibilità è quello connesso a carenze riscontrate nella motivazione dell'ordinanza di rimessione. In alcuni casi, il difetto di motivazione è stato individuato relativamente alla rilevanza della questione (sentenze numeri **25, 183, 245, 315, 432**); in altre ipotesi, ad essere censurata è stata la circostanza che i parametri fossero stati evocati senza alcuna motivazione specifica (sentenze numeri **140, 284, 322**). Di diverso segno, ma con identico risultato, sono le ipotesi in cui il giudice *a quo* non si fa carico della praticabilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata del quadro normativo preso in considerazione (sentenze numeri **50, 183, 192, 432**). Nella sentenza n. **284**, inoltre, l'inammissibilità è stata pronunciata attesa la competenza del giudice rimettente e non della Corte ad accertare una questione di compatibilità comunitaria.

Nella sentenza n. **103** i vizi hanno riguardato molteplici aspetti, e segnatamente il fatto che i rimettenti hanno "*motivato per relationem*" la non manifesta infondatezza della questione con rinvio al contenuto di precedenti ordinanze di rimessione, la mancanza di motivazione sulla non manifesta infondatezza, l'inapplicabilità della norma censurata nel giudizio *a quo*, l'omessa verifica della praticabilità di un'interpretazione adeguatrice della disposizione rimessa all'esame della Corte.

Per quanto attiene all'oggetto del giudizio di costituzionalità, la sentenza n. **272** ha dichiarato inammissibile una questione che il giudice aveva sollevato dando alla disposizione oggetto un significato che in realtà non aveva e trascurando altre diverse posizioni della giurisprudenza della Corte dei conti formatesi sul punto.

Nella sentenza n. **22**, la Corte ha dichiarato l'inammissibilità della questioni proposte afferenti tutte al trattamento sanzionatorio del reato previsto dall'art. 14, comma *5-ter*, primo periodo, del d.lgs. n. 286 del 1998, non potendo la Corte «procedere ad un nuovo assetto delle sanzioni penali stabilite dal legislatore, giacché mancano nell'attuale quadro normativo in *subiecta materia* precisi punti di riferimento che possano condurre a soluzioni costituzionalmente obbligate. Né una pronuncia caducatoria, né una pronuncia additiva potrebbero introdurre nuove sanzioni penali o trasporre pene edittali da una fattispecie ad un'altra, senza l'esercizio, da parte del giudice delle leggi, di un inammissibile potere discrezionale di scelta». Le ulteriori questioni proposte ed esaminate con la medesima sentenza sono state anch'esse dichiarate inammissibili in quanto fondate su di un quadro normativo ipotetico derivante dalla eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale del trattamento sanzionatorio massimo con conseguente difetto di rilevanza e per carenza assoluta di motivazione circa le specifiche ragioni di contrasto con i parametri costituzionali evocati. Del pari, la sentenza n. **33** ha escluso che la Corte potesse rendere una sentenza additiva in materia processuale rilevando proprio che "non rientra nei poteri di questa Corte creare un nuovo tipo di processo contumaciale (...) che obblighi il giudice, come richiesto dal rimettente, a dichiarare la contumacia al di là delle condizioni attualmente previste dalla legge". Analogamente, nella sentenza n. **182**, l'inammissibilità è stata pronunciata per la richiesta di una pronuncia additiva per mera esigenze di coerenza sistematica e simmetria delle fattispecie. Ancora, nella sentenza n.

104, l'inammissibilità è dovuta al fatto che la questione è stata proposta in termini, ad un tempo, congiuntivi e alternativi, senza vincolo di subordinazione e alla circostanza che alcuni motivi di censura erano stati proposti dalle parti private. Infine, nella sentenza n. **321**, l'inammissibilità è stata pronunciata per difetto di legittimazione in carenza di motivazione sul punto del giudice *a quo*.

B] Le pronunce di manifesta inammissibilità sono state **138** (di cui 2 sentenze e 136 ordinanze) per un totale di **146** dispositivi di manifesta inammissibilità. Le motivazioni che hanno portato a siffatte decisioni possono essere ricondotte a cinque categorie, concernenti, rispettivamente, (a) il difetto di legittimazione del giudice rimettente, (b) l'assenza di un nesso di pregiudizialità tra giudizio principale e giudizio in via incidentale, (c) le carenze che affliggono l'ordinanza di rimessione, (d) il cattivo esercizio da parte del giudice *a quo*, anteriormente al promuovimento della questione, dei poteri interpretativi, (e) la tipologia di pronuncia richiesta alla Corte costituzionale.

a) La mancanza di motivazione sulla sussistenza della giurisdizione del giudice *a quo* in presenza di diversi orientamenti giurisprudenziali sul punto è stata alla base della manifesta inammissibilità di cui alle ordinanze numeri **394** e **395** (si veda anche *supra*, par. 2).

b) Un numero consistente di decisioni ha riscontrato un difetto del nesso di pregiudizialità tra il giudizio *a quo* e la questione di legittimità costituzionale sollevata (sentenze numeri **25**, **103**; ordinanze numeri **6**, **86**, **225**, **248**, **249**, **312**, **361**, **372**, **392**, **410**, **411**). Per maggiori dettagli in merito alle ragioni che fondano tale difetto, si rinvia a quanto detto *supra*, par. 3.

c) La categoria numericamente più cospicua è quella delle dichiarazioni di manifesta inammissibilità derivanti da vizi di motivazione dell'ordinanza di rimessione (sentenza n. **366**; ordinanze numeri **15**, **31**, **36**, **49**, **60**, **61**, **71**, **72**, **91**, **92**, **100**, **101**, **114**, **127**, **129**, **132**, **136**, **142**, **147**, **148**, **186**, **205**, **207**, **216**, **227**, **243**, **250**, **280**, **308**, **317**, **319**, **333**, **352**, **354**, **360**, **363**, **397**, **404**, **406**, **408**, **411**, **415**, **421**, **426**, **429**, **447**, **449**, **450**). In tale ambito possono essere annoverate anche le decisioni inerenti ad ordinanze motivate *per relationem* (ordinanze numeri **6**, **29**, **42**, **75**, **103**, **354**, **450**).

L'errore nella individuazione dei termini delle questioni è stato alla base delle declaratorie di inammissibilità manifesta rese con le ordinanze numeri **42**, **187**, **198**, **248**, **294**, **384**, **435**, **459**, **461**.

Le carenze censurate con la manifesta inammissibilità riguardano anche la mancata presa in considerazione di modifiche legislative ovvero la mancanza di motivazione sulla perdurante applicabilità di disposizioni abrogate (ordinanze numeri **31**, **168**, **265**, **310**, **426**), di richiesta di sindacato di costituzionalità su norme regolamentari (ordinanze numeri **37**, **130**, **381**) o su atti privi di forza di legge (ordinanza n. **309**), o, ancora, l'esistenza di precedenti pronunce della Corte su questioni sostanzialmente identiche (ordinanze numeri **160**, **167**, **354**, **355**, **409**).

Anche le questioni sollevate in modo generico, ipotetico, contraddittorio, o ancipite hanno condotto ad ordinanze di manifesta inammissibilità (sentenza n. **350**; ordinanze numeri **56**, **62**, **163**, **167**, **186**, **293**, **296**, **307**, **316**), così come la prospettazione di meri inconvenienti di fatto senza la precisazione del *petitum* (ordinanza n. **123**) e senza l'indicazione dello specifico intervento richiesto alla Corte "onde ricondurre la norma censurata a legittimità costituzionale" (ordinanze numeri **227**, **393**), nonché la prospettazione di due diverse richieste incompatibili tra loro, senza porle in rapporto di graduazione o subordinazione (ordinanza n. **242**).

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

d) In ordine ai rapporti tra la questione di legittimità costituzionale ed i poteri interpretativi del giudice *a quo*, la Corte ha talvolta censurato con la manifesta inammissibilità l'erroneo presupposto interpretativo da cui muoveva il rimettente (ordinanze numeri **63**, **334**). Più frequenti sono comunque state le declaratorie di inammissibilità manifesta discendenti dal mancato esperimento di un tentativo di dare alle disposizioni denunciate una interpretazione conforme alla Costituzione (ordinanze numeri **47**, **68**, **108**, **128**, **129**, **133**, **153**, **281**, **369**, **392**, **396**, **409**, **445**, **448**), da richieste tendenti ad ottenere un avallo all'interpretazione che il giudice *a quo* ritenga di dover dare

(ordinanze numeri **85, 161, 292, 297, 464**), ovvero dirette a porre alla Corte la scelta tra due opzioni ermeneutiche alternative (ordinanze numeri **70, 122, 449**). Riferimenti più dettagliati sono contenuti *supra*, par. 8.

e) Il tipo di intervento richiesto alla Corte è stato alla base di alcune pronunce di manifesta inammissibilità, motivate dal tipo di intervento additivo cui la Corte era chiamata, che avrebbe inciso su un ambito lasciato alla discrezionalità del legislatore (ordinanze numeri **83, 112, 145, 185, 199, 225, 233, 249, 333, 381**) o si sarebbe tradotto in una addizione *in malam partem* in materia penale (ordinanze numeri **164, 407**).

C] Le decisioni con cui la Corte ha restituito gli atti al giudice rimettente o ai giudici rimettenti sono **68**.

Nella maggior parte dei casi, la restituzione è stata dovuta al sopravvenire di una decisione di incostituzionalità che ha caducato la disposizione denunciata o che ha comunque inciso sull'oggetto della questione (ordinanze numeri **93, 99, 120, 135, 219, 224, 266, 318, 424, 425, 440**). Nell'ambito di tale categoria il numero più cospicuo di restituzioni è dovuto alla declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 20 febbraio 2006, n. 46, recante modifiche al codice di procedura penale, in materia di inappellabilità delle sentenze di proscioglimento, nonché dell'art. 10, comma 2, della stessa legge, avvenuta con la sentenza n. 26/2007 (ordinanze numeri **203, 204, 206, 208, 209, 210, 211, 212, 213, 214, 215, 217, 258, 259, 260, 261, 262, 263, 324, 325, 326, 327, 328, 436, 458, 460, 462**).

Altra fattispecie ricorrente è stata quella di restituzione in dipendenza di modifiche legislative sopravvenute a mutare il quadro normativo tenuto presente dal giudice *a quo* (ordinanze numeri **16, 23, 48, 73, 74, 87, 126, 143, 146, 172, 177, 196, 226, 231, 244, 297, 303, 356, 371, 385, 414, 433**). In questa categoria si collocano talune decisioni in cui la restituzione atti è dovuta alla sopravvenuta appartenenza della Romania all'Unione Europea (ordinanze numeri **293, 295, 336, 382, 383, 455**).

Vi sono dei casi in cui, alla decisione di incostituzionalità incidente sull'oggetto, si è associato un successivo intervento legislativo, conducendo ad una restituzione per il concorrere di questi due motivi (ordinanze numeri **283, 386**).

11.3. Le decisioni di rigetto

A] La maggioranza delle decisioni di rigetto sono adottate nella forma della manifesta infondatezza. Infatti, le pronunce che recano tali dispositivi sono in totale **62** (di cui **61** ordinanze e **1** sentenza), per un totale di **64** dispositivi di manifesta infondatezza.

Dalle *rationes decidendi* emerge che buona parte delle pronunce sono derivate dalla infondatezza *ictu oculi* delle questioni poste (ordinanze numeri **4, 5, 18, 28, 34, 67, 76, 84, 111, 131, 181, 282, 298, 335, 351, 370, 377**).

Non mancano le dichiarazioni di manifesta infondatezza derivanti dalla circostanza che trattavasi di materia riservata alla discrezionalità del legislatore, discrezionalità esercitata in modo non irragionevole (ordinanze numeri **30, 71, 264, 391, 456**).

L'erroneità del presupposto interpretativo da cui muoveva il giudice *a quo* è stata all'origine delle declaratorie di manifesta infondatezza contenute nelle ordinanze numeri **7, 14, 118, 180, 323, 389, 392, 437**.

La formula della manifesta infondatezza è stata impiegata anche nelle ipotesi in cui le situazioni poste a confronto non erano omogenee o tra loro non comparabili (ordinanze numeri **106, 144, 249, 362, 376, 405, 446**).

Piuttosto numerosi sono stati i casi in cui la decisione di manifesta infondatezza è stata dedotta da precedenti statuizioni della Corte. Precedenti decisioni di infondatezza di analoghe o delle stesse questioni hanno, infatti, dato luogo alle decisioni di manifesta infondatezza di cui alle ordinanze numeri **8, 19, 20, 27, 28, 44, 46, 112, 113, 118, 155, 218, 228, 232, 285, 357, 361, 400, 417, 418**,

439, 446 ed alla sentenza n. **257**.

Si menziona, infine, l'ordinanza n. **420**, nella quale la manifesta infondatezza è dovuta all'inconferenza del parametro costituzionale invocato, supportato, come mero argomento, dall'adombrata irragionevolezza della norma censurata.

B] Le decisioni di rigetto che recano un dispositivo di non fondatezza sono **26** (per un totale di **32** dispositivi di non fondatezza). Di esse due presentano il dispositivo tipico delle decisioni interpretative (sentenze numeri **379** e **403**). Formalmente esse dichiarano infondata la questione proposta, ma “nei sensi di cui in motivazione”, facendo così riferimento all'interpretazione corretta fornita nella motivazione della decisione idonea “a fugare i dubbi di legittimità costituzionale proposti dal rimettente” e in linea con il consolidato orientamento della Corte secondo il quale “una disposizione deve essere dichiarata incostituzionale non perché può essere interpretata in modo tale da contrastare con precetti costituzionali, ma soltanto quando non sia possibile attribuire ad essa un significato che la renda conforme alla Costituzione”.

Delle sentenze di rigetto formalmente non interpretative, è da constatare come molte rechino una motivazione nella quale la Corte ha provveduto ad una (re)interpretazione delle disposizioni impugnate, giungendo in tal modo ad esiti sostanzialmente analoghi a quelli propri di una decisione interpretativa di rigetto (si segnalano, in particolare, le sentenze numeri **109, 183, 237**). Un'altra decisione che merita di essere ricordata è la sentenza n. **54**, nella quale i giudici costituzionali, pur ritenendo che i precetti di cui agli artt. 76 e 77 non siano stati violati, hanno rilevato che, comunque, “è auspicabile una maggiore specificazione nella determinazione dei principî e criteri direttivi da parte del legislatore delegante, affinché non sia alterato l'assetto costituzionale delle fonti”.

Nelle sentenze numeri **3, 220, 234, 237, 315, 345** la declaratoria di non fondatezza è dovuta alla non irragionevolezza della scelta operata dal legislatore.

11.4. Le decisioni di accoglimento

Nel corso del 2007, sono state pronunciate **36** sentenze che contengono una o più declaratorie di illegittimità costituzionale, per un totale di **48** dispositivi di annullamento.

A] In **8** occasioni si è avuta una dichiarazione di illegittimità costituzionale di una intera disposizione (sentenze numeri **25, 116, 156, 171, 267, 348, 349, 364**).

B] L'insieme nettamente più cospicuo di incostituzionalità è quello delle sentenze «manipolative». Di queste, **11** sono decisioni additive, le quali «aggiungono» alla disposizione legislativa significati normativi, dichiarandola incostituzionale «nella parte in cui non prevede» un determinato contenuto (sentenze numeri **1, 79, 245, 254, 321, 329**), ovvero nella parte in cui (nel fare divieto di trasportare, stoccare, conferire, trattare o smaltire, nel territorio della Sardegna, rifiuti comunque classificati, di origine extraregionale) “non esclude” dall'applicabilità del divieto i rifiuti di provenienza extraregionale diversi da quelli urbani non pericolosi (sentenza n. **12**).

Con precipuo riferimento alle decisioni additive, la sentenza n. **270** dichiara “l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 44, della legge 23 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004), nella parte in cui non consente l'applicazione dell'art. 9 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2003), anche ai periodi di imposta non coincidenti con l'anno solare, chiusi anteriormente al 31 dicembre 2002, ai quali non è applicabile la suddetta disposizione della legge 289 del 2002 e per i quali, entro il 31 ottobre 2003, sono state presentate dichiarazioni dei redditi tempestive, ai sensi dell'art. 2 del d.P.R. 22 luglio 1998, n. 322 (Regolamento recante modalità per la presentazione delle dichiarazioni relative alle imposte sui redditi, all'imposta regionale sulle attività produttive e all'imposta sul valore aggiunto, ai sensi dell'art. 3, comma 136, della legge 23 dicembre 1996, n. 662), nel testo all'epoca vigente”.

Di notevole interesse è anche la sentenza n. **77**, con la quale la Corte, discostandosi dall'indirizzo espresso dalle Sezioni Unite della Cassazione che ritenevano risolvibile *de iure condito* la questione

pendente dinanzi alla Corte, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale "dell'art. 30 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034 (Istituzione dei Tribunali amministrativi regionali), 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 munito di giurisdizione". La Corte ha contestualmente precisato, nella motivazione della sentenza, che "la disciplina legislativa che, con l'urgenza richiesta dall'esigenza di colmare una lacuna dell'ordinamento processuale, verrà emanata, sarà vincolata solo nel senso che essa dovrà dare attuazione al principio della conservazione degli effetti, sostanziali e processuali, prodotti dalla domanda proposta a giudice privo di giurisdizione nel giudizio ritualmente riattivato – a seguito di declinatoria di giurisdizione – davanti al giudice che ne è munito". Il legislatore, dunque, potrà, sulla base di una scelta di fondo a lui demandata, stabilire "se mantenere in vita il principio per cui ogni giudice è giudice della propria giurisdizione ovvero adottare l'opposto principio seguito dal codice di procedura civile (art. 44) per la competenza". La Corte, infine, ha affermato che "laddove possibile utilizzando gli strumenti ermeneutici (...) i giudici ben potranno dare attuazione al principio della conservazione degli effetti della domanda nel processo riassunto".

Altri casi di decisioni additive sono rappresentati dalla sentenza n. **158**, che ha dichiarato "l'illegittimità costituzionale dell'art. 42, comma 5, del decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151 (Testo Unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e paternità, a norma dell'art. 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53), nella parte in cui non prevede, in via prioritaria rispetto agli altri congiunti indicati dalla norma, anche per il coniuge convivente con 'soggetto con handicap in situazione di gravità', il diritto a fruire del congedo ivi indicato", nonché dalla sentenza n. **11**, che dichiara l'"illegittimità costituzionale del paragrafo B.3), lettera h), della tabella prevista dall'articolo 1, comma 1, del decreto legge 7 aprile 2004, n. 97 e allegata al medesimo decreto, (Disposizioni urgenti per assicurare l'ordinato avvio dell'anno scolastico 2004-2005, nonché in materia di esami di Stato e di Università), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 giugno 2004, n. 143, nella parte in cui, con riferimento ai comuni di montagna, non limita l'attribuzione del doppio punteggio alle scuole pluriclasse".

C] Le decisioni di tipo ablatorio (o di accoglimento parziale) sono **18**. Esse caducano una parte dei contenuti della disposizione legislativa attraverso le formule secondo cui la disposizione è incostituzionale "nella parte in cui prevede" (sentenze numeri **26, 104, 189, 190, 320, 366**) ovvero nella parte in cui "stabilisce" (sentenze numeri **116, 170, 340, 359, 390**) o "dispone" (sentenze numeri **103, 330**) un certo contenuto, o, ancora, "nella parte in cui esclude" un certo contenuto, come le sentenze numeri **26 e 320** che, rispettivamente, dichiarano "l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 20 febbraio 2006, n. 46 (...), nella parte in cui, sostituendo l'art. 593 del codice di procedura penale esclude che il pubblico ministero possa appellare contro le sentenze di proscioglimento, fatta eccezione per le ipotesi previste dall'art. 603, comma 2, del medesimo codice, se la nuova prova è decisiva" e "l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge 20 febbraio 2006, n. 46 (...), nella parte in cui (modificando l'art. 443, comma 1, del codice di procedura penale), esclude che il pubblico ministero possa appellare contro le sentenze di proscioglimento emesse a seguito di giudizio abbreviato". In taluni casi, analogamente, la formula ablativa si traduce in una illegittimità costituzionale di una disposizione "limitatamente alle parti", espressamente individuate (sentenza n. **200**).

Un dispositivo più elaborato, pur se sempre di tipo ablativo, è quello che reca la sentenza n. **50**, con cui si dichiara "l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1, lettera i), della legge della Provincia di Bolzano 10 agosto 1995, n. 16 (Riforma dell'ordinamento del personale della provincia), introdotto dall'art. 38 della legge provinciale 11 agosto 1998, n. 9 (Disposizioni finanziarie in connessione con l'assestamento del bilancio di previsione della provincia per l'anno finanziario 1998 e per il triennio 1998-2000 e norme legislative collegate), nella parte in cui contrasta con il principio fondamentale di cui all'art. 2-septies del decreto legge 29 marzo 2004, n. 81 (Interventi urgenti per fronteggiare situazioni di pericolo per la salute pubblica) convertito, con modificazioni, nella legge 26 maggio 2004, n. 138".

Tra le decisioni ablativo, poi, si rammenta anche la sentenza n. **314**, il cui dispositivo prevede l'“illegittimità costituzionale del combinato disposto dell'art. 10, comma 9, della legge della Regione Campania 13 agosto 1998, n. 16 (Assetto dei Consorzi per le aree di sviluppo industriale), e dell'art. 77, comma 2, della legge della Regione Campania 11 agosto 2001, n. 10 (Disposizioni di finanza regionale anno 2001), nella parte in cui proroga per un triennio i piani regolatori dei nuclei delle aree industriali già scaduti”.

D] Tra le decisioni di accoglimento, ve ne è **1** interpretativa di accoglimento che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 47, 48 e 50 della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), “ove interpretati nel senso che allo straniero extracomunitario, entrato illegalmente nel territorio dello Stato o privo del permesso di soggiorno, sia in ogni caso precluso l'accesso alle misure alternative da essi previste” (sentenza n. **78**).

F] Infine, nell'anno 2007, si rinvergono **6** dispositivi di illegittimità costituzionale consequenziale rese ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953 (sentenze numeri **25, 170, 245, 270, 330, 348**).

12. La correzione degli errori materiali

Nell'anno 2007 è stata resa una sola pronuncia di correzione di errori materiali concernente un precedente giudizio in via incidentale. L'ordinanza è la n. **9**, con la quale si è proceduto alla correzione di un errore materiale contenuto nel paragrafo 3 del “considerato in diritto” della sentenza n. 350 del 2006, resa appunto nell'ambito di un giudizio in via incidentale.

Capitolo II

Il giudizio di legittimità costituzionale in via principale

1. Premessa

Nel 2007 sono state pronunciate 76 decisioni in sede di giudizio in via principale, delle quali 58 sentenze e 18 ordinanze.

2. Il ricorso

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

2.1. 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, e ciò sia con riferimento ai parametri che si assumono violati, sia ai fini della individuazione delle norme impuginate.

La scelta politica del Governo di impugnare norme regionali si esprime nell'indicazione delle specifiche disposizioni ritenute eccedenti le competenze della Regione, salva l'autonomia tecnica dell'Avvocatura dello Stato nell'individuazione dei motivi di censura. La sentenza n. **81** ha perciò dichiarato inammissibile la questione di costituzionalità di una disposizione indicata nell'epigrafe del ricorso, ma non compresa nell'elenco delle norme oggetto di impugnazione contenuto nella relazione ministeriale richiamata dalla delibera del Consiglio dei ministri autorizzativa del ricorso.

A conferma che "l'oggetto dell'impugnazione è definito dal ricorso in conformità alla decisione assunta dal Governo", nella stessa sentenza n. **81**, la Corte, dato atto della omessa indicazione di alcune disposizioni nell'epigrafe e della presenza di censure ad esse rivolte nel corpo del ricorso, ha tenuto conto della corrispondenti indicazioni contenute nella relazione del Ministro per gli affari regionali ed ha determinato l'oggetto del giudizio di legittimità costituzionale includendovi anche le disposizioni alle quali la relazione ministeriale e la sola motivazione del ricorso facevano riferimento.

La sentenza n. **64** ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale riferite ad un'intera legge della Regione Umbria, rilevando che, "in coerenza con il contenuto della delibera del Consiglio dei ministri", risultavano formulati specifici rilievi solo con riguardo ad alcune disposizioni, mentre le censure indirizzate all'intero testo normativo erano del tutto generiche.

Con riferimento alla indicazione dei parametri, la sentenza n. **98** ha chiarito che non possono essere considerati inammissibili i ricorsi che si fondano su deliberazioni che «non indicano gli specifici parametri costituzionali che si asseriscono lesi dalle disposizioni impuginate, ma accennano solo genericamente alla lesione delle competenze costituzionali delle medesime Regioni». Infatti, «l'organo politico promotore del ricorso in via principale ha il solo onere di indicare le norme che intende impugnare, mentre i motivi di censura e i conseguenti parametri costituzionali ben possono essere rimessi all'autonoma iniziativa della difesa tecnica».

Con la sentenza n. **453**, la Corte ha, peraltro, ritenuto che nei casi in cui il ricorso ha ad oggetto l'impugnazione di diverse norme di una stessa legge di contenuto eterogeneo, la delibera regionale di autorizzazione a proporre il ricorso deve contenere, a pena di inammissibilità, l'indicazione specifica dei parametri costituzionali asseritamente lesi, con riferimento ad ogni disposizione

impugnata, al fine di consentire di individuare le ragioni poste a fondamento di ogni singola censura. Analogamente, con la sentenza n. **275**, la Corte ha dichiarato inammissibili alcune questioni perché nella delibera di autorizzazione del Consiglio dei ministri mancava ogni riferimento ai parametri costituzionali cui rapportarsi per giudicare la questione, ritenendo che ciò esprimesse la volontà dello Stato di non promuoverla.

Sotto altro profilo, la rilevanza della deliberazione dell'organo politico viene affermata da quelle pronunce relative a situazioni nelle quali, a fronte di censure proposte nei confronti di testi normativi complessi, la delibera (della Giunta regionale) non reca la indicazione delle norme da sottoporre a scrutinio di costituzionalità, ma si limita ad indicare solo genericamente settori od oggetti di disciplina che trovano articolata e complessa regolamentazione nell'atto legislativo impugnato. Così, la sentenza n. **367** ha dichiarato inammissibili le questioni proposte in un ricorso regionale avverso varie disposizioni del codice dei beni culturali e del paesaggio, rilevando che la delibera della Giunta con la quale l'impugnazione era stata autorizzata non recava l'indicazione delle disposizioni da sottoporre a scrutinio di costituzionalità.

Con la sentenza n. **365** la Corte ha dichiarato inammissibili alcune delle censure prospettate nel ricorso dell'Avvocatura generale dello Stato, in quanto non contenute nella delibera governativa di impugnazione della legge e nell'allegata relazione ministeriale: «la discrezionalità della difesa tecnica ben può [...] integrare una solo parziale individuazione dei motivi di censura».

2.2. La notifica del ricorso

Per quel che attiene alla notifica del ricorso introduttivo, la sentenza n. **300** ha stabilito che “anche nei giudizi introdotti in via principale di fronte alla Corte [...] va tenuto distinto il momento in cui la notificazione deve intendersi perfezionata nei confronti del notificante – che coincide con la data della consegna dell'atto all'ufficiale giudiziario – rispetto al momento in cui essa si perfeziona per il destinatario dell'atto – che coincide con la data in cui quest'ultimo lo riceve”. La medesima sentenza ha perciò respinto l'eccezione di tardività del ricorso statale consegnato tempestivamente all'ufficiale giudiziario per la notificazione, ma recapitato al Presidente della Regione oltre il termine previsto dall'art. 31 della legge 11 marzo 1953, n. 87, escludendo che venga con ciò a determinarsi una situazione di incertezza, atteso che “la pendenza del termine per l'impugnazione della legge regionale da parte dello Stato non ha alcuna valenza sospensiva della efficacia della legge regionale stessa”.

2.3. I contenuti del ricorso

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

I vizi afferenti al ricorso possono quindi essere raggruppati con riferimento (a) all'individuazione delle norme oggetto delle questioni, (b) all'individuazione delle norme parametro e (c) alla motivazione delle censure.

(a) L'indicazione erronea delle norme oggetto di censura, allorquando sia chiaramente frutto di *lapsus calami*, privo di efficacia decettiva, non determina la inammissibilità della questione; in particolare, non ha efficacia decettiva l'errore sulla data della legge impugnata, quando – come nel caso di specie – il ricorrente abbia identificato adeguatamente la questione sollevata nei suoi termini normativi, indicando le norme costituzionali e ordinarie il cui rapporto di compatibilità o incompatibilità costituisce l'oggetto della questione di costituzionalità (sentenza n. **300**).

Nella sentenza n. **269**, la Corte, pur rilevando che la norma impugnata era stata erroneamente indicata dall'Avvocatura dello Stato (e prima ancora dal Dipartimento per gli Affari regionali nella relazione allegata alla delibera del Consiglio dei ministri), ha tuttavia ritenuto che dal contenuto del ricorso era possibile desumere chiaramente quale fosse la disposizione alla quale si rivolgevano le

censure del ricorrente.

Quanto alle questioni concernenti intere leggi, la Corte ha ribadito che esse sono inammissibili, quando le censure adeguatamente motivate riguardino solo singole disposizioni, mentre quella indirizzata all'intero testo normativo sia del tutto generica (sentenza n. **64**).

La Corte è attenta a che sussista la coerenza delle censure proposte con riferimento alla presenza di disposizioni connesse a quelle oggetto di specifica impugnazione. E così, le sentenze numeri **157** e **378** hanno dichiarato inammissibili questioni riguardanti disposizioni consequenziali ad altre che non erano state oggetto di impugnazione. La sentenza n. **401**, a sua volta, ha dichiarato la inammissibilità, tra l'altro, di una questione perché relativa ad una norma avente ad oggetto aspetti specifici della disciplina dei contratti relativi alla tutela dei beni culturali, in relazione ai quali, peraltro, non era stata indicata la fonte normativa che li regola e sulla quale avrebbe dovuto incidere la pronuncia della Corte.

Sono comunque inammissibili le questioni proposte nei confronti di disposizioni alle quali si attribuisce un contenuto normativo che, invece, si rinviene in altre disposizioni del medesimo testo legislativo (sentenza n. **201**).

(b) L'indicazione del parametro concorre ad individuare i termini della questione sottoposta all'esame della Corte, talché la sua specificazione si rivela necessaria, salva la possibilità per la Corte di procedere 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.

In generale, la Corte ritiene che sia onere dell'ente ricorrente puntualizzare – a pena di inammissibilità – i motivi di illegittimità costituzionale delle singole norme denunciate, non essendo sufficiente la individuazione di una serie di parametri costituzionali che sarebbero genericamente violati da tutte le norme censurate (sentenza n. **387**). Peraltro, non determina l'inammissibilità delle questioni il fatto che nel ricorso vengano svolte specifiche censure con riferimento ad una disposizione e che poi ad esse si faccia riferimento per motivare la richiesta di dichiarazione di illegittimità costituzionale di altre disposizioni alla prima connesse (sentenza n. **169**).

Il parametro può anche essere indicato solo nella parte motiva del ricorso. Per questa ragione, la Corte, nella sentenza n. **137**, ha respinto un'eccezione di inammissibilità dedotta per asserita mancanza di alcun parametro costituzionale, rilevando che “nella parte motiva del ricorso è espressamente indicato l'art. 117, quarto comma, Cost., quale norma costituzionale violata” e che, “in secondo luogo, sono chiaramente desumibili dalla motivazione del ricorso gli altri parametri costituzionali evocati (artt. 118 e 119 Cost.)”. Analogamente, la sentenza n. **373** ha rigettato un'eccezione di inammissibilità per omessa indicazione dei parametri, osservando che il ricorso introduttivo pone esplicitamente al centro delle doglianze manifestate il presunto superamento dei limiti di cui allo statuto speciale. La questione è, invece, inammissibile quando non sono individuate specifiche censure, né è possibile estendere le argomentazioni formulate rispetto ad altre norme impugnate (sentenza n. **64**), ovvero quando la impugnazione di specifiche disposizioni sia solo genericamente collegata alle espressioni introduttive del ricorso, le quali facciano riferimento alla presunta violazione da parte di varie norme contenute nella legge regionale dei parametri costituzionali invocati (sentenza n. **81**).

Ed ancora, un'eccezione di inammissibilità per mancata enunciazione del parametro costituzionale è stata respinta dalla sentenza n. **193**, atteso che il ricorso evocava espressamente la materia del “coordinamento della finanza pubblica”, sia pure senza nominare l'art. 117, terzo comma, Cost., risultando così evidente la sfera di competenza legislativa ritenuta lesa dalla ricorrente. Nella medesima sentenza, è invece stata dichiarata inammissibile un'altra questione a causa dell'omessa indicazione del parametro costituzionale di competenza asseritamente violato. Nella specie, veniva denunciata la lesione «dell'autonomia politica e della stessa dignità politica degli organi elettivi della Regione, sottoposti a misure sanzionatorie che eccedono quanto è necessario e proporzionato al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica», e la Corte ha

ritenuto che non potesse ipotizzarsi nemmeno una compromissione dell'autonomia o persino della "dignità politica" della Regione e dei suoi organi elettivi.

L'onere di puntualizzazione è configurabile in modo più accentuato nei casi in cui venga dedotta la violazione dell'art. 76 Cost., per contrasto della norma impugnata con i principî e criteri direttivi stabiliti dalla legge di delegazione, derivando la inammissibilità della questione dalla omessa indicazione, in modo puntuale e argomentato, di quei principî e criteri direttivi (sentenza n. **367**). Analogo onere di specificazione sussiste nei casi in cui venga dedotta la violazione di norme comunitarie (sentenze numeri **64** e **431**), le quali fungono da norme interposte atte ad integrare il parametro per la valutazione di conformità della normativa regionale all'ordinamento comunitario, in base agli artt. 117, primo comma, e 11 Cost. (sentenza n. **269**).

Con riferimento alle problematiche inerenti all'indicazione dei parametri ricavabili dagli statuti speciali, nelle sentenze numeri **238** e **286**, la Corte ha dichiarato inammissibili le questioni fondate sulla pretesa diretta applicabilità alla Regione Friuli-Venezia Giulia di alcune disposizioni del Titolo V della Costituzione relative al regime giuridico degli enti locali operanti nella Regione. Infatti, la mancata illustrazione delle ragioni per cui si imporrebbe ad una Regione speciale l'applicazione di disposizioni del Titolo V della Costituzione e del rapporto di queste con le disposizioni contenute nello statuto speciale impediscono di giudicare il merito delle censure. In particolare, poi, con specifico riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *p*), Cost., la Corte ha ribadito che la competenza primaria attribuita alle Regioni a statuto differenziato in materia di ordinamento degli enti locali «non è intaccata dalla riforma del Titolo V, Parte seconda della Costituzione, ma sopravvive, quanto meno, nello stesso ambito e negli stessi limiti definiti dagli statuti». Con la sentenza n. **286**, la Corte ha altresì dichiarato inammissibili le censure formulate in riferimento al "limite dell'armonia con la Costituzione" posto dall'art. 4 dello statuto di autonomia della Regione Friuli-Venezia Giulia e motivate nel senso che le disposizioni impuginate non terrebbero conto delle funzioni proprie di cui le Province sarebbero titolari ai sensi degli artt. 114, secondo comma, e 118, secondo comma Cost. e che non sarebbero comprimibili da parte del legislatore nazionale o regionale.

Analogamente, la sentenza n. **38** ha dichiarato inammissibile una questione proposta dallo Stato nei confronti di una disposizione di una delibera legislativa approvata dalla Assemblea regionale siciliana perché il ricorrente ha del tutto omissso di specificare le ragioni per cui dovrebbe prendersi in considerazione l'art. 117, secondo comma, lettera *o*), Cost. in luogo del parametro ricavabile dallo statuto speciale. E ciò sarebbe stato tanto più necessario, in quanto, posto che l'art. 14, lettera *g*), dello statuto di autonomia attribuisce alla competenza legislativa primaria della Regione la materia «stato giuridico ed economico degli impiegati e funzionari della Regione», il Commissario dello Stato avrebbe dovuto spiegare, quanto meno, in quale rapporto si pongono i parametri desumibili, rispettivamente, dal suddetto statuto e dalla Costituzione.

Nella sentenza n. **238**, la Corte ha avuto cura di specificare che difetta di idonea motivazione il ricorso statale che sostenga l'applicabilità ad una Regione ad autonomia speciale, qual è la Regione Friuli-Venezia Giulia, dell'art. 123, quarto comma, Cost., unicamente in forza dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, senza illustrare le ragioni a sostegno della ritenuta applicabilità "«mediante la valutazione dei parametri costituzionali ricavabili dallo statuto speciale» tuttora vigente e che attribuisce alla potestà legislativa primaria della Regione la competenza in materia di «ordinamento degli enti locali» (art. 4, n. 1-*bis*). Infatti, gli spazi di maggiore autonomia introdotti dalla riforma del titolo V della Costituzione debbono essere apprezzati con esclusivo riguardo alle competenze regionali, e non già a quelle relative agli enti locali".

Con riferimento all'impugnazione di disposizioni legislative della Provincia autonoma di Trento, nella sentenza n. **378** la Corte ha disatteso l'eccezione d'inammissibilità del ricorso, proposta sul rilievo che il ricorrente non avrebbe chiarito se intendeva riferirsi alle competenze di cui allo statuto speciale o a quelle di cui alla Costituzione, ritenendo evidente che il ricorrente aveva dedotto che le disposizioni impuginate «eccedono» dalle materie statutarie, facendo comunque riferimento alla disposizione costituzionale di cui all'art. 117, comma secondo, lettera *s*), Cost., per l'ipotesi in cui si

ritenga applicabile detto parametro costituzionale, alla luce dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001. Infatti, tutto ciò che dagli statuti non è riservato all'ente di autonomia resta attribuito alla competenza dello Stato, salvo quanto stabilito dall'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001.

(c) In considerazione della giurisprudenza – consolidata – in base alla quale anche nei ricorsi in via principale ogni questione di legittimità costituzionale deve essere definita nei suoi precisi termini e deve essere adeguatamente motivata (sentenze numeri **105** e **430**), numerose sono state le pronunce nelle quali si sono poste problematiche inerenti alla insufficiente motivazione del ricorso.

Un siffatto onere di motivazione non può ritenersi assolto nel caso in cui il ricorso sia motivato *per relationem* ad altri atti introduttivi di giudizi in via principale. Le sentenze numeri **38** e **40** hanno ribadito il costante orientamento per cui, in virtù del principio della necessaria autosufficienza dell'atto introduttivo del giudizio di legittimità costituzionale, il ricorso in via principale, non solo deve identificare esattamente la questione nei suoi termini specifici, indicando le norme costituzionali e ordinarie, la definizione del cui rapporto di compatibilità o incompatibilità costituisce l'oggetto della questione di costituzionalità, ma deve anche contenere una seppur sintetica argomentazione di merito, a sostegno della richiesta declaratoria d'incostituzionalità, sussistendo l'esigenza di un'adeguata (e non meramente assertiva) motivazione delle ragioni dell'impugnativa, in termini perfino più pregnanti nei giudizi diretti che non in quelli incidentali (in quest'ultimo senso si pone anche la sentenza n. **430**).

L'onere di motivazione viene affermato in tutti i casi in cui, a fronte della eterogeneità dei contenuti delle norme denunciate e della pluralità degli ambiti materiali che potrebbero venire in rilievo, il ricorso si limiti a lamentare la natura analitica delle norme stesse, senza specifiche argomentazioni a sostegno delle doglianze prospettate.

Numerose sono, in effetti, le dichiarazioni di inammissibilità per genericità delle censure (sentenze numeri **105, 367, 387, 401, 452**) o per carenza di specifiche argomentazioni (sentenze numeri **38, 57, 64, 81, 98, 157, 165, 169, 194, 201, 238, 256, 286, 373, 387, 401, 430, 431, 452**). In particolare, nella sentenza n. **57**, si è rilevato che il ricorrente Commissario dello Stato per la Regione Siciliana, per quanto riguarda l'art. 117 Cost., non ha indicato né la materia di competenza legislativa esclusiva statale o quella di competenza legislativa concorrente che sarebbe stata lesa dalla delibera legislativa regionale, né i principî fondamentali ai quali la Regione non si sarebbe attenuta, ed ha richiamato l'art. 120 Cost. senza in alcun modo spiegare come la previsione normativa denunciata sia suscettibile di limitare l'attività lavorativa dei non iscritti all'istituendo registro degli amministratori di condominio. Nella sentenza n. **64**, è stata dichiarata inammissibile la questione concernente una disposizione alla quale non era mossa alcuna specifica censura e neppure erano riferibili le argomentazioni concernenti le altre due disposizioni impugnate. Nella sentenza n. **98**, la questione concernente una disposizione è stata dichiarata inammissibile per assoluta mancanza di motivazione, riferendosi l'unica censura articolata in ricorso ad altra disposizione. Nella sentenza n. **201**, alla dichiarazione di inammissibilità di una questione perché non sostenuta da alcuna motivazione, si accompagna la considerazione che il contenuto normativo censurato si rinveniva in disposizione diversa da quella impugnata.

Nella sentenza n. **367**, la Corte, nel dichiarare inammissibili numerose questioni per genericità della prospettazione, ha osservato che il ricorso non correla strettamente ciascuna disposizione impugnata alle argomentazioni che sorreggono la dedotta violazione del parametro. In sostanza, rispetto alle disposizioni impugnate, le censure muovono da doglianze più generali sull'impianto del decreto legislativo che le contiene, le quali, come tali, potrebbero utilmente corroborare qualsivoglia denuncia, senza però che si riesca a distinguere chiaramente l'aggancio con la singola disposizione che recherebbe il *vulnus* a quel determinato parametro. Nella medesima sentenza e in riferimento alla dedotta violazione dell'art. 76 Cost., sotto il profilo che alcune disposizioni contenute in un decreto correttivo avrebbero carattere in realtà innovativo, si è precisato che le censure rivolte al decreto correttivo e integrativo devono necessariamente indicare quali criteri e principî direttivi posti dalla legge delega sono stati violati dal decreto medesimo: ciò che, nel caso di specie, non si era verificato.

Analogamente, nella sentenza n. **387**, la genericità delle censure viene ravvisata in ciò, che il ricorrente non ha puntualizzato i motivi di illegittimità delle singole norme impugnate, ma ha individuato una serie di parametri costituzionali che sarebbero genericamente violati da tutte le norme censurate.

Nella sentenza n. **401**, la questione concernente la nomina di un responsabile del procedimento, unico per le fasi della progettazione, dell'affidamento, dell'esecuzione di ogni singolo intervento da realizzarsi mediante un contratto pubblico, è stata dichiarata inammissibile per carenza di validi elementi argomentativi atti a sorreggerla, posto che la ricorrente aveva censurato il solo comma 1 dell'art. 10 del d.lgs. n. 163 del 2006, mentre avrebbe dovuto coinvolgere anche tutte le altre disposizioni concernenti la nomina e le attribuzioni del responsabile unico del procedimento, e posto che non era dato comprendere se la doglianza concernesse, in generale, la figura del responsabile del procedimento ovvero la sua unicità nel procedimento. Nella medesima sentenza n. **401**, la questione concernente altra disposizione è stata dichiarata inammissibile per genericità, perché con la censura formulata la ricorrente non aveva prospettato specifici vizi di incostituzionalità, tendendo piuttosto all'introduzione nel testo della disposizione impugnata di una norma nuova e diversa. Ed ancora, la sentenza n. **410** ha rilevato la genericità delle censure prospettate, denunciando – in alcuni casi senza neppure richiamarne compiutamente il contenuto – la natura eccessivamente analitica delle disposizioni impugnate: la Corte ha più volte sottolineato che non è sufficiente dedurre il solo carattere dettagliato della regolamentazione perché ne discenda automaticamente la violazione dei criteri di proporzionalità e adeguatezza che devono guidare lo scrutinio di costituzionalità.

Un caso particolare di (parziale) inammissibilità della questione per carenza di motivazione è riscontrabile allorché le censure già formulate avverso le norme di un decreto legge vengano dalla Regione riproposte inalterate nel successivo ricorso avverso la legge di conversione, senza tener conto dei significativi mutamenti normativi intervenuti, essi stessi comunque inclusi nella richiesta declaratoria di illegittimità costituzionale (sentenza n. **452**).

Sono riconducibili al difetto di motivazione quelle pronunce nelle quali la Corte dichiara la inammissibilità di questioni rilevandone il carattere oscuro (sentenze numeri **238** e **401**) ovvero la contraddittorietà rispetto alla prospettazione della ricorrente (sentenza n. **401**).

La Corte ha invece disatteso eccezioni di inammissibilità di questioni in relazione alle quali, nonostante la sinteticità della motivazione, la parte resistente venga posta in condizione di poter calibrare adeguatamente la propria difesa (sentenza n. **300**).

Anche nel 2007, la Corte ha confermato il proprio orientamento per cui nel giudizio in via principale sono in ogni caso ammissibili le questioni di natura interpretativa (sentenza n. **88**).

3. L'oggetto delle questioni di legittimità costituzionale

In merito agli atti che sono stati oggetto di ricorso in via principale, non si sono riscontrati, nella giurisprudenza del 2007, particolari profili di novità. Le tipologie sono quindi costituite da atti legislativi statali, regionali e provinciali, con l'avvertenza, per la Regione Siciliana, che oggetto di giudizio sono le delibere legislative adottate dall'Assemblea Regionale, che vengono impugnate dal Commissario dello Stato ai sensi dell'art. 28 dello statuto speciale di quella Regione. A quest'ultima categoria si riferiscono le sentenze numeri **38**, **40** e **57** e le ordinanze numeri **229** e **358**.

In presenza di questioni concernenti disposizioni dal contenuto normativo complesso, la Corte procede, nei limiti del possibile, ad individuare l'esatto oggetto della questione sottoposta alla sua cognizione. Nella sentenza n. **365**, in presenza di una censura concernente alcune disposizioni della legge della Regione Sardegna, recante «Istituzione, attribuzioni e disciplina della Consulta per il nuovo statuto di autonomia e sovranità del popolo sardo», la Corte ha quindi provveduto a delimitare con precisione l'oggetto dell'impugnativa, escludendo che il riferimento alla locuzione "popolo sardo" avesse formato oggetto di una autonoma censura. Analogamente, nella sentenza n. **378**, la Corte, rilevato il contenuto complesso della disposizione impugnata dal Governo (nella

specie, art. 8, comma 14, della legge della Provincia autonoma di Trento 15 dicembre 2004, n. 10, in tema di rifiuti), ha osservato che le censure si riferivano solo alla violazione delle norme statali in materia di catasto rifiuti, di registro di carico e scarico e di formulario di identificazione dei rifiuti trasportati, ed ha quindi esaminato la questione proposta solo in riferimento a tali censure.

In forza del principio di effettività della tutela costituzionale delle parti nei giudizi in via d'azione, nella sentenza n. **286**, la Corte ha invece esteso il proprio giudizio ad una disposizione di legge regionale sopravvenuta sostanzialmente coincidente con quella impugnata (ed abrogata nelle more del giudizio); mentre, nella sentenza n. **300**, accogliendo le proposte questioni relative a singole disposizioni di leggi regionali, ha esteso la dichiarazione di illegittimità costituzionale alle intere leggi regionali, stante la inscindibile connessione delle altre disposizioni con quelle specificamente oggetto di censura.

Può avvenire che, nelle more del giudizio di legittimità costituzionale in via principale, le disposizioni censurate subiscano modificazioni e si pone quindi il problema dell'ammissibilità o meno del trasferimento della questione alla norma che ha sostituito quella impugnata, ancorché nei suoi confronti non sia stato proposto ricorso. A parte le problematiche concernenti la permanenza o meno dell'interesse alla pronuncia della Corte (v. *infra*, n. 5), la sentenza n. **162** ha rilevato che il trasferimento della questione alla disposizione successiva non impugnata, che "modifica sostanzialmente, ancorché in modo non soddisfattivo, il contenuto del testo originario", non è giustificato dal principio di effettività della tutela delle parti nei giudizi in via di azione, ma "supplirebbe impropriamente all'onere di impugnazione gravante sulle parti". Lo scrutinio di costituzionalità è stato, dunque, effettuato sul testo originario della disposizione impugnata.

Al contrario, nella sentenza n. **286**, la questione di costituzionalità dell'art. 8, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 13 dicembre 2005, n. 30, concernente la ripartizione tra la Regione e gli enti locali delle funzioni di pianificazioni territoriale, è stata estesa – di nuovo in forza del principio di effettività della tutela costituzionale delle parti nei giudizi in via d'azione – anche all'art. 10 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia del 23 febbraio 2007, n. 5, in quanto il procedimento di approvazione del PTR è regolato da quest'ultima norma in termini identici a quelli contenuti nella disposizione censurata, verificandosi perciò una sostanziale coincidenza tra le due norme.

Un'altra situazione di modificazione delle norma impugnata rilevante nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale è quella che si verifica allorché oggetto di impugnazione siano disposizioni contenute in un decreto legge, e, a seguito della conversione in legge, anche quelle contenute nella legge di conversione. In proposito, la Corte ha ritenuto ammissibili sia i ricorsi proposti avverso il decreto legge che quelli aventi ad oggetto la relativa legge di conversione, ribadendo il principio secondo cui la Regione che ritenga lese le proprie competenze da norme contenute in un decreto legge può sollevare la relativa questione di legittimità costituzionale anche in relazione a questo atto, con effetto estensivo alla legge di conversione, ovvero può riservarsi l'impugnazione a dopo l'entrata in vigore di quest'ultima (sentenza n. **430**, con la quale la Corte ha scrutinato le disposizioni quali risultanti dalla legge di conversione). La sentenza n. **443**, respingendo l'eccezione volta a far dichiarare la «inammissibilità sopravvenuta» o la «cessazione della materia del contendere» delle questioni relative a norme del decreto legge successivamente modificate dalla legge di conversione, ha ritenuto che le questioni sollevate nei confronti delle norme originarie del decreto legge si attagliano anche alle norme corrispondenti della legge di conversione, le quali apportino al testo originario alcune varianti stilistiche ed aggiungano allo stesso nuove determinazioni normative, che lo integrano e lo specificano, senza alterarne la sostanza prescrittiva.

Come già rilevato, peraltro, nel caso in cui la disposizione contenuta nel decreto legge subisca in sede di conversione modificazioni sostanziali, la Regione non può limitarsi a reiterare nei confronti della disposizione modificata le censure già proposte nei confronti di quella originaria, risultando il ricorso così formulato inammissibile, per genericità, relativamente alla parte in cui investe ipotesi normative introdotte *ex novo* in sede di conversione (sentenza n. **452**).

L'oggetto del giudizio di legittimità costituzionale viene meno, e la relativa questione risulta inammissibile, quando la norma richiamata da una disposizione censurata sia stata dichiarata costituzionalmente illegittima. Nella sentenza n. **169**, infatti, è stata dichiarata inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 206, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, nella parte in cui qualificava come principio fondamentale la disposizione di cui al precedente comma 202, in quanto l'accertata incostituzionalità di tale comma ha comportato il venir meno dell'oggetto della questione.

4. Il parametro di costituzionalità

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

Con riferimento ai ricorsi proposti da Regioni a statuto speciale, la Corte ha avuto modo di precisare che, qualora nel ricorso si faccia riferimento alle norme statutarie e di attuazione, nella loro genericità, tale richiamo deve essere inteso come diretto ad affermare che da esso non derivano alla Regione poteri maggiori di quelli attribuiti alle Regioni ordinarie dall'art. 117 Cost.: l'evocazione di tale parametro è una diretta applicazione dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 (sentenza n. **201**).

La Corte ha avuto modo di rilevare che la qualità di Regione ad autonomia differenziata comporta che, in primo luogo, si tenga conto delle norme statutarie, potendosi fare riferimento alle disposizioni della Costituzione soltanto ove le prime attribuiscano poteri più limitati di quelli spettanti alle Regioni ordinarie. Nella sentenza n. **21** la Corte ha quindi disatteso l'eccezione di inammissibilità della questione di legittimità costituzionale di norme della Regione Sardegna, osservando che il ricorrente «non ha trascurato il parametro statutario, ma, dopo aver rilevato che lo statuto, nelle materie in oggetto, non attribuisce alla Regione se non poteri integrativi e attuativi e, quindi, implicitamente non idonei, a suo avviso, a giustificare l'emanazione delle disposizioni impugnate, ha evocato le disposizioni degli artt. 33, sesto comma, e 117, secondo e terzo comma, della Costituzione». E nella sentenza n. **373** ha respinto l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla Regione Sardegna, osservando che il ricorso introduttivo deduce esplicitamente il presunto superamento dei limiti di cui all'art. 3, lettera *b*), dello statuto speciale, e ponendo in rilievo che la norma impugnata, se interpretata come ritenuto dal ricorrente, avrebbe avuto l'effetto di intaccare la sfera di competenza legislativa esclusiva dello Stato in materie elencate nell'art. 117, secondo comma, Cost., la cui estraneità alla sfera di attribuzioni della Regione Sardegna è sancita anche dallo statuto speciale, pur non esplicitamente citato a proposito di ciascuna di esse. Analogamente, la sentenza n. **443** ha ritenuto ammissibile il ricorso regionale che, pur senza fornire alcuna motivazione sull'applicabilità dell'art. 117, terzo comma, Cost. ad una Regione a statuto speciale come la Sicilia, si basava sull'implicita operatività dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, in considerazione dell'assenza nello statuto siciliano della materia «professioni».

Allorquando, peraltro, una Regione a statuto speciale (nella specie, il Friuli-Venezia Giulia) assuma a parametro del giudizio le proprie competenze legislative in materia di «igiene e sanità, assistenza sanitaria ed ospedaliera» e le corrispondenti funzioni amministrative, nonché le norme statutarie relative all'autonomia finanziaria, e al tempo stesso svolga tutte le proprie argomentazioni con riguardo alla materia «tutela della salute» e alle relative funzioni amministrative nonché al principio di autonomia finanziaria, espressamente riferito all'art. 119 Cost., possono essere individuati come parametri di giudizio anche per la ricorrente Regione ad autonomia differenziata l'art. 117, terzo comma, e l'art. 118 Cost., nonché il principio costituzionale di autonomia finanziaria di cui all'art. 119 (sentenza n. **98**). La Corte, infatti, ritiene che, ai sensi dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, la competenza di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. in tema di tutela della salute, è più favorevole rispetto a quanto previsto nello statuto di questa Regione in materia di «igiene e sanità, assistenza sanitaria ed ospedaliera» (sentenza n. **110**). Ad analoga

conclusione, quanto all'ampiezza della materia tutela della salute di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., rispetto alla competenza in materia di assistenza ospedaliera attribuita dallo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige alle Province autonome e all'applicazione, in riferimento alle attribuzioni proprie di queste ultime, dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, perviene la sentenza n. **162**. La Corte ha avuto peraltro cura di puntualizzare che da tale applicazione discende l'assoggettamento delle Province autonome ai limiti, espressi od impliciti, contenuti nel nuovo Titolo V, e, in particolare, all'esercizio della competenza esclusiva dello Stato in ordine alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

La Corte ha ribadito, infine, che il principio di leale collaborazione non è invocabile, quale requisito di legittimità costituzionale, a proposito dell'esercizio della funzione legislativa, poiché non è individuabile un fondamento costituzionale dell'obbligo di adottare procedure collaborative atte a condizionare la funzione suddetta (sentenze numeri **98** e **387**).

5. L'interesse a ricorrere

Numerose sono le decisioni nelle quali è venuta in rilievo la questione dell'interesse al ricorso. Nell'ampia giurisprudenza sul punto, è possibile individuare tre profili distinti, relativi (a) ai parametri invocabili, (b) alla configurabilità stessa di un interesse alla decisione e (c) alle vicende incidenti sul persistere dell'interesse.

(a) Sotto il primo profilo, la Corte ha ribadito la differenza tra Stato e Regioni quanto ai vizi deducibili, nel senso che mentre lo Stato può far valere la violazione di qualsiasi norma costituzionale, le Regioni e Province autonome possono dolersi solo della violazione delle norme attributive di competenza, potendo dedurre la violazione di altri precetti costituzionali solo nel caso in cui da detta violazione derivi una lesione delle loro competenze.

Le Regioni, infatti, «possono far valere il contrasto con norme costituzionali diverse da quelle attributive di competenza legislativa soltanto se esso si risolve in una esclusione o limitazione dei poteri regionali, senza che possano aver rilievo denunce di illogicità o di violazione di principi costituzionali che non ridondino in lesione delle sfere di competenza regionale» (sentenze numeri **98, 165, 184, 387, 401**).

Con riferimento alla Provincia autonoma di Trento, la Corte ne ha affermato la legittimazione ad invocare quale parametro costituzionale qualsiasi norma dello statuto di autonomia, così come specificamente previsto dall'art. 98 del d.P.R. n. 670 del 1972 (sentenza n. **239**).

La Corte ha ribadito poi che le Regioni sono legittimate a denunciare la legge statale anche per la violazione delle competenze degli enti locali, perché «la stretta connessione, in particolare [...] in tema di finanza regionale e locale, tra le attribuzioni regionali e quelle delle autonomie locali consente di ritenere che la lesione delle competenze locali sia potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle competenze regionali» (sentenze numeri **95** e **169**).

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

L'ipotesi di più agevole identificazione è quella nella quale la norma impugnata non si applica alla Regione o alla Provincia autonoma che dall'approvazione di quella norma desume la violazione delle proprie competenze legislative. È questo il caso della sentenza n. **159**, con la quale è stata dichiarata inammissibile la questione di legittimità costituzionale, per difetto di interesse all'impugnazione, in quanto la norma impugnata non si applica alla Regione Siciliana, visto che per la stessa vige apposita disciplina.

Ad escludere l'applicazione di una disciplina alle Regioni a statuto speciale o alle Province autonome non basta, tuttavia, l'esistenza di una clausola di salvaguardia delle competenze degli enti ad autonomia differenziata. La Corte ha infatti ribadito, con riferimento alla clausola di salvaguardia contenuta nell'art. 1, comma 610, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria per il 2006) – secondo cui «le disposizioni della presente legge sono applicabili nelle Regioni a statuto speciale e nelle Province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con le norme dei rispettivi statuti» –, il proprio orientamento in forza del quale «non si può applicare la clausola di salvaguardia, ritenendola idonea ad escludere il vizio di legittimità della norma, qualora, come nel caso in esame, sia caratterizzata da estrema genericità e sia contenuta nel contesto di una legge recante numerose disposizioni, concernenti materie ed oggetti diversi, senza alcuna precisazione in ordine a quelle che dovrebbero ritenersi non applicabili alla ricorrente, per incompatibilità con lo statuto speciale» (sentenze numeri **95, 105, 162, 165, 179 e 240**). Ad analoghe conclusioni la Corte è pervenuta con riferimento alla clausola di salvaguardia contenuta nell'art. 1, comma 1-bis, del decreto legge n. 223 del 2006, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 248 del 2006 (sentenze numeri **430 e 443**).

A prescindere dalla sua genericità, la clausola di salvaguardia delle autonomie speciali presuppone l'applicabilità delle norme statutarie, e dunque non può operare nel caso in cui questa sia esclusa dalle stesse Regioni ricorrenti, sul presupposto che le norme contenute nel Titolo V della Parte II della Costituzione assicurerebbero forme di autonomia più ampie rispetto alle altre (sentenza n. **94**).

Diverso è il caso in cui il legislatore preveda una clausola in forza della quale «le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano adeguano la propria legislazione secondo le disposizioni contenute negli statuti e nelle relative norme di attuazione». Una clausola siffatta, invero, non determina una diretta abrogazione di leggi provinciali preesistenti, ma solo un obbligo di adeguamento entro i sei mesi successivi alla pubblicazione dell'atto legislativo statale nella Gazzetta Ufficiale o nel più ampio termine da esso stabilito. È stata quindi dichiarata inammissibile, per difetto di interesse, la questione sollevata dalla Provincia autonoma di Trento denunciando la lesione della competenza legislativa primaria provinciale ad opera della disposizione statale che fa obbligo alle Regioni di non prevedere una disciplina diversa da quella stabilita dal codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture con riguardo a specifici ambiti materiali (sentenza n. **401**).

La Corte si riserva, comunque, di verificare l'effettività o meno dell'autoqualificazione di una disposizione legislativa statale come principio fondamentale, idoneo, in quanto tale, a vincolare la competenza legislativa concorrente delle Regioni. La Corte ha, quindi, dichiarato inammissibili, per carenza di interesse, le censure rivolte ad alcune disposizioni che, pur qualificate dal legislatore come principi fondamentali, erano tuttavia prive di attitudine lesiva, in quanto la qualificazione legislativa non vale ad attribuire alle norme una natura diversa da quella ad esse propria, quale risulta dalla loro oggettiva sostanza, che solo la Corte, in sede di scrutinio delle relative questioni, può individuare (sentenza n. **169**).

In tema di interesse al ricorso correlato alla attitudine lesiva delle competenze asseritamente violate, la sentenza n. **141** ha dichiarato inammissibili alcune questioni per carenza di interesse, in quanto la disposizione censurata si limitava ad indicare la somma per «assicurare la realizzazione di interventi volti al sostegno delle famiglie e della solidarietà per lo sviluppo socio-economico», riservando ad altre norme (della stessa legge) la individuazione degli interventi concreti riconducibili alle finalità genericamente enunciate dalla disposizione censurata. Da qui l'inidoneità di tale disposizione a ledere le competenze regionali, potendo la lesione derivare, non già dall'enunciazione del proposito di destinare risorse per finalità indicate in modo così ampio e generico, bensì (eventualmente) dalle norme nelle quali quel proposito si concretizza, sia per entità delle risorse sia per modalità di intervento sia, ancora, per le materie direttamente e indirettamente implicate da tali interventi. Analoghe motivazioni si rinvengono nella sentenza n. **453**, con riferimento alla disposizione del decreto legge n. 223 del 2006, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 248 del 2006, concernente la istituzione di un fondo per le politiche relative ai diritti e alle

pari opportunità, e nella sentenza n. **401**, con la quale è stata dichiarata inammissibile una censura riguardante una norma che rinviava ad un regolamento governativo ai fini dell'indicazione di quali delle disposizioni in esso contenute fossero indirizzate anche alle Regioni: essendo evidente che tale disposizione, per il suo contenuto specifico, ha esclusivamente una finalità ricognitiva e quindi manca di una effettiva portata precettiva – ha osservato la Corte –, deve ritenersi insussistente un *vulnus* alle competenze regionali.

Analogamente, si è ravvisata la carenza di un interesse giuridicamente rilevante della Provincia autonoma di Bolzano a dedurre la violazione della norma statutaria che prevede la compartecipazione della Provincia al gettito nei limiti fissati dallo statuto stesso, in relazione ad una disposizione della legge finanziaria per il 2006 che, lungi dallo stabilire vincoli di destinazione del gettito derivante dal contributo previsto a carico di coloro che producono o immettono in commercio dispositivi medici, disciplina soltanto la fase della entrata tributaria, ma non incide sulle modalità del successivo riparto del gettito (sentenza n. **162**).

Per converso, la Corte ha respinto le eccezioni di inammissibilità per carenza di interesse formulate dalla difesa erariale sull'assunto che le disposizioni censurate attribuivano alle Regioni mere facoltà o erano «innocue» ovvero costituivano espressione del principio di leale collaborazione, ritenendo che in realtà la dedotta mancanza di lesività delle disposizioni censurate attenesse esclusivamente al merito e non all'ammissibilità delle questioni (sentenza n. **169**). La Corte ha altresì rigettato sia l'eccezione di inammissibilità dei ricorsi formulata sul rilievo che le norme censurate avevano già prodotto i loro effetti, osservando che, al contrario, era proprio la circostanza che le norme censurate avessero già irreversibilmente prodotto i loro effetti che escludeva che fosse venuto meno l'interesse al ricorso (sentenza n. **202**), sia l'eccezione basata sul fatto che le Regioni avrebbero avuto facoltà di applicare o meno le disposizioni impugnate, osservando che, poiché le Regioni conservano un ruolo determinante nello svolgimento delle procedure di valutazione delle proposte, nonché la competenza a promuovere gli accordi di programma ai fini della definizione ed attuazione degli interventi, esse sono tenute, in ogni caso, per effetto delle norme impugnate, ad avviare e portare a termine l'istruttoria secondo le modalità procedurali descritte nella normativa censurata (sentenza n. **88**).

Ed ancora, nel giudizio di legittimità costituzionale di una legge della Regione Sardegna concernente l'istituzione della Consulta per il nuovo statuto di autonomia e sovranità del popolo sardo, la Corte ha respinto l'eccezione di inammissibilità fondata dalla difesa regionale sulla «non immediata lesività delle disposizioni censurate» o sul fatto che esse avrebbero solo «carattere puramente enfatico, evocativo» – e, perciò, valenza meramente politica e non giuridica –, osservando che le disposizioni legislative impugnate concretamente delimitavano l'area della proposta che può essere elaborata dalla apposita Consulta per poi successivamente trasformarsi nel disegno di legge regionale di revisione dello statuto speciale (sentenza n. **365**).

Non incide, invece, sulla sussistenza dell'interesse a ricorrere la circostanza che una Regione abbia già impugnato una disposizione di contenuto analogo, che è stata sostituita da quella poi impugnata. L'art. 30 del d. l. n. 223 del 2006, ha osservato la Corte, è norma distinta dall'art. 1, comma 204, della legge n. 266 del 2005, oggetto della precedente impugnazione, e, inoltre, sostituisce integralmente il testo originario della seconda con disposizioni di contenuto differente, sicché non possono esservi dubbi sulla sussistenza dell'interesse della Regione ad impugnare anche la norma più recente (sentenza n. **412**).

(c) Relativamente alle vicende che incidono sul persistere dell'interesse al ricorso e alla decisione, sono molte le affermazioni che si riconnettono alla modifica o all'abrogazione delle disposizioni oggetto del giudizio.

La modifica o l'abrogazione della disposizione impugnata successivamente al ricorso in senso soddisfacente dell'interesse del ricorrente conduce alla dichiarazione di cessazione della materia del contendere soltanto quando la disposizione modificata o abrogata non abbia avuto *medio tempore* attuazione (sentenze numeri **89, 188, 275, 289, 367, 412, 451**; ordinanze numeri **154, 229, 358**),

dovendosi, in caso contrario, registrare la permanenza dell'interesse alla decisione della Corte (sentenze numeri **89, 98, 162, 169, 286, 296, 367**). Ai fini della relativa valutazione, la Corte valorizza anche le attestazioni fornite dalle parti nei propri scritti difensivi o in udienza pubblica (sentenza n. **275**).

In generale, l'abrogazione della disposizione oggetto del giudizio non esime la Corte dall'esaminare la censura prospettata dal ricorrente quando la norma impugnata ha comunque avuto applicazione (sentenza n. **286**, relativa ad un caso in cui l'effetto della norma è stato quello di precludere – secondo la prospettazione del ricorrente – per tutto il tempo della sua vigenza, l'adozione di piani territoriali provinciali).

Né è ammissibile il trasferimento di una questione di legittimità costituzionale da una norma precedente ad un'altra successiva che ne ha solo in parte mutato il significato, dato che in tal modo non si garantirebbe il principio di effettività, ma si supplirebbe “impropriamente all'onere di impugnazione gravante sulle parti, non potendosi neanche procedere, nel caso in cui il *ius superveniens* non abbia carattere satisfattivo, ad una declaratoria di cessazione della materia del contendere” (sentenza n. **162**).

Peraltro, l'interesse al ricorso permane, nonostante la norma impugnata non risulti aver avuto applicazione quanto alla Regione ricorrente, nel caso in cui la sua vigenza sia stata estesa anche ad anni successivi (sentenza n. **193**). E tanto più ciò si verifica quando, non solo la norma impugnata, nella sua formulazione originaria, sia rimasta in vigore, ma non possa neppure escludersi che essa abbia trovato applicazione (sentenza n. **269**). Per analoghe ragioni, con la sentenza n. **169**, è stata respinta la richiesta regionale – giustificata con il fatto che una norma successiva avrebbe ridotto all'anno 2006, per gli enti sottoposti al patto di stabilità interno, l'operatività delle disposizioni censurate – di dichiarare la cessazione della materia del contendere, poiché la norma impugnata è rimasta in vigore per tutto l'anno 2006.

Non incide sulla permanenza dell'interesse al ricorso la circostanza che le parti del giudizio abbiano raggiunto un'intesa in sede di Conferenza unificata sull'applicazione della norma impugnata: «la cessazione della materia del contendere riguarda le ipotesi in cui le norme impuginate non abbiano avuto e non possano avere più applicazione, e non l'ipotesi inversa in cui esse abbiano già trovato applicazione, quando un'eventuale pronuncia di accoglimento della Corte potrebbe reintegrare l'ordine costituzionale asseritamente violato». Né rileva l'adesione spontanea all'accordo da parte delle Regioni ricorrenti, visto che «nel giudizio in via principale non trova applicazione l'istituto della acquiescenza» (sentenza n. **98**). Peraltro, con la sentenza n. **367** è stata dichiarata la parziale cessazione della materia del contendere in quanto è venuto meno l'interesse della Regione ad una decisione nel merito a seguito dell'intesa raggiunta, successivamente al deposito del ricorso, con lo Stato per l'elaborazione congiunta del piano paesaggistico.

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 **69, 90, 175, 299, 313, 346, 375, 398, 422, 423, 427, 428, 441, 442, 457**). La rinuncia parziale, ovviamente, determina, se accettata, l'estinzione del giudizio *in parte qua* (sentenze numeri **89, 178, 188, 378, 412**). La rinuncia al ricorso determina l'estinzione anche nel caso in cui la controparte non sia costituita, risultando in tal caso non necessaria l'accettazione (ordinanze numeri **299 e 313**).

Un'ipotesi particolare di modificazione delle disposizioni censurate si può verificare nel caso in cui, proposta impugnazione avverso disposizioni contenute in un decreto legge, questo venga convertito. In proposito, si deve distinguere il caso in cui la conversione sia senza modificazioni (o con modificazioni non incidenti sul contenuto precettivo della disposizione impugnata), dal caso in cui, in sede di conversione, vengano apportate rilevanti modificazioni alla disposizione censurata. Nel primo caso, le censure proposte nei confronti del testo originario di un decreto legge devono considerarsi assorbite in quelle rivolte alle corrispondenti disposizioni della legge di conversione (sentenza n. **443**), e, non sussistendo i presupposti per dichiarare cessata la materia del contendere, lo scrutinio va condotto avendo riguardo al testo di dette norme risultante dalla legge di conversione (sentenza n. **430**); nel secondo caso, le censure proposte nei confronti dell'originario testo del

decreto legge non possono valere anche nei confronti delle disposizioni introdotte in sede di conversione, sicché, ove il ricorso avverso la legge di conversione proponga censure sovrapponibili a quelle fatte valere nei confronti dell'originaria disposizione del decreto legge, l'impugnazione, per la parte riferita agli ulteriori contenuti normativi introdotti in sede di conversione, è inammissibile per genericità (sentenza n. **452**).

6. La riunione e la separazione delle cause

La tecnica della separazione delle questioni proposte con il medesimo ricorso e del loro contestuale accorpamento "trasversale" con questioni omogenee proposte da altri ricorsi è ormai stabilmente acquisita allo strumentario operativo della Corte.

A tale tecnica la Corte ricorre nel caso di pluralità di ricorsi proposti avverso un medesimo atto normativo e che tuttavia siano caratterizzati dalla impugnazione di disposizioni dal contenuto 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 proposte da più di un ricorso.

La Corte utilizza questa tecnica, di norma, in occasione della trattazione delle questioni proposte dalle Regioni e dalle Province autonome nei confronti di norme della legge finanziaria (all'esame delle questioni concernenti la legge finanziaria 2006, si riferiscono le sentenze numeri **82, 88, 89, 94, 95, 98, 105, 110, 121, 137, 141, 157, 159, 162, 165, 169, 179, 184, 193, 194, 201, 202, 240, 256**; nonché le ordinanze numeri **154 e 423**). In un caso, peraltro, la trattazione separata di una questione proposta dalla Provincia autonoma di Trento in relazione ad una disposizione della legge finanziaria 2006 ha portato alla riunione del ricorso provinciale con quelli proposti dallo Stato nei confronti di disposizioni della medesima Provincia nella medesima materia (sentenza n. **378**). La medesima tecnica è stata utilizzata anche nella trattazione delle questioni concernenti il decreto legge n. 223 del 2006 (c.d. decreto Bersani), al quale si riferiscono le sentenze numeri **412, 430, 443, 452, 453**.

Alla riunione dei ricorsi, ma senza separazione delle questioni con questi proposte, la Corte ha proceduto sia nel caso di impugnazione, da parte di Regioni o Province autonome, di leggi statali (sentenze numeri **339, 367, 387, 401**), sia nel caso di ricorsi proposti dal Governo nei confronti di leggi di diverse Regioni, accomunate dalla omogeneità o connessione delle discipline censurate (sentenze numeri **57, 300, 431**).

7. Il contraddittorio di fronte alla Corte

Per quanto attiene ai poteri delle parti costituite, è consolidato l'orientamento secondo il quale le questioni sono individuate alla luce delle censure proposte nell'atto introduttivo del giudizio e non è possibile dedurre di nuove nella memoria depositata in prossimità dell'udienza, la quale è destinata esclusivamente ad illustrare e chiarire le ragioni svolte nel ricorso. Perciò, non possono essere prese in considerazione censure svolte nella memoria in riferimento a parametri non indicati nell'atto introduttivo (sentenze numeri **98, 430 e 443**).

Per quanto attiene agli interventi di soggetti diversi dalle parti, è da segnalare che, nel giudizio concluso con l'ordinanza n. **457**, si è costituita l'Associazione italiana per il *World Wide Fund for Nature* (WWF) – ONLUS, facendo valere «un autonomo diritto soggettivo alla realizzazione dei propri fini istituzionali nei confronti di comportamenti lesivi del patrimonio ambientale e dunque pregiudizievoli anche per i singoli associati». La estinzione per rinuncia ha tuttavia precluso un esame dell'ammissibilità dell'intervento.

8. Le decisioni della Corte

Le decisioni rese nel 2007 sono state 76, di cui 58 sentenze e 18 ordinanze. Con le ordinanze è

stata pronunciata l'estinzione del giudizio a seguito di rinuncia (15 decisioni) e la cessazione della materia del contendere (3 decisioni).

8.1. L'estinzione del giudizio

I casi di estinzione a seguito di rinuncia al ricorso, ai sensi dell'art. 25 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, sono stati, nel 2007, 21. Di questi, cinque sono stati di estinzione parziale, dichiarata con sentenza (sentenze numeri **89, 178, 188, 378, 412**), mentre negli altri casi l'estinzione ha riguardato l'intero processo ed è stata dichiarata con ordinanza (ordinanze numeri **69, 90, 175, 299, 313, 346, 375, 398, 422, 423, 427, 428, 441, 442, 457**).

In due casi, l'estinzione è stata dichiarata in giudizi nei quali la resistente non si era costituita, donde l'assenza della necessità dell'accettazione (ordinanze numeri **299 e 313**), altrimenti indefettibile.

8.2. La cessazione della materia del contendere

Nel 2007 si sono avute 10 pronunce contenenti una dichiarazione di cessazione della materia del contendere. La maggior parte di queste, come già evidenziato, è stata determinata dall'intervenuta abrogazione, sostituzione o modificazione delle disposizioni impugnate (sentenze numeri **89, 188, 275, 289, 451**; ordinanza n. **154**). Nella sentenza n. **275**, il venir meno dell'interesse alla pronuncia della Corte è stato determinato dall'adozione di una successiva disposizione regionale destinata ad aver effetto nel medesimo esercizio finanziario cui si riferiva la disposizione censurata e dal fatto che la Regione ha attestato, con propria dichiarazione, che nel corso dell'esercizio finanziario cui la norma censurata unicamente si riferiva non erano state effettuate operazioni sulla base della norma stessa. Nella sentenza n. **367**, la cessazione della materia del contendere è stata dichiarata per difetto di interesse della Regione ricorrente conseguente al raggiungimento dell'intesa con lo Stato per l'elaborazione congiunta del piano paesaggistico. Nella sentenza n. **412**, la cessazione della materia del contendere ha trovato fondamento nella mancata attuazione di quanto previsto dalla disposizione censurata la quale non ha mai prodotto, né potrà in futuro produrre, le lesioni delle competenze regionali prospettate dalla ricorrente.

Con le ordinanze n. **229** e n. **358** è stata, invece, dichiarata la cessazione della materia del contendere relativamente a disposizioni approvate dall'Assemblea Regionale Siciliana, in quanto, successivamente all'impugnazione da parte del Commissario dello Stato, la delibera legislativa è stata promulgata e pubblicata come legge della Regione, con omissione di tutte le disposizioni oggetto di censura.

Tale ipotesi – si è precisato con la sentenza n. **38** – è evidentemente diversa da quella in cui – in attesa del pronunciamento della Corte – la Regione non dia corso, con la necessaria pubblicazione, alla delibera legislativa oggetto di impugnazione, circostanza, questa, che deve ritenersi irrilevante agli effetti della ammissibilità del ricorso.

8.3. Le decisioni di inammissibilità

Numerose sono state le dichiarazioni di inammissibilità delle proposte questioni. Contengono una simile statuizione 32 pronunce (sentenze numeri **38, 40, 57, 64, 81, 98, 105, 141, 157, 159, 162, 165, 169, 184, 193, 194, 201, 238, 256, 275, 286, 365, 367, 373, 378, 387, 401, 430, 431, 443, 452 e 453**): le dichiarazioni di inammissibilità, peraltro, sono state 55, in quanto molte pronunce presentano più capi in tal senso (**401**, otto capi di dispositivo; **367**, quattro capi; **38, 64, 81, 238**, tre capi; **98, 157, 165, 286, 387**, due capi).

L'inammissibilità della questione viene frequentemente dichiarata per difetti riscontrati nella

individuazione delle questioni nel rapporto tra delibera dell'organo politico e ricorso (sentenze numeri **64, 81, 275, 365, 367, 453**), nel difetto nella individuazione della norma impugnata (sentenze numeri **157, 378**), nella genericità, ovvero nell'assoluta mancanza, della motivazione delle censure (sentenze numeri **38, 40, 64, 81, 98, 105, 165, 201, 238, 256, 367, 387, 401, 430, 431, 452**), nella individuazione del parametro o nelle illustrazione ragioni della sua lamentata violazione (sentenze numeri **57, 64, 157, 184, 193, 194, 238, 286, 373, 387, 401**), nella carenza originaria di interesse (sentenze numeri **141, 159, 162, 165, 169, 401**), nella sopravvenuta mancanza dell'oggetto (sentenza n. **169**) e, infine, nella tardività delle censure proposte solo nella memoria depositata per l'udienza di discussione (sentenze numeri **98, 430 e 433**).

8.4. Le decisioni di rigetto

La quasi totalità delle decisioni di rigetto è rappresentata da quelle che constatano la non fondatezza delle questioni proposte, che sono, in totale, 44 (sentenze numeri **21, 24, 38, 40, 57, 64, 81, 82, 88, 95, 98, 105, 110, 121, 141, 162, 169, 178, 179, 184, 188, 193, 194, 201, 201, 221, 238, 239, 240, 256, 275, 286, 339, 367, 373, 378, 387, 401, 412, 430, 443, 452, 454**). Di queste, tre decisioni sono ascrivibili alla categoria della sentenze interpretative di rigetto, perché contengono in dispositivo la formula «nei sensi di cui in motivazione» (sentenze numeri **110, 378, 401**).

Da segnalare è che, in taluni casi, la Corte ha dichiarato la non fondatezza di questioni sollevate sulla base di un erroneo presupposto interpretativo (sentenze numeri **38, 184, 402 e 412**) ovvero quando della disposizione censurata era possibile dare una interpretazione conforme a Costituzione (sentenza n. **373**).

8.5. Le decisioni di accoglimento

I capi di dispositivo che contengono una declaratoria di illegittimità costituzionale sono 45.

A] 18 capi di dispositivo sono di accoglimento *tout court* (sentenze numeri **24, 57, 88, 94, 105, 137, 169, 188**, due capi, **268, 300**, due capi, **339, 378**, due capi, **401, 431**, due capi). La sentenza n. **188**, peraltro, ha dichiarato la illegittimità costituzionale di un'intera legge della Regione Puglia, composta da un unico articolo.

B] 16 capi di dispositivo sono di tipo ablativo. La tipologia più frequente è quella della dichiarazione di illegittimità costituzionale «limitatamente alla parola» o «alle parole» (sentenze numeri **105, 162, 221, 365**, tre capi, **401**). Sono riconducibili a questa categoria anche le dichiarazioni di illegittimità costituzionale di una disposizione «nella parte in cui modifica, limitatamente alle parole» (sentenza n. **387**, due capi), «nella parte in cui esclude» (sentenza n. **178**), «nella parte in cui si riferisce» (sentenze numeri **157, 339**), ovvero «nella parte in cui stabilisce» (sentenze numeri **64, 387, 451**).

C] I capi di dispositivo riconducibili alla categoria delle sentenze additive sono 10. Di questi, 9 contengono la formulazione «nella parte in cui non prevede» (sentenze numeri **88, 165**, quattro capi, **201, 269, 339 e 401**), mentre uno è costituito dalla formulazione «nella parte in cui non esclude» (sentenza n. **89**).

D] In un caso, il dispositivo di accoglimento è qualificabile di tipo sostitutivo, giacché la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4-*quinquiesdecies* del decreto legge 30 dicembre 2005, n. 272, nel testo integrato dalla relativa legge di conversione 21 febbraio 2006, n. 49, nella parte in cui definisce la rubrica dell'art. 116 del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309, utilizzando la formula «Livelli essenziali relativi alla libertà di scelta dell'utente e ai requisiti per l'autorizzazione delle strutture private», anziché «Libertà di scelta dell'utente e requisiti per l'autorizzazione delle strutture private» (sentenza n. **387**).

E] I casi di illegittimità costituzionale in via consequenziale sono stati 3 (sentenze numeri **57 e**

300, due capi). Nella sentenza n. **57**, la Corte, dopo aver dichiarato la illegittimità costituzionale di alcune disposizioni di una legge della Regione Marche, ha rilevato che l'intera legge regionale è inscindibilmente connessa con le disposizioni specificamente censurate, essendo priva di autonoma portata normativa senza le disposizioni medesime, e, di conseguenza, ha esteso la declaratoria di illegittimità costituzionale delle disposizioni stesse all'intero testo della legge regionale nella sua restante parte; nella sentenza n. **300**, la declaratoria di illegittimità costituzionale è stata del pari estesa all'intero testo delle due leggi regionali in cui erano inserite le disposizioni impugnate e dichiarate costituzionalmente illegittime, stante la inscindibile connessione con esse e la mancanza di autonoma portata normativa delle restanti disposizioni.

9. La sospensiva nel giudizio sulle leggi

Nel 2007 non si sono avute statuizioni in ordine a richieste di sospensione di atti legislativi, ai sensi dell'art. 35 della legge n. 87 del 1953, come sostituito dall'art. 9 della legge n. 131 del 2003. L'unica pronuncia nella quale viene fatto riferimento ad una istanza di sospensione, è la sentenza n. **367**, nella quale, peraltro, la Corte, a seguito della dichiarazione di inammissibilità della proposta questione, ha dichiarato assorbita ogni pronuncia sulla istanza di sospensione delle disposizioni dell'atto legislativo statale oggetto di specifica impugnazione.

Capitolo III

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

1. Premessa

Nel contenzioso che oppone lo Stato alle Regioni e alle Province autonome, sono 27 le decisioni relative ai conflitti di attribuzione tra enti.

2. I soggetti del conflitto

I 28 conflitti decisi nel 2007 risultano tutti proposti nei confronti dello Stato: 17 da Regioni ordinarie, 11 da Regioni ad autonomia speciale, 2 dalla Provincia autonoma di Bolzano.

In 10 conflitti il resistente Presidente del Consiglio dei ministri non si è costituito in giudizio.

In 4 conflitti sono intervenuti soggetti diversi da quelli istituzionali (identificati dagli artt. 39 e 42 della legge 87 del 1953, e 27, commi primo e secondo, delle Norme integrative 16 marzo 1956). Come in passato, la Corte si è pronunciata sull'ammissibilità degli interventi con ordinanze emesse nella pubblica udienza, il cui testo è stato allegato alla decisione.

Nella sentenza n. 2, la Corte ha ribadito che gli organi legittimati a proporre il ricorso sono, per lo Stato, il Presidente del Consiglio dei ministri e, per la Regione, il Presidente della Giunta regionale, sicché è a tali organi che debbono intendersi riferite la notificazione, la pubblicazione o la conoscenza del provvedimento lesivo, dalle quali decorre il termine di impugnazione di sessanta giorni stabilito dall'art. 39 della legge 11 marzo 1953, n. 87.

Quanto alla possibilità di intervento, risulta ormai consolidata la giurisprudenza secondo cui nei giudizi per conflitto di attribuzione non è ammessa la partecipazione di soggetti diversi da quelli legittimati a promuovere il conflitto o a resistervi, salvo il caso in cui l'oggetto del conflitto sia tale da coinvolgere, in modo immediato e diretto, situazioni soggettive di terzi il cui pregiudizio o la cui salvaguardia dipendono imprescindibilmente dall'esito del conflitto.

In applicazione di tale criterio, la sentenza n. 195 – relativa a un conflitto proposto dalla Regione Veneto avverso la sentenza di condanna del Presidente della Giunta e consigliere regionale al risarcimento dei danni per opinioni da lui espresse e ritenute diffamatorie di terzi – ha ritenuto ammissibile l'intervento di due soggetti che, in quanto parti nel giudizio civile la cui decisione era oggetto del conflitto, "sarebbero [stati] incisi, senza possibilità di far valere le loro ragioni, dall'esito del giudizio relativo al conflitto".

Al contrario, nei conflitti decisi dalle sentenze n. 222 e n. 344 l'intervento di soggetti che pure erano parti del giudizio ordinario non è stato ritenuto ammissibile, dal momento che la pronuncia della Corte non era "suscettibile di incidere sulla definitiva affermazione o negazione dello stesso diritto della parte interveniente di agire nel giudizio comune".

La possibilità di intervenire nel giudizio dinanzi alla Corte è stata parimenti negata dalla sentenza n. 380 ai soggetti che già avevano proposto ricorso al giudice amministrativo avverso i medesimi atti. In tal caso, infatti, l'esito del conflitto non coinvolge in modo immediato e diretto le situazioni soggettive dei terzi intervenienti, dato che il giudizio costituzionale e quello amministrativo mantengono la loro autonomia e si possono "quindi astrattamente ipotizzare esiti diversi proprio con riferimento alla dedotta violazione delle sfere di competenza".

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

La sentenza n. 2 – ribadendo che, ai fini della decorrenza del termine di impugnazione previsto dall'art. 39 della legge n. 87 del 1953, la notificazione, la pubblicazione o la conoscenza dell'atto suscettibile di dar luogo a conflitto intersoggettivo debbono intendersi riferite all'organo legittimato a proporre il ricorso – ha statuito che il *dies a quo* per proporre conflitto avverso la sentenza emessa in un giudizio di cui non era parte la Regione, ma il Consiglio regionale in persona del Presidente di tale organo, non decorre dalla pubblicazione (mediante deposito) della sentenza, ma dalla (successiva) notificazione di essa alla Regione in persona del Presidente della Giunta regionale, al quale ultimo non può imputarsi prima di allora la “conoscibilità legale” dell'atto depositato.

La sentenza n. 374 ha chiarito che la tempestività del ricorso deve esser valutata avendo riguardo all'emanazione dell'atto di concreto esercizio della potestà contestata, e non alla norma regolamentare che la attribuisce. La Corte ha perciò respinto l'eccezione di tardività del conflitto promosso dalla Regione Liguria avverso il provvedimento ministeriale che decideva su ricorsi proposti ai sensi dell'art. 6 del d.m. n. 501 del 1996, osservando che prima dell'emanazione di tale provvedimento, pur nella vigenza del d.m., non v'era materia di conflitto, perché lo Stato non aveva ancora compiuto alcun atto che, sconfinando dalle sue attribuzioni, fosse idoneo a ledere quelle della Regione. Lo sconfinamento si è compiuto “solamente quando lo Stato [...] ha emesso il provvedimento con il quale ha ritenuto di poter decidere nel merito il gravame propostogli e, conseguentemente, di dichiararlo fondato”. Sicché, il termine di 60 giorni di cui all'art. 39 della legge n. 87 del 1953 non poteva decorrere che dalla data di notificazione del medesimo provvedimento.

La sentenza n. 255 ha, a sua volta, respinto un'eccezione di inammissibilità basata sull'assunto che la Regione avrebbe dimostrato acquiescenza alla pretesa dello Stato omettendo di impugnare un atto precedente di contenuto analogo a quello oggetto del conflitto. Ha osservato la Corte che il primo atto aveva un contenuto problematico, tale da far escludere che il secondo potesse essere considerato meramente esecutivo o confermativo del precedente. E ciò – sottolinea la sentenza – “anche prescindendo dalla questione di carattere generale se nei confronti degli atti amministrativi confermativi di altri in precedenza adottati possa ritenersi applicabile il principio della non acquiescenza [...] valevole nei confronti degli atti legislativi impugnati in via principale in relazione all'inderogabilità delle competenze che vengono difese”.

La sentenza n. 138 ha invece dichiarato inammissibile il conflitto proposto da una Regione con ricorso notificato alla sola Avvocatura generale dello Stato e non anche al Presidente del Consiglio dei ministri, richiamando il consolidato principio secondo cui nei giudizi costituzionali non sono applicabili le norme sulla rappresentanza in giudizio dello Stato previste dall'art. 1 della legge 25 marzo 1958, n. 260.

Infine nella sentenza n. 2 è stata respinta una eccezione di inammissibilità per mancata (tempestiva) notifica del ricorso all'organo “che ha emanato l'atto”, avendo la Corte rilevato che nel caso di specie il ricorso – unitamente all'avviso di fissazione dell'udienza pubblica – era stato notificato alla Corte di cassazione, la quale prima della discussione in udienza “ha potuto fruire, ai sensi del quarto comma dell'art. 27 delle Norme integrative, di 20 giorni liberi, dalla data di notifica del ricorso, per intervenire in giudizio; intervento che si è concretamente realizzato”.

4. La deliberazione di proporre il ricorso

La necessità di corrispondenza tra l'oggetto della delibera dell'organo politico e il contenuto del ricorso trova conferma nella sentenza n. 51, che ne rileva il parziale difetto nel caso di una deliberazione di Giunta regionale che, pur recando la generica autorizzazione a sollevare conflitto nei riguardi di un intero decreto ministeriale, prendeva specificamente in considerazione il contenuto e le ragioni di asserita lesività di un solo articolo di esso, risultando perciò inidonea a sorreggere la parte del ricorso riferita alle altre disposizioni del medesimo decreto, con conseguente inammissibilità delle censure svolte dalla difesa regionale nei confronti di tali disposizioni.

Con particolare riferimento al conflitto avverso atti giurisdizionali ritenuti lesivi della insindacabilità delle opinioni espresse dai consiglieri regionali nell'esercizio delle loro funzioni, la sentenza n. **195** – premesso che la legittimazione a sollevare conflitto spetta esclusivamente alla Giunta regionale e non al Consiglio regionale – ha escluso che la deliberazione della Giunta di proporre conflitto produca un effetto inibitorio dell'esercizio della funzione giurisdizionale (così come le delibere parlamentari di insindacabilità dei membri delle Camere). La Regione non ha infatti titolo a giudicare in ordine all'insindacabilità, essendo soggetto diverso dal Consiglio regionale (tutelato dall'art. 122, comma quarto, Cost.), e può dunque solo censurare il "cattivo uso" del potere valutativo da parte di chi, in via ordinaria, svolge la funzione giurisdizionale. Analoghe affermazioni si rinvengono nelle sentenze n. **235** e n. **301** (la quale ultima esclude, altresì, che una efficacia paralizzante dell'azione giurisdizionale possa riconoscersi alla delibera di insindacabilità adottata dal Consiglio regionale).

5. Il contenuto del ricorso

La necessità che nel ricorso siano esplicitate le ragioni in base alle quali l'atto impugnato lederebbe le attribuzioni dell'ente ricorrente è riaffermata dalla sentenza n. **380**, con la quale è stata dichiarata inammissibile – perché non supportata da motivazione alcuna – la censura proposta evocando la violazione del principio di sussidiarietà nel riparto delle competenze tra Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni.

Nella sentenza n. **374** è stata invece disattesa l'eccezione di genericità del ricorso, risultando "chiaro l'oggetto del conflitto", attraverso cui la Regione contestava la permanenza in capo allo Stato del "potere di decidere eventuali ricorsi contro i provvedimenti del Presidente della Giunta regionale in tema di attribuzione di consiglieri camerali alle varie organizzazioni imprenditoriali" e lamentava l'invasione delle proprie attribuzioni amministrative derivanti dall'avvenuto esercizio di tale potere.

In due occasioni la Corte ha, poi, provveduto direttamente alla individuazione dell'esatto contenuto del ricorso (e dell'atto censurato) per valutarne sia l'ammissibilità, sia, qualora tale primo scrutinio fosse positivo, il merito.

Nel primo caso (sentenza n. **150**), la Regione ricorrente assumeva che l'impugnato decreto cautelare provvisorio del Presidente del TAR Lazio avesse direttamente sospeso l'efficacia di una legge regionale, mentre la Corte – in base al tenore letterale della stesso decreto e alla successiva ordinanza cautelare collegiale – ha stabilito che oggetto della sospensione era unicamente il provvedimento (di apertura anticipata dell'esercizio venatorio) attuativo della legge regionale.

Nel secondo caso (sentenza n. **255**), la Corte ha ritenuto che la nota ministeriale impugnata dalla Regione ricorrente contenesse una "chiara manifestazione di volontà dello Stato di affermare la propria competenza nel settore in esame e di negare quella regionale", onde ha riconosciuto «tono costituzionale» al conflitto, involgente questioni afferenti al riparto delle attribuzioni tra Stato e Regioni delineato dal nuovo Titolo V della parte II della Costituzione.

6. Gli atti impugnati

Nel quadro delle decisioni su conflitto intersoggettivo, 14 hanno avuto ad oggetto atti imputabili al potere amministrativo statale, 2 hanno riguardato atti prodromici al *referendum* di cui all'art. 132, secondo comma, della Costituzione, 10 hanno avuto ad oggetto atti giurisdizionali.

Nella prima categoria di atti rientrano decreti ministeriali (sentenze numeri **51**, **138**, **273**, **374**, **380**; ordinanze numeri **41**, **252**, **332**) e circolari (sentenza n. **58**) e "note", emanate da ministri o da uffici ministeriali (sentenze numeri **80**, **255**, **344**, **348**) ed in un caso dall'Agenzia delle entrate (ordinanza n. **191**).

Un caso particolare è quello del conflitto sollevato dalla Regione siciliana in relazione al silenzio

serbato dall'Amministrazione finanziaria statale e dalla Presidenza del Consiglio dei ministri sulle richieste dell'Assessorato del bilancio e delle finanze della Regione che sollecitavano l'adozione dei provvedimenti necessari per l'acquisizione al bilancio regionale del gettito di alcune imposte: richieste inoltrate a mezzo raccomandate con avviso di ricevimento "assegnando un termine di trenta giorni per il riscontro" e poi reiterate, precisando "che il termine a provvedere doveva intendersi di novanta giorni dalla data di ricezione delle originarie istanze, in ossequio e ai sensi del disposto dell'art. 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241". Con la sentenza n. **276**, la Corte, dopo aver ribadito che un comportamento omissivo può essere qualificato come atto lesivo solo se «idoneo a produrre un'immediata violazione o menomazione di attribuzioni, come, ad esempio, l'indebito rifiuto di adottare un provvedimento necessario affinché una Regione sia posta in grado di esplicare un'attribuzione costituzionalmente ad essa spettante», ha rilevato che nel caso di specie "l'inerzia delle amministrazioni statali a fronte delle istanze loro rivolte può essere interpretata solo come una mancata risposta ad una sollecitazione non vincolante che fa permanere lo stato di incertezza, ma non come un comportamento omissivo concludente volto a negare le attribuzioni della Regione", con conseguente inammissibilità del conflitto, per mancanza del necessario "tono costituzionale".

Infine, i conflitti definiti dalla sentenza n. **66** e dalla ordinanza n. **230** – entrambi sollevati dalla Regione Valle d'Aosta – hanno riguardato atti prodromici alla celebrazione del *referendum*, di cui all'art. 132, secondo comma, della Costituzione, per il distacco di Comuni da una Regione e l'aggregazione ad altra.

6.1. I conflitti aventi ad oggetto atti giurisdizionali

Relativamente alla possibilità per le Regioni (e le Province autonome) di promuovere conflitti intersoggettivi aventi ad oggetto atti giurisdizionali, la Corte ha ribadito che tali conflitti sono in generale ammissibili, sempre che la loro proposizione non si risolva in un mezzo improprio di censura del modo di esercizio della funzione giurisdizionale e, quindi, surrettiziamente, in un nuovo grado di giurisdizione.

Facendo concreta applicazione di tale criterio, la sentenza n. **2** ha dichiarato inammissibile il conflitto avverso una sentenza della Corte di cassazione sollevato denunciando dei semplici *errores in iudicando*, rispetto ai quali «valgono i rimedi consueti riconosciuti dagli ordinamenti processuali delle diverse giurisdizioni». Analogamente, con le sentenze n. **222** e n. **223** sono stati dichiarati inammissibili i conflitti proposti avverso due sentenze emesse da un TAR, perché in entrambi i casi le censure proposte si risolvevano nella denuncia di *errores in iudicando*. Ed ancora, nella sentenza n. **150** è stato rilevato che il conflitto proposto – avendo ad oggetto un decreto del Presidente del TAR Lazio il cui contenuto si esaurisce nell'adozione di una misura cautelare nei confronti di un provvedimento revocato – si risolve nella inammissibile denuncia di un evidente errore di diritto.

La sentenza n. **195** ha invece respinto l'eccezione di inammissibilità di un conflitto avente ad oggetto la sentenza di condanna al risarcimento del danno emessa da un Tribunale civile nei confronti del Presidente della Regione per le dichiarazioni di questi asseritamente diffamatorie nei confronti di alcuni giornalisti, osservando che Regione aveva contestato radicalmente il potere dell'autorità giudiziaria di accertare la responsabilità civile del Presidente della Giunta e consigliere della Regione, e in via subordinata il cattivo uso di tale potere.

Inidonei a ledere le attribuzioni costituzionali della Regione ricorrente – con conseguente dichiarazione di inammissibilità del conflitto – sono stati ritenuti alcuni degli atti giurisdizionali impugnati dinanzi alla Corte: tali l'ordinanza di fissazione di udienza in un giudizio civile avente ad oggetto una richiesta di risarcimento danni nei confronti di un consigliere regionale (sentenza n. **173**); ed il conflitto avente ad oggetto gli atti adottati da un Tribunale nel corso di un procedimento civile per risarcimento danni avanzata nei confronti del Presidente della Regione, censurandosi nella sostanza la stessa pendenza del giudizio civile (sentenza n. **235**).

Il conflitto avente ad oggetto la richiesta di rinvio a giudizio nei confronti del Presidente della

Regione Veneto, ed il successivo decreto di fissazione dell'udienza preliminare, è stato dichiarato improcedibile (sentenza n. **174**) per sopravvenuta carenza dell'interesse delle parti ad avere una pronunzia di merito, essendo intervenuta remissione della querela e conseguente sentenza di non doversi procedere per essere estinto il reato ascritto nei confronti dell'imputato.

È stato invece scrutinato e risolto nel merito – dalla sentenza n. **301** – il conflitto sorto avverso una serie di atti delle autorità giudiziarie, adottati nell'ambito del procedimento penale a carico di un consigliere regionale “disattendendo” la delibera del Consiglio regionale che sanciva l'insindacabilità delle opinioni espresse dal consigliere e per le quali egli era imputato.

7. I parametri del giudizio

Il fatto che 11 dei 28 conflitti decisi nel corso dell'anno siano stati proposti da enti ad autonomia differenziata (Regioni a statuto speciale e Provincia autonoma di Bolzano) ha comportato che le relative decisioni (sentenze numeri **2, 51, 58, 66, 80, 191, 2763, 276, 380 e 438**, ordinanza n. **230**) abbiano assunto a parametro le norme degli statuti speciali. Generalmente, oltre che delle norme statutarie è stata dedotta anche la violazione delle relative norme di attuazione (sentenze numeri **51, 80, 191, 273, 276, 380 e 438**). In molti casi sono state evocate anche norme della Costituzione (sentenze numeri **2, 51, 58, 66, 230, 380 e 438**), la cui violazione solo nelle sentenze n. **51** e **438** è stata, però, denunciata per il tramite dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001. Anzi, nel conflitto deciso con la sentenza n. **438**, la ricorrente Provincia autonoma di Bolzano ha dedotto direttamente la violazione dell'art. 10 della citata legge costituzionale, ma la Corte ha ritenuto il parametro evocato inconferente, posto che da tale disposizione la Provincia autonoma non poteva, nella specie, desumere un ampliamento delle sue «forme di autonomia», né su di essa lo Stato ha fondato le sue attribuzioni.

In molti casi è stata denunciata la violazione del principio di leale collaborazione (sentenze numeri **58, 191, 276 e 438**, per le autonomie speciali; sentenze numeri **138 e 255**, e ordinanze numeri **252 e 332**, per le Regioni a statuto ordinario).

In tre casi è stata dedotta la violazione del principio di sussidiarietà (sentenze numeri **58, 255, 380**)

Nel conflitto deciso con la sentenza n. **51** è stato evocato anche l'art. 117, primo comma, Cost., con la specifica indicazione delle norme comunitarie la cui violazione avrebbe determinato il contrasto con il parametro costituzionale e la lesione delle attribuzioni regionali.

Nelle sentenze numeri **195, 235 e 301** la Corte ha, infine, escluso che siano applicabili ai consiglieri regionali le previsioni contenute nella legge n. 140 del 2003, che si riferiscono esplicitamente ai parlamentari nazionali e tale riferimento non consente di estendere analogicamente il contenuto della predetta normativa in virtù del carattere eccezionale delle disposizioni che limitano l'esercizio della funzione giurisdizionale.

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

In relazione alla materia del contendere emergono due categorie di pronunce, relative, rispettivamente, al difetto di interesse al conflitto e alla inidoneità dell'atto impugnato a ledere le attribuzioni costituzionali ritenute lese.

a) Sul difetto di interesse

In più occasioni la Corte ha rilevato la carenza di interesse concreto e attuale all'impugnazione, dichiarando per conseguenza l'inammissibilità del conflitto o di singole censure.

Così, la sentenza n. **51** ha dichiarato inammissibile il conflitto proposto dalla Regione Sardegna nei confronti di una disposizione del decreto del Ministro delle politiche agricole e forestali 10 giugno 2004, recante «Disciplina delle reti da posta fissa». La Corte ha infatti rilevato la carenza di attualità e concretezza dell'interesse fatto valere dalla ricorrente, sotto il profilo della palese inidoneità della disposizione di cui all'art. 2 del decreto impugnato a ledere le attribuzioni costituzionali della Regione, in quanto tale disposizione si è limitata a dettare un requisito compatibile con quelli imposti dal regolamento CE rilevante nella specie, la cui diretta applicabilità alla «pesca nelle acque della Sardegna» è riconosciuta dalla stessa ricorrente, in considerazione della immediata incidenza della norma comunitaria nell'ordinamento interno.

Nella sentenza n. **66** – relativa al conflitto di attribuzione sollevato dalla Regione Valle d'Aosta nei confronti dello Stato, in relazione ad atti prodromici alla celebrazione del *referendum*, di cui all'art. 132, secondo comma, della Costituzione – si rammenta che nei conflitti di attribuzione fra enti occorre che gli atti impugnati producano effetti lesivi attuali nella sfera di attribuzioni del ricorrente e si dichiara inammissibile, in quanto “meramente ipotetica (oltre che collegata ad incerti elementi di fatto)”, la censura fondata sulla asserita violazione dell'art. 57, terzo comma, Cost., che attribuisce un seggio senatoriale alla Regione Valle d'Aosta prescindendo dal calcolo della popolazione residente.

La sentenza n. **174** ha dichiarato improcedibile, per sopravvenuta carenza di interesse, il conflitto avente ad oggetto una richiesta di rinvio a giudizio e il relativo decreto di rinvio a giudizio in ragione della intervenuta pronuncia di una sentenza di non doversi procedere. La sopravvenuta carenza di interesse alla pronuncia – si è osservato – preclude l'esame del merito del ricorso in relazione alla dichiarazione sulla spettanza delle attribuzioni costituzionalmente garantite ai soggetti confliggenti.

b) Sulla “non lesività” dell'atto impugnato

La sentenza n. **39**, disattendendo una eccezione di inammissibilità per carenza di interesse all'impugnazione derivante dalla asserita “non lesività” dell'atto impugnato, ribadisce che è «idoneo ad innescare un conflitto di attribuzione qualsiasi atto o comportamento significante, imputabile allo Stato o alla regione, purché sia dotato di efficacia o di rilevanza esterna e sia diretto ad esprimere in modo chiaro ed inequivoco la pretesa di esercitare una data competenza il cui svolgimento possa determinare un'invasione della altrui sfera di attribuzioni». Rispondente a tali requisiti – e perciò dotata di attitudine lesiva delle attribuzioni regionali – è stata nella specie ritenuta la sentenza del Commissario regionale per gli usi civici della Regione Abruzzo, nonostante la stessa fosse destinata ad essere integrata da un successivo atto di «definitiva approvazione della legittimazione» da parte dell'organo di Governo al quale il Commissario per il riordino degli usi civici dell'Abruzzo ha, per il fine in questione, trasmesso la sentenza oggetto del conflitto.

Anche nella sentenza n. **255**, la Corte ha respinto una eccezione di inammissibilità formulata per asserita carenza di lesività dell'atto impugnato, rilevando che questo conteneva una chiara manifestazione di volontà dello Stato di affermare la propria competenza nel settore delle concessioni demaniali marittime per la realizzazione di strutture portuali e di negare quella regionale.

Analogamente, la sentenza n. **344** ha disatteso l'eccezione di inammissibilità del ricorso per mancanza di idoneità lesiva dell'atto impugnato, rilevando che, al contrario, l'atto impugnato – decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti attributivo alle autorità marittime statali della competenza amministrativa relativa al rilascio di concessioni demaniali nell'ambito dei porti turistici e commerciali di rilevanza economica regionale ed interregionale siti nella Regione

Toscana, ulteriori rispetto al porto di Viareggio – era idoneo, di per sé, ad incidere su competenze della Regione Toscana costituzionalmente garantite.

Priva di attitudine lesiva è stata invece ritenuta dalla sentenza n. **191** una nota dell’Agenzia delle entrate – Direzione centrale normativa e contenzioso, di risposta ad interpello formale proposto dall’Assessorato della Regione Siciliana per l’esatta individuazione del trattamento fiscale applicabile ai contributi erogati per la formazione all’autoimpiego. In proposito, la Corte ha rilevato che, proprio perché emessa in risposta ad un interpello formale, la nota costituiva un mero parere, che non integra esercizio di potestà impositiva e, in quanto priva di carattere vincolante nei confronti del contribuente, non ha attitudine lesiva delle attribuzioni costituzionali della Regione siciliana.

Inammissibile, per inidoneità degli atti impugnati, è stato dichiarato, con la sentenza n. **380**, il conflitto proposto dalla Regione Siciliana in relazione ai decreti interministeriali adottati in data 13 febbraio 2007 dal Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico e il Ministro della salute, con i quali, in via di autotutela, è stata sospesa l’efficacia dei provvedimenti di autorizzazione alle emissioni in atmosfera riguardanti gli impianti di pretrattamento e termovalorizzazione dei rifiuti previsti dal piano regionale per la gestione dei rifiuti nella Regione Siciliana. La Corte ha infatti osservato che le censure proposte dalla ricorrente si risolvono nella denuncia di una presunta erronea applicazione della legge negli atti impugnati, senza che questi ultimi, per il loro contenuto e i loro presupposti, appaiano idonei ad arrecare da soli pregiudizio alla sfera di competenza costituzionale della Regione.

La sentenza n. **173** ha dichiarato inammissibile, per inidoneità degli atti impugnati a ledere le attribuzioni della Regione ricorrente, il conflitto avente ad oggetto l’ordinanza di fissazione dell’udienza di trattazione emessa in un giudizio civile per il risarcimento del danno derivante da opinioni asseritamente diffamatorie di terzi espresse da un consigliere regionale. In proposito, la Corte ha osservato che l’udienza di prima comparizione, secondo il regime processuale vigente alla data dell’udienza in cui è stato adottato l’atto impugnato, era caratterizzata da una funzione meramente preparatoria rispetto alla trattazione in senso stretto della causa, essendo riservata all’udienza successiva l’adozione di provvedimenti astrattamente e potenzialmente lesivi della dedotta garanzia di cui all’art. 122, quarto comma, della Costituzione.

Ed ancora, sul piano dell’interesse correlato alla attitudine lesiva dell’atto impugnato, vanno ricordate quelle pronunce che hanno dichiarato inammissibili il conflitto per carenza di “tono costituzionale”.

Premesso che sussiste il “tono costituzionale” del conflitto tra enti allorché il giudizio involge questioni afferenti al riparto delle attribuzioni tra Stato e Regioni, quale risulta dal nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione (in tal senso, sentenza n. **255**), la mancanza di “tono costituzionale” è stata ravvisata dalla sentenza n. **276**, in un conflitto in cui la censurata inerzia delle amministrazioni statali a fronte delle istanze loro rivolte dalla Regione Siciliana poteva essere interpretata solo come una mancata risposta ad una sollecitazione non vincolante che fa permanere lo stato di incertezza, ma non come un comportamento omissivo concludente volto a negare le attribuzioni costituzionali della Regione Siciliana. Attesa “l’inidoneità, nella specie, della mancata risposta del Ministero dell’economia e delle finanze e della Presidenza del Consiglio dei ministri a determinare una diretta menomazione delle attribuzioni della Regione nella materia dei prelievi tributari cui si riferisce il ricorso”, la Corte ha dichiarato l’inammissibilità del conflitto, lasciando impregiudicato il diritto della Regione ricorrente di soddisfare le proprie pretese finanziarie di fronte al giudice comune.

Analogamente, il “tono costituzionale” è stato ritenuto insussistente in un conflitto proposto dalla Regione Siciliana denunciando la illegittimità degli atti amministrativi impugnati per vizio di incompetenza derivante da una violazione di legge ordinaria (sentenza n. **380**).

9. La riunione dei giudizi

Nel 2007 risulta adottata una sola pronuncia in cui sono stati decisi due ricorsi riuniti. Si tratta della sentenza n. **138** avente ad oggetto due ricorsi di identico tenore proposti dalla Regione Toscana avverso il medesimo decreto ministeriale, il primo dei quali notificato solo al Presidente del Consiglio dei ministri presso l'Avvocatura generale dello Stato e per tale ragione dichiarato inammissibile dalla Corte.

10. Le decisioni della Corte

Delle 27 pronunce rese in giudizi per conflitto di attribuzione tra enti, 23 sono sentenze e 4 ordinanze.

10.1. La decisione sulla richiesta di autorimessione

Nella sentenza n. **66**, la Corte, dopo aver dichiarato la spettanza allo Stato della competenza esercitata con l'adozione degli atti prodromici alla celebrazione del *referendum*, di cui all'art. 132, secondo comma, della Costituzione, per il distacco di un Comune dalla Regione Piemonte e la conseguente aggregazione dello stesso alla ricorrente Regione Valle d'Aosta, ha escluso che potesse essere accolta la richiesta, formulata da quest'ultima, di autorimessione della questione incidentale di legittimità costituzionale dell'art. 45 della legge 25 maggio 1970, n. 352, stante l'irrilevanza manifesta della stessa per difetto di pregiudizialità. Infatti, detta disposizione disciplina la fase successiva allo svolgimento del *referendum* consultivo previsto dall'art. 132, secondo comma, Cost. nell'ipotesi in cui esso abbia avuto esito favorevole, e non viene dunque in considerazione ai fini della decisione del conflitto sollevato, che aveva ad oggetto atti anteriori e prodromici allo stesso *referendum* e riguardava una fase precedente alla attivazione dell'iniziativa legislativa disciplinata dalla citata disposizione.

10.2. Le decisioni interlocutorie

Nel giudizio definito dalla ordinanza n. **252**, la Corte – con ordinanza istruttoria s.n. depositata il 2 marzo 2007 – ha disposto che l'Avvocatura dello Stato fornisse informazioni circa l'avvenuta impugnazione o il passaggio in giudicato della sentenza del giudice amministrativo che aveva annullato gli atti oggetto del conflitto. L'acquisizione istruttoria ha permesso di acclarare che la sentenza impugnata era passata in giudicato, da cui la cessazione della materia del contendere dichiarata dalla Corte.

10.3. L'estinzione del giudizio e la cessazione della materia del contendere

a) Estinzione del processo

In due casi è stato dichiarato estinto il processo. Nel primo (ordinanza n. **230**), l'esito è stato determinato dalla sola rinuncia al ricorso, non essendosi costituita in giudizio la parte resistente (articolo 27, ultimo comma, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale).

Nel caso della ordinanza n. **332**, essendo venuto meno ogni interesse alla decisione del conflitto da parte della Regione ricorrente ed avendo quest'ultima dichiarato che, con il raggiungimento dell'intesa con il Ministro dell'ambiente sull'atto da adottare, “[era] venuta a cessare la materia del contendere”, la Corte ha ritenuto che, “malgrado la formula usata, la ricorrente [avesse] in sostanza rinunciato al ricorso”.

b) Cessazione della materia del contendere

Con l'ordinanza n. **41** la Corte ha dichiarato la cessazione della materia del contendere perché, successivamente all'instaurazione del giudizio da parte di una Regione nei confronti dello Stato, è stato revocato l'atto che aveva dato origine allo stesso e, in mancanza di effetti sfavorevoli *medio tempore* prodottisi, non vi è stata alcuna lesione delle potestà regionali.

La sentenza n. **138** ha dichiarato cessata la materia del contendere in quanto l'atto impugnato dalla Regione è stato sospeso dal Ministero competente e non ha prodotto alcun effetto né avrebbe potuto produrne per il futuro.

La cessazione della materia del contendere è dichiarata anche nel caso in cui gli atti impugnati davanti alla Corte siano stati annullati dal giudice amministrativo con sentenza definitiva resa tra le stesse parti del giudizio costituzionale (ordinanza n. **252**).

10.4. Le decisioni di inammissibilità

Le decisioni di inammissibilità del conflitto sono state 12. La statuizione di inammissibilità è stata motivata dalla deduzione di *errores in iudicando*, in alcuni dei conflitti aventi ad oggetto atti giurisdizionali (sentenze numeri **2, 150, 222 e 223**).

La inidoneità dell'atto impugnato a ledere le attribuzioni costituzionali dell'ente ricorrente è stata la causa della decisione di inammissibilità nelle sentenze numeri **173, 191 e 235**.

La carenza di "tono costituzionale" del conflitto è stata la ragione della inammissibilità dichiarata nelle sentenze numeri **276 e 380**.

In un caso la dichiarazione di inammissibilità è stata motivata, quanto ad alcune disposizioni del decreto ministeriale impugnato, con la mancata menzione di dette disposizioni nella delibera di proposizione del ricorso e, quanto alle altre, con la mancanza di attitudine lesiva dell'atto impugnato (sentenza n. **51**).

Nella sentenza n. **138** uno dei due conflitti proposti avverso il medesimo atto è stato dichiarato inammissibile perché notificato solo all'Avvocatura generale dello Stato e non anche al Presidente del Consiglio dei ministri.

10.5. Le decisioni di improcedibilità

Con la sentenza n. **174** la Corte, in presenza di una richiesta della Regione ricorrente di dichiarazione della cessazione della materia del contendere, per essere venuto meno l'interesse alla decisione nel merito del conflitto, ha dichiarato improcedibile il conflitto per sopravvenuta carenza di interesse.

10.6. Le decisioni di merito

Delle 10 decisioni di merito, 6 sono di accoglimento (sentenze numeri **39, 58, 255, 273, 344 e 374**) e 4 di rigetto (sentenze numeri **66, 195, 301, 438**).

Le sentenze di accoglimento (non spettanza della competenza esercitata) hanno anche disposto l'annullamento degli atti impugnati. Nel caso della sentenza n. **273**, l'annullamento è stato limitato alla previsione dell'applicazione dell'atto impugnato nella Regione Trentino-Alto Adige. Nel caso della sentenza n. **344**, l'annullamento è stato disposto solo in relazione «alla parte indicata in motivazione».

10.7. Le decisioni di sospensione

Nel 2007, non si sono avute decisioni di sospensione dell'efficacia degli atti impugnati per conflitto di attribuzione.

In tre occasioni, peraltro, l'istanza di sospensione dell'efficacia del provvedimento impugnato è rimasta assorbita dalla decisione di inammissibilità (sentenze numeri **2** e **380**) o di rigetto (così nella sentenza n. **374**) del conflitto.

Capitolo IV

Il giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato

Sezione I

La fase dell'ammissibilità

1. Premessa

Nel 2007, la Corte ha reso 11 ordinanze che hanno deciso la fase dell'ammissibilità di un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato. Tra queste, 7 hanno riguardato l'impugnazione di una delibera d'insindacabilità delle opinioni espresse da un parlamentare *ex art. 68*, primo comma, della Costituzione (ordinanze numeri **17**, **102**, **197**, **331**, **399**, **413** e **419**), mentre le restanti 4 hanno avuto ad oggetto ricorsi promossi con riferimento ad atti giurisdizionali di richiesta di rinvio a giudizio e di rinvio a giudizio (ordinanze numeri **124** e **125**) e ad una serie di note e direttive governative concernenti l'apposizione del segreto di Stato (ordinanze numeri **337** e **338**).

2. I soggetti del conflitto

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

Per quanto riguarda i conflitti in materia di insindacabilità parlamentare, i ricorsi sono stati proposti da giudici per le indagini preliminari presso il Tribunale (ordinanze numeri **17**, **399** e **419**), dal giudice per l'udienza preliminare presso il Tribunale (ordinanza numeri **102**) e da corti d'appello (ordinanze numeri **197**, **331** e **413**). La Corte ha ribadito la legittimazione degli organi evocati a sollevare il conflitto "in quanto organ[i] giurisdizional[i], in posizione di indipendenza costituzionalmente garantita, competent[i] a dichiarare definitivamente, nell'esercizio delle funzioni attribuitegli, la volontà del potere cui appart[engono]". Parimenti confermata è, naturalmente, la legittimazione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica a resistere in questo genere di conflitti, in quanto organi competenti a dichiarare in modo definitivo la volontà del potere che rappresentano in merito alla ricorrenza dell'immunità riconosciuta dall'art. 68, primo comma, della Costituzione (rispettivamente ordinanze numeri **197** e **331**, e ordinanze numeri **17** e **399**; nelle ordinanze numeri **413**, **419** e **102** la Corte non ha preso esplicitamente posizione, in conseguenza della declaratoria di inammissibilità del ricorso).

Soltanto in due occasioni il conflitto ha riguardato organi della magistratura requirente, ora nella veste di parte ricorrente (ordinanza n. **337**), ora in quella di (potenziale) resistente (ordinanza n. **124**): in entrambi i casi la Corte ha confermato il consolidato orientamento che riconosce "al pubblico ministero la legittimazione ad essere parte di conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato, in quanto, ai sensi dell'art. 112 della Costituzione, è il titolare diretto ed esclusivo dell'attività di indagine finalizzata all'esercizio obbligatorio dell'azione penale".

In entrambi i casi appena evocati il soggetto contrapposto all'organo requirente era il Presidente del Consiglio dei Ministri, riconosciuto quale "organo competente a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartiene in ordine alla tutela, apposizione, opposizione e conferma del segreto di Stato, non solo in base alla legge 24 ottobre 1977, n. 801, ma anche alla stregua delle norme costituzionali che ne definiscono le attribuzioni". Identica considerazione compare nell'ordinanza n. **125**, in cui il Presidente del Consiglio ha sollevato – con riferimento alla stessa vicenda processuale che ha dato origine all'ordinanza n. **124** – conflitto di attribuzione in relazione al provvedimento adottato, questa volta, dal giudice dell'udienza preliminare presso il Tribunale.

Con l'ordinanza n. **338** è stata, invece, dichiarata l'inammissibilità di un conflitto promosso

“nell’interesse della Sezione G.I.P. del Tribunale di Milano, in persona del Presidente f.f. [...] e del G.I.P. assegnatario del procedimento [...]”. Se, infatti, il giudice per le indagini preliminari, in funzione di giudice per l’udienza preliminare, è soggetto in teoria legittimato a sollevare conflitto, in concreto detta legittimazione “in tanto sussiste in quanto l’atto impugnato sia suscettibile di incidere direttamente sul contenuto dei provvedimenti giurisdizionali che il giudice dell’udienza preliminare è chiamato ad emettere [...] e quindi «sull’esercizio dei poteri attinenti alla giurisdizione dello stesso giudice» [...]”: tale circostanza è da ritenersi esclusa nel caso di specie, poiché “il conflitto è stato sollevato dopo l’emissione del decreto che dispone il giudizio e la trasmissione dei relativi atti al giudice del dibattimento, sicché il giudice dell’udienza preliminare, non essendo più titolare in atto del potere giurisdizionale in ordine al giudizio medesimo, difetta della relativa legittimazione”. L’“incerta enunciazione” di quale sia l’organo confliggente consente altresì di precisare che non è possibile configurare una legittimazione attiva della Sezione G.I.P. del Tribunale di Milano, quale articolazione ordinamentale dell’ufficio giudiziario di appartenenza, e tantomeno quella del Presidente (effettivo o, come nella specie, facente funzioni) di detta sezione, non potendosi riconnettere né all’ufficio, in quanto tale, né all’incarico di Presidente alcuna funzione giurisdizionale propria e, dunque, alcuna lesione di attribuzioni costituzionalmente presidiate.

3. I profili oggettivi

Come anticipato, sette delle undici decisioni rese in punto di valutazione preliminare dell’ammissibilità di conflitti tra poteri hanno riguardato delibere parlamentari di insindacabilità. La sussistenza della materia di conflitto è stata accertata in ordine a quattro ricorsi (ordinanze numeri **17**, **197**, **331** e **399**), mentre per i restanti tre è stata evidenziata l’esistenza di precedenti conflitti, dichiarati inammissibili o improcedibili, aventi ad oggetto la medesima delibera e sollevati dal medesimo giudice, da cui l’inammissibilità dei relativi ricorsi (ordinanze numeri **102**, **413**, **419**). 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.

Con le ordinanze numeri **337** e **338** è stata, invece, valutata in via preliminare l’ammissibilità di ricorsi sollevati da autorità giurisdizionali in relazione ad alcune note firmate dal Presidente del Consiglio dei ministri ed alla direttiva da questi adottata il 30 luglio 1985, n. 2001.5/707, in materia di tutela del segreto di Stato nel settore degli organismi di informazione e sicurezza. Se nel caso deciso con la seconda ordinanza la Corte ha rilevato una carenza del presupposto soggettivo tale da giustificare una pronuncia di inammissibilità (v. *supra*, par. 2), con la prima delle ordinanze ora richiamate è stata riconosciuta la sussistenza della materia di conflitto, nella misura in cui il ricorso era “indirizzato a garanzia della sfera di attribuzioni determinata da norme costituzionali, lamentando il ricorrente Procuratore della Repubblica la lesione di funzioni riconducibili all’art. 112 della Costituzione”.

Validamente instaurati sono stati, altresì, i ricorsi esaminati nelle ordinanze numeri **124** e **125**, nei quali il Presidente del Consiglio dei Ministri lamentava la lesione di attribuzioni costituzionalmente garantite a seguito dello svolgimento di determinate attività di indagine e dell’emanazione di provvedimenti giurisdizionali di richiesta di rinvio a giudizio e di rinvio a giudizio. In particolare, con il ricorso di cui all’ordinanza n. **124** il Presidente del Consiglio dei ministri ha sostenuto che “l’attività di indagine preliminare e l’utilizzazione delle relative risultanze, allegare poi alla richiesta di rinvio a giudizio, abbiano violato le prerogative del Governo nella materia del segreto di Stato”. Dal momento che “la tutela del segreto di Stato quale strumento destinato alla salvaguardia della sicurezza dello Stato medesimo” deve considerarsi – secondo il ricorrente – “devoluta alla [sua] responsabilità [...], sotto il controllo del Parlamento”, il conflitto mirava a sentir dichiarare che (a) «non spetta[va] al Pubblico Ministero in persona del Procuratore

della Repubblica di Milano e dei suoi sostituti» procedere nelle indagini utilizzando documenti coperti dal segreto di Stato ed allegare tali documenti alla richiesta di rinvio a giudizio dei soggetti ritenuti responsabili del sequestro di persona ai danni di Abu Omar»; (b) “svolgere attività di indagine – nella specie, di intercettazioni telefoniche e di interrogatori di indagati – le cui specifiche modalità risult[assero] lesive del segreto opposto dal Presidente del Consiglio dei ministri”; (c) “procedere ad incidente probatorio al fine di accertare circostanze anch’esse oggetto di secretazione”. Ne discendeva la richiesta del conseguente annullamento degli atti di indagine e della «richiesta di rinvio a giudizio (anche) su di essi basata».

Analoghe censure erano contenute nel ricorso di cui all’ordinanza n. **125**, ricorso nel quale il Presidente del Consiglio dei ministri ha sostenuto che il decreto che disponeva il giudizio, in quanto provvedimento adottato sulla base di documenti ed altre fonti di prova coperti dal segreto di Stato, avesse violato le prerogative del Governo in questa materia. Il ricorrente ha pertanto sollevato conflitto di attribuzione “per sentir dichiarare che non spetta al Giudice per le indagini preliminari, in funzione di Giudice dell’udienza preliminare, «né acquisire, né utilizzare, sotto alcun profilo, direttamente o indirettamente, atti, documenti e fonti di prova coperti dal segreto di Stato» e che non spetta al medesimo organo, a fronte di una richiesta di rinvio a giudizio del pubblico ministero, prendere conoscenza dei suddetti documenti e fonti di prova e «su tale base disporre il rinvio a giudizio e fissare l’udienza dibattimentale, così offrendo tali documenti e fonti di prova ad ulteriore pubblicità»: con il conseguente annullamento del decreto che dispone il giudizio e restituzione dei documenti coperti dal segreto di Stato ai legittimi detentori”.

4. Il ricorso per conflitto

Nei casi in cui i ricorsi sono stati dichiarati inammissibili a causa dell’esistenza di precedenti pronunce di inammissibilità o improcedibilità di conflitti aventi ad oggetto la medesima delibera e sollevati dal medesimo giudice (ordinanze numeri **102**, **413**, **419**), la Corte ha ricordato il proprio consolidato orientamento secondo cui le finalità e la particolarità dell’oggetto del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato determinano “l’esigenza costituzionale che il giudizio, una volta instaurato, sia concluso in termini certi non rimessi alle parti confliggenti”, non essendo quindi “ammissibile mantenere indefinitamente in sede processuale una situazione di conflittualità tra poteri, protraendo così *ad libitum* il ristabilimento della «certezza e definitività dei rapporti»”.

Per quanto riguarda l’ordinanza n. **338**, nel dichiarare l’inammissibilità del relativo conflitto la Corte ha avuto modo di sottolineare come la mancata legittimazione a ricorrere del soggetto che l’aveva sollevato trasparisse anche dall’incerta enunciazione contenuta nel ricorso in ordine all’identità dell’organo confliggente, essendo stato il conflitto testualmente promosso “nell’interesse della Sezione G.I.P. del Tribunale di Milano, in persona del Presidente f.f. [...] e del G.I.P. assegnatario del procedimento [...]” (v. *supra*, par. 2).

5. Le decisioni della Corte

Sugli 11 ricorsi esaminati, 7 sono stati dichiarati ammissibili. I 4 dichiarati inammissibili lo sono stati, in tre casi, in ragione dell’esistenza di una precedente pronuncia di inammissibilità o improcedibilità di ricorso identico, sul piano soggettivo e su quello oggettivo (ordinanze numeri **102**, **413**, **419**: v. *supra*, par. 3), nel quarto caso per ragioni inerenti ai profili soggettivi del conflitto (ordinanza n. **338**: v. *supra*, par. 2).

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.

Sezione II

La fase del merito

1. Premessa

Nel 2007 la Corte ha reso 29 decisioni in sede di conflitto tra poteri dello Stato. La gran parte di esse (26) hanno riguardato il problema dell'insindacabilità per le opinioni espresse dai parlamentari *ex art. 68*, primo comma, della Costituzione.

2. I soggetti del conflitto

Tutte le decisioni rese hanno visto coinvolti organi dell'autorità giudiziaria, talora nella veste di soggetti resistenti, talaltra, e più spesso, in quella di ricorrenti.

Le pronunce in materia di insindacabilità dei parlamentari *ex art. 68*, primo comma, della Costituzione sono state rese a seguito di ricorsi promossi da un tribunale (sentenze numeri **52, 59, 65, 96, 97, 152, 246, 247, 271, 274, 305 e 368**), da una corte d'appello (sentenze numeri **53, 236, 302 e 342**), da un giudice per le indagini preliminari presso il tribunale (sentenze numeri **13, 151 e 166** e ordinanze numeri **134 e 253**) e da un giudice per l'udienza preliminare presso il tribunale (sentenze numeri **291, 304, 388** e ordinanza n. **115**). Di questi venticinque casi, diciassette hanno coinvolto la Camera dei deputati, otto il Senato della Repubblica. Solo in un'occasione la Camera di appartenenza non si è costituita (sentenza n. **388**).

In un caso (sentenza n. **149**) il conflitto, pur vertendo su un problema di insindacabilità per le opinioni espresse da un parlamentare, è stato sollevato dalla Camera dei deputati in relazione a provvedimenti assunti dal Tribunale – non costituitosi in giudizio – nel corso del procedimento civile nel quale un deputato era stato convenuto per il risarcimento di danni causati da sue dichiarazioni asseritamente diffamatorie nei confronti di una testata giornalistica.

Per quanto riguarda la sentenza n. **290**, il relativo conflitto – dichiarato ammissibile con ordinanza n. 357 del 2005 – era stato promosso dal senatore a vita Francesco Cossiga nella qualità di *ex* Presidente della Repubblica, e la Corte aveva disposto la notifica dell'atto introduttivo del conflitto e dell'ordinanza di ammissibilità dello stesso tanto alla Corte di appello di Roma quanto al Presidente della Repubblica in carica. Soltanto il secondo si è costituito, depositando poi una memoria nella quale ha dichiarato rimettersi integralmente al giudizio della Corte, «sia per quanto attiene alle questioni pregiudiziali sia, in caso di soluzione positiva delle stesse, per quanto attiene alla perimetrazione dei confini funzionali della irresponsabilità presidenziale».

La sentenza n. **139**, che ha deciso un conflitto – dichiarato ammissibile con ordinanza n. 209 del 2003 – promosso dalla Corte d'Assise d'Appello di Roma, ha visto nella veste di parte resistente il Comitato parlamentare per i servizi di informazione e sicurezza per il segreto di Stato.

Un problema particolare si è posto nel conflitto di cui alla sentenza n. **241**, promosso dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Roma in relazione ad una nota emessa dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sulla morte di Ilaria Alpi e Miran Hrovatin (dichiarato ammissibile con l'ordinanza n. 73 del 2006). Nell'ambito di questo conflitto si è, infatti, costituita in giudizio la Camera dei deputati, allo scopo «di «far constatare l'avvenuta cessazione della Commissione parlamentare d'inchiesta» suddetta, nonché al fine di «fare emergere le circostanze in virtù delle quali sembrano essere ormai venute meno le ragioni stesse del conflitto». In particolare, la Camera reputava quello in esame «un vero e proprio «conflitto impossibile»», in quanto sarebbe stato evocato in giudizio, quale contraddittore (notificatario) della Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Roma, un soggetto costituzionale ormai non più esistente. Come accaduto in altri casi analoghi, la Corte costituzionale non avrebbe dovuto, quindi, ammettere lo scrutinio nel merito, venendo in rilievo «un caso di nullità assoluta», da cui la richiesta di dichiarare il conflitto

irricevibile, improcedibile ovvero inammissibile. Tale eccezione è stata dichiarata infondata dalla Corte, che ha ritenuto che la notifica alla Commissione in persona del suo Presidente, presso la Camera dei Deputati, potesse ritenersi validamente effettuata ai fini della rituale instaurazione del contraddittorio, con conseguente prosecuzione del giudizio nei confronti della Camera stessa, della quale la Commissione costituisce diretta emanazione ai sensi dell'art. 82 Cost. L'affermazione secondo cui ogni Commissione d'inchiesta rappresenta un «potere a sé stante» non postula, infatti, che, quando la Commissione abbia cessato di esistere, non sia possibile elevare o proseguire conflitto per menomazione nei confronti di alcun potere; non quello di cui sarebbe espressione la Commissione, né quello proprio della Camera di appartenenza. Proprio “perché la Commissione costituisce una articolazione della Camera, è ben ammissibile che – nell'ipotesi sopra indicata – il conflitto si instauri o prosegua nei confronti della Camera stessa”: l'attività ispettiva è, infatti, “propria della Camera in quanto tale, la quale – in via strumentale – si avvale, sia pure necessariamente, di una sua apposita articolazione interna, qual è (e resta) la Commissione di inchiesta, ferma rimanendo la titolarità del potere ispettivo in capo alla Camera parlamentare”.

In sei occasioni 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.

Nelle sentenze numeri **274**, **290** e **368** la Corte ha ritenuto tali interventi ammissibili, trattandosi, nel primo e nel terzo caso, di soggetti che erano parti attrici nei giudizi civili da cui i conflitti avevano tratto origine, nel secondo della parte civile costituitasi nel giudizio penale pendente nei confronti del parlamentare autore delle affermazioni per le quali era in discussione la riconducibilità nella garanzia dell'art. 68, comma 1, Cost.. La Corte ha riconosciuto il ricorrere, in tutti questi casi, dell'eccezione alla regola secondo cui “nei giudizi per conflitto di attribuzioni, non è ammesso l'intervento di soggetti diversi da quelli legittimati a promuovere il conflitto o a resistervi”: nella sentenza n. **274** si afferma che la deroga al richiamato principio si giustifica “a favore dei soggetti titolari di una posizione soggettiva suscettibile di essere definitivamente sacrificata dalla decisione sul conflitto”, ipotesi che, appunto, “si verifica nella specie, in quanto il diritto al risarcimento del danno fatto valere dalla parte civile nel giudizio penale per diffamazione aggravata a mezzo stampa potrebbe rimanere definitivamente non soddisfatto nell'eventualità di una decisione d'infondatezza del ricorso perché le opinioni espresse dal parlamentare rientrano nella previsione dell'art. 68, primo comma, Cost.”; nella sentenza n. **290** la Corte afferma che “l'oggetto del giudizio per conflitto consiste proprio nell'affermazione o negazione dello stesso diritto di agire in giudizio di chi pretende di essere stato leso da una condotta in relazione alla quale si controverte, nel giudizio costituzionale, se essa sia o meno coperta dalle eccezionali guarentigie previste dalla Costituzione”; infine, nella sentenza n. **368**, la Corte, dopo aver ricordato che “può verificarsi che l'oggetto del conflitto sia tale da coinvolgere, in modo diretto e immediato, situazioni soggettive di terzi il cui pregiudizio o la cui salvaguardia dipendono imprescindibilmente dall'esito del conflitto”, riconosce che questa è “la situazione che si riscontra nel [...] giudizio, in quanto il suo oggetto incide sulla definitiva affermazione o negazione dello stesso diritto delle parti intervenienti di agire nel giudizio comune”.

Negli altri tre casi in cui soggetti diversi da quelli legittimati a promuovere il conflitto o a resistervi hanno spiegato intervento, la Corte ne ha dichiarato l'inammissibilità, ora in ragione della tardività del deposito del relativo atto (sentenza n. **13**), ora in quanto «l'esito del conflitto non è suscettibile di condizionare la stessa possibilità che il giudizio comune prosegua» – profilo, questo, ritenuto, nella specie, assorbente rispetto a quello dell'avvenuta costituzione fuori termine (sentenza n. **149**, e relativa ordinanza letta in udienza) –, ora perché l'intervento era stato svolto proprio dal parlamentare imputato nel giudizio penale (sentenza n. **166**). A quest'ultimo proposito, la Corte, confermando il proprio orientamento giurisprudenziale, ha ribadito che il giudizio per conflitto ed il giudizio penale devono essere tenuti distinti, dovendosi escludere che l'esito del primo possa definitivamente pregiudicare le posizioni del parlamentare, poiché “i diritti inerenti alla qualità di imputato, che possono sempre essere fatti valere con gli ordinari strumenti processuali, non sono direttamente coinvolti, né sono suscettibili di essere pregiudicati nel [...] giudizio per conflitto, nel

quale la Corte è chiamata esclusivamente a decidere in ordine alla denunciata lesione delle attribuzioni costituzionali della Camera dei deputati”.

3. I profili oggettivi

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

Con la sentenza n. **65** è stata respinta la deduzione di nullità o di inesistenza della delibera della Camera, avanzata dal Tribunale ricorrente sulla base della duplice considerazione per cui, da un lato, la delibera di insindacabilità era stata approvata senza alcuna relazione introduttiva ed in assenza di alcuna discussione, e, d'altro lato, la allegazione della relazione predisposta dalla Giunta per le autorizzazioni al resoconto stenografico della seduta della Camera non sarebbe valsa a sanare le predette carenze, in quanto successiva alla decisione. Nel dichiarare l'infondatezza di tali argomenti, la Corte ha ricordato che il giudizio sul conflitto di attribuzione “non si configura come giudizio impugnatorio, essendo diretto non già a valutare la congruità della motivazione della delibera di insindacabilità, ma ad accertare la effettiva sussistenza dei presupposti per l'applicabilità dell'art. 68, primo comma, della Costituzione”. Poiché la relazione della Giunta per le autorizzazioni, cui la delibera dell'Assemblea rinvia quanto alla motivazione, era stata presentata alla Presidenza della Camera, in modo da essere nella disponibilità di ognuno dei deputati, tutti erano in grado di conoscere i fatti e compiere valutazioni, e gli interventi svolti in sede di dichiarazione di voto da parte dei parlamentari intervenuti testimoniano l'ampiezza della discussione svolta sul tema in sede di Assemblea.

Nel caso deciso con la sentenza n. **166**, la Camera dei deputati aveva, invece, sostenuto che il ricorso avrebbe dovuto essere dichiarato infondato, in quanto esso sembrava configurare il conflitto come *vindicatio potestatis*, anziché come conflitto da menomazione. La Corte ha respinto tale prospettazione, poiché il fatto “che il conflitto si configuri come contestazione del potere della Camera dei deputati in concreto esercitato, per l'erronea valutazione dei presupposti richiesti per il suo valido esercizio, emerge in modo incontrovertibile dal passo del ricorso nel quale, dopo aver esaminato le dichiarazioni rese *extra moenia* dal deputato in questione, il g.i.p. del Tribunale di Trani osserva che lo stesso non ha in esse riprodotto il contenuto storico e sostanziale né dell'atto parlamentare tipico [...], né del colloquio avuto con il deputato Iacobellis nel 1998, e che, per tali ragioni, quelle dichiarazioni vanno sindacate dall'autorità giudiziaria, alla quale «va rimessa la valutazione in ordine alla sussistenza del delitto di diffamazione»”.

Con la sentenza n. **302**, viene respinta l'eccezione di inammissibilità fondata sull'argomento per cui le dichiarazioni oggetto della delibera di insindacabilità attualmente impugnata erano già state oggetto di una precedente delibera di insindacabilità, rispetto alla quale l'Autorità giudiziaria ha proposto ben due conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato, entrambi conclusi con pronunce di inammissibilità rese da questa Corte, circostanza, questa, da cui sarebbe dovuta derivare, secondo la resistente, l'applicazione della giurisprudenza costituzionale che, a far data dalla sentenza n. 116 del 2003, ha escluso la riproponibilità di un ricorso per conflitto che sia stato già dichiarato inammissibile e improcedibile. La Corte ha ritenuto che non fosse pertinente “invocare l'estensione della *ratio decidendi* seguita dalla sentenza n. 116 del 2003 [...], giacché l'esigenza costituzionale che il giudizio per conflitto, una volta instaurato, sia concluso in termini certi non rimessi alle parti confliggenti può trovare rilievo nelle ipotesi di conflitto sollevato più volte dalla stessa autorità giudiziaria per gli stessi fatti, coperti da specifica e pertinente delibera di insindacabilità; dunque, in presenza di una fattispecie, con tutta evidenza, differente da quella in esame”, dal momento che il conflitto odierno è stato promosso da un'autorità giudiziaria diversa da quella che aveva promosso i precedenti conflitti, nati nel corso di procedimenti penali riguardanti un distinto reato di diffamazione per lesione della reputazione di persona diversa.

Il problema dell'insindacabilità delle opinioni espresse dai parlamentari nell'esercizio delle proprie funzioni è stato affrontato anche nella sentenza n. **149**, resa nell'ambito di un giudizio per conflitto promosso, anziché dall'autorità giudiziaria, dalla Camera di appartenenza del parlamentare. In particolare, la Camera dei deputati ha sollevato conflitto di attribuzione in relazione ad alcuni provvedimenti assunti dal Tribunale di Messina nell'ambito di un procedimento civile, nel quale il deputato Nicola Vendola era stato convenuto per il risarcimento dei danni causati da alcune dichiarazioni asseritamente diffamatorie espresse nei confronti di una testata giornalistica e del suo direttore. La Camera sosteneva che, malgrado il deputato avesse eccepito la applicabilità dell'art. 68, primo comma, Cost., il Tribunale aveva proseguito il giudizio, non dando applicazione a quanto previsto nell'art. 3 della legge n. 140 del 2003 e in concreto adottando due provvedimenti con i quali era stato disposto il rinvio delle relative udienze e un provvedimento con il quale la causa è stata trattenuta in decisione. Ulteriore motivo di ricorso era costituito dal fatto che il Tribunale, una volta intervenuta la deliberazione di insindacabilità del parlamentare nel corso del medesimo procedimento, invece di conformarsi ad essa o contestarne la legittimità mediante ricorso alla Corte costituzionale per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, aveva sollevato questione di legittimità costituzionale dei commi 1 e 7 dell'art. 3 della legge n. 140 del 2003. La Camera ha chiesto alla Corte di dichiarare che non spettava all'Autorità giudiziaria proseguire il giudizio pendente nei confronti di un membro della Camera dei deputati nonostante la formulazione dell'eccezione di applicabilità dell'art. 68, comma 1, della Costituzione, né, una volta sopravvenuta la deliberazione di insindacabilità del parlamentare da parte della Camera dei deputati, adottare altri atti del procedimento, ed in particolare promuovere questione incidentale di legittimità costituzionale, ed ha pertanto domandato l'annullamento dei relativi atti.

La sentenza n. **290** ha deciso il conflitto promosso dal senatore a vita Francesco Cossiga nella qualità di *ex* Presidente della Repubblica in relazione alla sentenza della Corte d'appello di Roma del 23 settembre 2004, n. 4024, pronunciata in seguito alla cassazione con rinvio di una precedente sentenza della stessa Corte d'appello, nell'ambito di un giudizio civile di risarcimento del danno, promosso dal senatore Pierluigi Onorato in relazione a dichiarazioni (ritenute diffamatorie) pronunciate dall'allora Presidente della Repubblica Cossiga. In particolare, secondo il ricorrente, la Corte d'appello avrebbe solo apparentemente assunto come valido il principio di diritto enunciato dalla Corte di cassazione in ordine alla portata dell'art. 90, comma 1, Cost., ma lo avrebbe, in realtà, lasciato applicato. La Corte, in armonia con il proprio consolidato orientamento secondo cui i conflitti intersoggettivi aventi ad oggetto atti di natura giurisdizionale non possono risolversi in mezzi impropri di censura del modo di esercizio della funzione giurisdizionale, in quanto «avverso «gli errori *in iudicando* di diritto sostanziale o processuale [...] valgono i rimedi consueti riconosciuti dagli ordinamenti processuali delle diverse giurisdizioni», ha dichiarato inammissibile il ricorso. Esso, infatti, altro non sarebbe che una sostanziale duplicazione dell'impugnazione promossa dal ricorrente anche dinanzi alla Corte di cassazione, avverso la medesima sentenza, dal momento che ciò che si imputa alla Corte d'Appello «non è tanto la menomazione della guarentigia presidenziale (che pur sarebbe in astratto configurabile), quanto il mancato rispetto dei principi di diritto stabiliti dalla Corte di cassazione, che avrebbero dovuto orientare la decisione della Corte d'appello in sede di rinvio, con la conseguenza che questa sarebbe incorsa in un errore di giudizio».

È ancora la carenza dei necessari presupposti oggettivi del conflitto a determinare l'inammissibilità del medesimo dichiarata con la sentenza n. **139**. Il ricorso, promosso dalla Corte d'Assise d'Appello di Roma, aveva ad oggetto la nota con cui il Comitato parlamentare per i servizi di informazione e sicurezza per il segreto di Stato si era rifiutato di consegnare all'autorità giudiziaria la documentazione da essa richiesta, opponendo il segreto di Stato. L'autorità ricorrente riteneva tale opposizione infondata poiché oggetto della propria richiesta non era la produzione di atti coperti dal segreto di Stato, come previsto dall'art. 12 della citata legge n. 801 del 1977, o di informazioni proposte o rilievi sulle strutture o sull'attività dei Servizi, bensì la mera esibizione dei documenti consegnati al Comitato parlamentare e consistenti non in originali ma in fotocopie, per confrontarli con quelli in sequestro. Da qui la pretesa vulnerazione delle attribuzioni giurisdizionali e la domanda di accertamento in ordine al corretto uso del potere di decidere sulla sussistenza dei

presupposti di applicabilità dell'art. 11 della legge 24 ottobre 1977 n. 801 come esercitato dal Comitato parlamentare per i servizi di informazione e sicurezza per il segreto di Stato. La Corte ha, dunque, riconosciuto che la richiesta della Corte d'Assise d'Appello consisteva in una verifica circa la correttezza dell'*agere* del Comitato, riducendosi il ricorso dell'organo giurisdizionale ad una impropria devoluzione alla Corte di "un giudizio di legittimità dell'atto (negatorio) – *sub specie* di congruità della relativa motivazione – che è invece tipico ed esclusivo delle attribuzioni spettanti proprio agli organi giurisdizionali".

Infine, con la sentenza n. **241** (su cui v. anche *supra*, par. 2), la Corte si è riservata ogni decisione sul merito del conflitto, sollevato dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Roma, avente ad oggetto il rifiuto da parte della Commissione parlamentare d'inchiesta sulla morte di Ilaria Alpi e Miran Hrovatin di acconsentire allo svolgimento di accertamenti tecnici congiunti sull'autovettura su cui questi ultimi viaggiavano in occasione dell'attentato in cui hanno perso la vita. In particolare, l'autorità giurisdizionale ricorrente ha sostenuto che la Commissione parlamentare le abbia impedito di raccogliere tutti gli elementi necessari ai fini delle proprie determinazioni in ordine all'esercizio dell'azione penale, in violazione del principio della obbligatorietà della stessa, oltre che di quelli di indipendenza ed autonomia della magistratura, ed ha pertanto chiesto l'annullamento degli atti contenenti il rifiuto, previa declaratoria della non spettanza, alla Commissione suddetta, del potere di adottarli. La Corte si è limitata a dichiarare non fondate le eccezioni pregiudiziali di inammissibilità del conflitto per nullità assoluta della notificazione, nonché di improcedibilità dello stesso per sopravvenuta carenza di interesse, sollevate dalla Camera dei deputati, affermando, in particolare, per quanto concerne il secondo aspetto, "la ininfluenza, sulla procedibilità del presente conflitto per menomazione, anche in ragione della natura non ripetibile degli accertamenti tecnici che sarebbero stati preclusi alla ricorrente, di vicende sopravvenute rispetto al momento della sua instaurazione".

4. Il ricorso per conflitto

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

Ciò è avvenuto, ad esempio, nelle sentenze numeri **13** e **152**, in cui è stato confermato il rispetto di quanto prescritto dall'art. 26, N.I., in ordine alla necessità che il ricorso contenga «l'esposizione sommaria delle ragioni del conflitto e l'indicazione delle norme costituzionali che regolano la materia», poiché in entrambi i casi l'atto introduttivo non solo riportava le dichiarazioni rese dal parlamentare in relazione alle quali era pendente procedimento penale, ma esponeva anche le ragioni di fatto e di diritto che avevano indotto il ricorrente a ritenere non invocabile, nel caso di specie, l'art. 68, primo comma, della Costituzione, e a denunciare la lesione delle attribuzioni dell'autorità giudiziaria.

La sussistenza di un problema di mancata indicazione dei fatti all'origine del conflitto è stata negata anche nella sentenza n. **97**, giacché nell'atto introduttivo risultavano testualmente riportate le dichiarazioni in ordine alle quali pendeva il giudizio penale a carico del parlamentare, quali risultanti dal capo di imputazione. Nella stessa pronuncia la Corte ha dichiarato infondata l'ulteriore ragione di inammissibilità ravvisata nella mancanza del *petitum*, in ipotesi dovuta al fatto che nell'atto sarebbe mancata una richiesta di annullamento della deliberazione impugnata, o di pronuncia sulla spettanza al Tribunale ricorrente del potere in contestazione, ovvero sulla erroneità dell'esercizio del potere stesso da parte della Camera dei deputati. La Corte, dopo aver ribadito che ai "fini della corretta formulazione del *petitum*, è sufficiente «qualsiasi espressione idonea a palesare, in modo univoco e chiaro, la volontà del ricorrente di richiedere la decisione della Corte su un determinato conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato» (*ex plurimis*, sentenza n. 452 del 2006)", ha riconosciuto che nel caso di specie la pretesa del giudice volta alla dichiarazione di non spettanza del potere alla Camera ed all'annullamento della delibera impugnata emergeva con

chiarezza dall'atto introduttivo, anche in assenza di una esplicita richiesta, dal momento che nel ricorso si faceva riferimento esplicito alla legittimazione dello stesso ricorrente a sollevare conflitto di attribuzione, nonché alla finalizzazione dello stesso alla delimitazione della sfera di attribuzioni determinata per i vari poteri da norme costituzionali.

Nella sentenza n. **53** è stata, invece, esclusa ogni carenza sotto il profilo della prospettazione del *thema decidendum*, derivante, in ipotesi, dal fatto che le dichiarazioni su cui il conflitto avrebbe dovuto vertere non sarebbero state considerate dal giudice ricorrente nella loro oggettività, ma sarebbero state rielaborate con il riferimento alla valutazione espressa al riguardo dal giudice di primo grado. La Corte ha, al contrario, ritenuto, che “la descrizione delle opinioni espresse dal deputato appare sufficiente alla loro compiuta identificazione, dal momento che la Corte d'appello per un verso riproduce il capo di imputazione in relazione al quale il parlamentare è stato tratto a giudizio a seguito della presentazione dell'atto di querela per il reato di diffamazione e, per l'altro verso, riporta testualmente le dichiarazioni, oggetto del conflitto di attribuzione, rese *extra moenia* dal parlamentare e per le quali è intervenuta sentenza di condanna in primo grado”.

Respinta è stata, altresì, l'eccezione di inammissibilità avanzata dal Senato nel caso deciso con la sentenza n. **304** e basata sul rilievo che il ricorso, non prendendo in considerazione la coincidenza della posizione di parlamentare e di ministro al momento delle dichiarazioni oggetto del procedimento penale, presenterebbe una lacunosa indicazione delle ragioni del conflitto, enunciate in modo generico ed astratto.

Precisazioni in ordine alla portata del principio di completezza e autosufficienza del ricorso sono, poi, contenute nella sentenza n. **271**, in cui la Corte ha affermato che, per quanto in particolare riguarda i conflitti *ex art. 68*, primo comma, Cost., non devono essere riportate tutte le dichiarazioni rese nella medesima occasione in cui furono espresse le opinioni addebitate al parlamentare come illecite e lesive, essendo sufficiente “che siano esposti tutti i fatti idonei a giustificare la proposizione del conflitto” e che “l'esposizione del ricorrente sia tale da consentire alla Corte di raffrontare le dichiarazioni *extra moenia* con il contenuto di atti tipici della funzione parlamentare”. Ciò significa, dunque, che “[u]na volta soddisfatto tale requisito, il ricorso non può essere ritenuto viziato da insufficienza se la controparte adduce che le opinioni nel medesimo riportate, pur fedeli nel loro tenore letterale a quelle espresse dal parlamentare, valutate tuttavia in un più ampio contesto assumano un significato tale da poter essere ricondotte a specifici atti di esercizio della funzione parlamentare”, poiché ciò “può dar luogo a una questione di merito e non di ammissibilità [...]”. Nella stessa pronuncia la Corte ha negato il rilievo, ai fini dell'eccepita inammissibilità, dell'osservazione secondo la quale il giudice ricorrente avrebbe anticipato il giudizio di merito, giacché le considerazioni svolte dall'autorità giudiziaria erano funzionali alla individuazione dell'oggetto del conflitto e non potevano incidere negativamente sull'ammissibilità del medesimo.

Con la sentenza n. **342** sono state respinte tanto le eccezioni di inammissibilità sollevate dalla Camera dei deputati per mancata richiesta di annullamento della delibera di insindacabilità e per l'insufficienza del richiamo all'art. 68, quanto quella di improcedibilità per tardività del deposito. A proposito di tale ultima eccezione, sollevata sull'assunto che il termine per il deposito dovrebbe farsi decorrere dalla data di consegna dell'atto per la notifica, la Corte ha ritenuto sufficiente osservare che “il deposito concerne l'atto con la prova dell'avvenuta notifica e non con la semplice richiesta di notifica. Se [...] la tesi della difesa della Camera si sostanziasse nell'assunto che comunque il termine per il deposito comincia a decorrere dalla consegna dell'atto per la notifica, anche se il deposito non può avvenire che a notifica eseguita, essa riprodurrebbe, aggravandolo, l'inconveniente consistente nel far ricadere su un soggetto lesioni del proprio diritto di difesa quali conseguenze di inadempienze di altri, inconveniente cui questa Corte ha posto rimedio con le sentenze n. 477 del 2002 e n. 28 del 2004 cui la difesa della Camera dei deputati sembra far implicito, ma non pertinente, riferimento”.

La sentenza n. **302** ha dichiarato, invece, solo parzialmente ammissibile il conflitto promosso dall'autorità giudiziaria in relazione alla delibera di insindacabilità della Camera. La parziale inammissibilità è dovuta al fatto che, in relazione ad una parte della vicenda per cui era causa

dinanzi alla Corte d'appello, non soltanto mancava la trascrizione della trasmissione televisiva (del 24 luglio 1997) nel corso della quale erano state rese le dichiarazioni incriminate ed oggetto della delibera di insindacabilità, ma del contenuto di tali dichiarazioni neppure sommariamente veniva dato conto nel ricorso.

Ad un accoglimento parziale del ricorso si è giunti anche con la sentenza n. **291**, nell'ambito della quale la Camera dei deputati aveva eccepito l'inammissibilità o improcedibilità del conflitto, in quanto non risultavano riportate in modo congruo ed adeguato le frasi che avrebbero dovuto costituirne l'oggetto. Più precisamente, secondo la Camera dei deputati, ««il ricorrente ha inteso sottoporre al giudizio della Corte tre gruppi di opinioni facenti parte di un unico contesto argomentativo», ed esattamente, «il primo riguardante la “copertina” della trasmissione [...]; il secondo concernente le dichiarazioni rese dal parlamentare e «rivolte a censurare il trattamento ingiustificatamente favorevole che, ad avviso del medesimo deputato, avrebbe ricevuto in sede giornalistica un saggio redatto dal dott. Davigo»; il terzo [...] consistente nel rimprovero al magistrato «di aver tenuto una determinata condotta ai danni dell'avv. Taormina, ospite della trasmissione»». Poiché il ricorrente non ha provveduto – per ciascuno di tali gruppi di opinioni – ad una puntuale indicazione delle dichiarazioni extraparlamentari addebitate al predetto deputato, essendo state alcune di esse sostituite dalla libera e soggettiva rielaborazione da parte del giudice ricorrente, l'atto introduttivo del giudizio non sarebbe stato idoneo a prospettare correttamente i termini della controversia.

La Corte ha ritenuto che per il primo e per il terzo gruppo di opinioni espresse dal deputato nel corso della trasmissione televisiva del 26 giugno 1998 il ricorrente non abbia riportato nell'atto introduttivo del giudizio le espressioni ritenute offensive, limitandosi a sostituire quelle espressioni con una propria libera rielaborazione, realizzando così una impropria sovrapposizione tra l'oggettiva rilevanza delle opinioni espresse dal deputato e l'interpretazione soggettiva che ne è stata data. Ciò non si è, tuttavia, tradotto in una inammissibilità dell'intero ricorso, soluzione, questa, eccessiva rispetto allo scopo della previsione normativa, che impone al ricorrente nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato l'esposizione sommaria delle ragioni di conflitto: l'accertamento del nesso funzionale tra le frasi pronunciate e gli (eventuali) atti parlamentari tipici di cui le frasi stesse potrebbero essere la divulgazione esterna risultava, infatti, comunque possibile per la seconda delle tre condotte del parlamentare, la sola che risulti compiutamente e chiaramente descritta nel ricorso.

In quattro casi l'inammissibilità del conflitto è derivata dalla mancata riproduzione – totale o parziale – all'interno del ricorso delle dichiarazioni rese dal parlamentare (sentenze numeri **52**, **246**, **305** e **368**), circostanza che determina la non autosufficienza dell'atto introduttivo. Nella sentenza n. **305**, la Corte ha ribadito, tra l'altro, che detta lacuna non poteva essere colmata nemmeno dagli atti del procedimento, non avendo il ricorrente neanche fatto esplicito richiamo, per tale aspetto, alla relazione della Giunta per le autorizzazioni, richiamata con riguardo alle sole argomentazioni a sostegno della insindacabilità, e non allegata. Analoghe considerazioni sono contenute nella sentenza n. **368**, in cui la Corte ha precisato che il fatto che “la relazione di minoranza, contraria all'approvazione di detto documento, riport[i] il contenuto delle dichiarazioni attribuite al deputato” non è sufficiente a far ritenere ammissibile il conflitto, poiché, “a prescindere dalla considerazione che manca nel ricorso alcun richiamo a tale relazione, si tratta, pur sempre, di affermazioni riproduttive di quelle contenute nell'atto di citazione in giudizio del deputato, che è atto di parte”.

Problemi in parte analoghi hanno giustificato l'inammissibilità dei conflitti decisi con le sentenze numeri **236** e **247**. Nel primo caso, la Corte ha rilevato che l'autorità giurisdizionale ricorrente aveva fatto riferimento solo parziale alle dichiarazioni esterne del parlamentare, aveva rielaborato parte di esse e non aveva individuato quelle sicuramente attribuibili al deputato. Nel secondo caso la Corte ha constatato che il Tribunale, nell'atto introduttivo del giudizio, aveva riprodotto solo alcuni stralci del contenuto testuale delle dichiarazioni rese *extra moenia* dal senatore interessato, ed aveva ricostruito il significato delle dichiarazioni del parlamentare attraverso una libera rielaborazione delle stesse, così realizzando una impropria sovrapposizione tra l'oggettiva rilevanza delle opinioni espresse dal senatore e l'interpretazione soggettiva che ne è stata data dall'autorità giudiziaria.

Nel caso deciso con la sentenza n. **139**, il Comitato parlamentare per i servizi di informazione e sicurezza e per il segreto di Stato aveva eccepito, in via preliminare, la inammissibilità del conflitto sotto vari profili. In particolare, esso aveva sottolineato la assoluta genericità ed astrattezza del *petitum* del ricorso, stante, da un lato, “il difetto di una richiesta di «annullamento della Nota che, nella parte motiva, si pone[va] apparentemente a base del conflitto»”, e, d’altro lato, il fatto che la Corte di assise di appello sarebbe incorsa in un difetto di (motivazione e prova) della *causa petendi*. Quest’ultimo profilo avrebbe dovuto ricollegarsi alla eccezione di inammissibilità riguardante la carenza di descrizione dei fatti rilevanti per il conflitto, atteso che la ricorrente (a) non aveva riferito come il problema dell’utilità dell’acquisizione della documentazione in possesso del Comitato si fosse posto innanzi al giudice di primo grado, e (b) non aveva descritto le ragioni della sopravvenuta necessità di un’acquisizione in grado di appello addirittura a mezzo di un conflitto di attribuzione. La Corte ha dichiarato l’inammissibilità del conflitto, ma ciò ha fatto per ragioni diverse da quelle proposte dal Comitato (v. *supra*, par. 3).

Infine, con la sentenza n. **241**, la Corte ha respinto, oltre all’eccezione di inammissibilità per nullità della notificazione (su cui v. *supra*, par. 2), l’eccezione di improcedibilità del conflitto per sopravvenuta carenza di interesse, derivante, in ipotesi, dalla circostanza che la Commissione parlamentare non soltanto aveva concluso i suoi lavori, ma aveva messo a disposizione della ricorrente autorità giudiziaria i verbali degli accertamenti già compiuti e anche – materialmente – l’autovettura sulla quale erano stati effettuati, circostanze da cui sarebbe derivato il superamento della situazione di paralisi del procedimento penale che aveva indotto la ricorrente Procura della Repubblica a promuovere il conflitto. La Corte ha, infatti, affermato l’ininfluenza, sulla procedibilità del conflitto per menomazione – anche in ragione della natura non ripetibile degli accertamenti tecnici che sarebbero stati preclusi alla ricorrente – di vicende sopravvenute rispetto al momento della sua instaurazione.

5. Le decisioni della Corte

Delle 29 decisioni rese, 26 sono sentenze e 3 ordinanze.

Le tre ordinanze (numeri **115**, **134** e **253**) hanno dichiarato il giudizio improcedibile per la tardività del deposito del ricorso con la prova delle avvenute notifiche. Nell’ordinanza n. **253** la Corte ha altresì ricordato che, “ai sensi dell’art. 30 delle norme integrative, qualora il deposito avvenga a mezzo del servizio postale, ai fini dell’osservanza del termine di venti giorni dall’ultima notifica, vale la data di spedizione postale”.

Tra le sentenze, otto definiscono il giudizio senza scendere nel merito. In sei casi la pronuncia di inammissibilità è derivata da vizi concernenti il contenuto del ricorso (sentenze numeri **52**, **236**, **246**, **247**, **305** e **368**: v. *supra*, par. 4).

L’inammissibilità decisa con la sentenza n. **290** è parimenti riconducibile a vizi inerenti alla formulazione del ricorso, nella misura in cui il conflitto è prospettato dal ricorrente nei termini di asserito, mancato rispetto da parte della Corte d’appello dei principî di diritto stabiliti dalla Corte di cassazione, mentre, come noto, non può richiedersi alla Corte “di sostituirsi al giudice di legittimità nel controllo della corretta applicazione dei principî di diritto enunciati dallo stesso giudice” (v. *supra*, par. 4).

Con una pronuncia di inammissibilità si è altresì concluso il giudizio di cui alla sentenza n. **139**, in cui la Corte ha rilevato una carenza dei presupposti oggettivi del conflitto dovuta al fatto che l’autorità giudiziaria ricorrente ha sollecitato, attraverso il conflitto medesimo, una verifica circa la correttezza dell’*agere* del Comitato, devolvendo così alla Corte “non già un sindacato circa la esistenza di un indebito esercizio delle attribuzioni spettanti all’organismo parlamentare, secondo le prerogative ad esso riconosciute in forza dei principî costituzionali; bensì un controllo, in concreto, sulla legittimità del rifiuto alla esibizione” (v. *supra*, par. 3).

Due giudizi si sono chiusi con una decisione di inammissibilità parziale del conflitto, dichiarato

per il resto fondato. Nella sentenza n. **291** l'inammissibilità ha riguardato quella parte del ricorso concernente due delle tre condotte poste in essere dal parlamentare: di conseguenza la Corte, una volta ridefinito il *thema decidendum*, ha accolto il ricorso con riferimento alla sola condotta compiutamente e chiaramente descritta nell'atto introduttivo. Nella sentenza n. **302** il conflitto è stato dichiarato inammissibile soltanto nella parte in cui si riferiva a dichiarazioni rese dal parlamentare e la cui trascrizione integrale non era stata allegata al ricorso, risultando invece ammissibile e fondato per quanto riguarda le dichiarazioni rese in altra data e regolarmente riportate nell'atto introduttivo.

In tre casi il ricorso per conflitto è stato dichiarato infondato (sentenze numeri **13, 59, 274**), mentre in un caso esso è stato in parte accolto ed in parte respinto. Ciò è avvenuto nella sentenza n. **149**, in cui la Corte ha, da un lato, dichiarato che non spettava all'autorità giudiziaria procedente adottare i provvedimenti di rinvio dell'udienza, nonché il provvedimento di trattenimento della causa in decisione, ma ha, d'altro lato, riconosciuto che alla medesima autorità spettava emanare l'ordinanza con la quale era stato promosso – dopo l'adozione da parte della Camera della delibera di insindacabilità – il giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3, commi 1 e 7, della legge n. 140 del 2003.

Con un accoglimento del ricorso si sono chiusi i restanti 11 giudizi di merito (sentenze numeri **53, 65, 96, 97, 151, 152, 166, 271, 304, 342 e 388**). In uno di questi casi (sentenza n. **304**) la Corte ha respinto per manifesta infondatezza l'istanza di autorimessione della questione di legittimità costituzionale – prospettata in via gradata dalla difesa del Senato della Repubblica – dell'art. 3, comma 1, della legge 20 giugno 2003, n. 140, nella parte in cui non include, tra le fattispecie cui si applica l'art. 68 Cost., condotte di natura politica, ascrivibili al parlamentare che sia anche ministro.

Un caso particolare è rappresentato, infine, dalla sentenza n. **241**, in cui la Corte, non definitivamente pronunciando e riservata ogni decisione sul merito del conflitto, si è limitata a dichiarare non fondate le eccezioni pregiudiziali, sollevate dalla Camera dei deputati, di inammissibilità del conflitto per nullità assoluta della notificazione e di improcedibilità dello stesso per sopravvenuta carenza di interesse, ed ha contestualmente assegnato alla Camera ed alla ricorrente Procura della Repubblica un termine di sessanta giorni, decorrente dalla data della pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della presente sentenza, per la eventuale presentazione di memorie difensive. A tale decisione la Corte è giunta sulla base della considerazione per cui “la scelta operata dalla Camera dei deputati, in relazione alla novità ed alla particolarità della vicenda, di non svolgere difese di merito in ordine al *thema decidendum*, sul presupposto di non rivestire la qualità di contraddittore necessario nel presente giudizio, [ha fatto] emergere la necessità di limitare la [...] pronuncia esclusivamente ai [...] profili processuali e di assegnare, conseguentemente, ad entrambe le parti un congruo termine per assicurare la completezza del contraddittorio anche per gli aspetti di merito del conflitto per menomazione sollevato dalla ricorrente”.

Parte II

Profili sostanziali

Capitolo I

Principi fondamentali

1. I principi di eguaglianza e ragionevolezza

Anche nel 2007, come negli anni precedenti, il parametro di cui all'art. 3 Cost. ha avuto un ruolo di preminenza nei giudizi di legittimità costituzionale in via incidentale, come si evince dalle n. 253 decisioni (su un totale di n. 319) che hanno definito giudizi in cui era stato invocato.

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

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

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

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

1.1. Il principio di eguaglianza-ragionevolezza

Numerosi sono i casi in cui il principio di eguaglianza è stato invocato quale parametro di costituzionalità, da solo o unitamente ad altre disposizioni della Carta fondamentale.

a) In materia di tutela del lavoro e di previdenza, deve *in primis* essere menzionata la sentenza n. **234**, secondo la quale che non c'è discriminazione fra personale amministrativo, tecnico ed ausiliario già inserito nei ruoli dello Stato e personale ATA proveniente dagli enti locali nel disposto dell'art. 1, comma 218, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, che interpreta l'art. 8 della legge 3 maggio 1999, n. 124 nel senso che il personale degli enti locali trasferito nei ruoli del personale ATA statale è inquadrato, nelle qualifiche funzionali e nei profili professionali dei corrispondenti ruoli statali, sulla base del trattamento economico complessivo in godimento all'atto del trasferimento, con l'attribuzione della posizione stipendiale pari o immediatamente inferiore al trattamento in godimento al 31 dicembre 1999. Infatti, premesso che «il fluire del tempo – il quale costituisce di per sé un elemento diversificatore che consente di trattare in modo differenziato le stesse categorie di soggetti, atteso che la demarcazione temporale consegue come effetto naturale alla generalità delle leggi – non comporta di per sé una lesione del principio di parità di trattamento sancito dall'art. 3 della Costituzione», deve essere considerata «la specificità propria della disciplina normativa dei due comparti di contrattazione collettiva rappresentati, rispettivamente, da quello della scuola e da quello degli enti locali»; inoltre, «occorre tener presente la strutturale diversità esistente tra i sistemi di determinazione del trattamento economico fatti propri dalla contrattazione collettiva nei due distinti comparti e, quindi, del diverso ruolo svolto dall'anzianità di servizio maturata da ciascun dipendente» (la stessa posizione sull'influenza del trascorrere del tempo è espressa dalla sentenza n. **341** in tema di anatocismo).

Significativa è anche la sentenza n. **11** che, nel dichiarare incostituzionale il paragrafo B.3), lettera h), della tabella di cui all'art. 1, comma 1, del decreto legge 7 aprile 2004, n. 97, convertito con modificazioni dalla legge 4 giugno 2004, n. 143, nella parte in cui non limitava l'attribuzione del doppio del punteggio, previsto per il servizio prestato nelle scuole di ogni ordine e grado situate nei comuni di montagna, al servizio prestato nelle sole scuole pluriclasse, ha affermato che «il riconoscimento del meccanismo premiale sulla base del solo criterio altimetrico contrasta con gli artt. 3 e 97 Cost.», poichè trattasi di un criterio casuale, che “non basta per differenziare la posizione di chi insegna in scuole di montagna rispetto alla generalità degli insegnanti»: l'attribuzione del punteggio raddoppiato a tutti gli insegnanti delle scuole di ogni ordine e grado solo perché situate nei comuni di montagna rappresenta un trattamento diverso di situazioni che risultano, invece, sostanzialmente identiche, mentre costituisce un idoneo criterio differenziatore il servizio prestato nelle scuole pluriclasse.

Secondo l'ordinanza n. **20**, «in caso di rapporto di lavoro con il personale di volo assistito da tutela reale, la decorrenza della prescrizione dei crediti a partire dalla cessazione del rapporto di lavoro e non in costanza dello stesso non comporta violazione del principio di ragionevolezza né di quello di eguaglianza», in quanto la *ratio* della norma si radica «in alcune caratteristiche tipiche del contratto con il personale di volo, connesse al momento genetico del rapporto e alle modalità di erogazione della prestazione lavorativa, caratteristiche che unicamente giustificano le differenze di regime rispetto al lavoro comune».

b) Altro settore in cui è frequente lo scrutinio del rispetto del canone dell'uguaglianza è quello processuale.

In materia di processo civile, l'art. 7 della legge 20 novembre 1982, n. 890 – che, nelle notifiche a mezzo posta di atti giudiziari, non prevede che, avvenuta la consegna del piego al portiere, sia data notizia al destinatario dell'avvenuta notificazione dell'atto a mezzo lettera raccomandata – non viola l'art. 3 Cost. perché sono diverse le situazioni disciplinate dall'art. 139 cod. proc. civ., dove è l'ufficiale giudiziario che, con ciò perfezionando la notifica, consegna l'atto al portiere, e dall'art. 7 in oggetto, dove è l'ufficiale postale che procede alla consegna (ordinanza n. **131**).

Restando in tema, «le diversità riscontrabili nella disciplina delle notificazioni tra la parte che sceglie di stare in giudizio personalmente e quella che nomina un difensore» non contrasta con l'art. 3 Cost., «atteso che colui che decide di difendersi personalmente è interessato a seguire gli sviluppi dell'intera vicenda processuale, mentre chi nomina un difensore ha diritto di attendersi che quest'ultimo sia in condizione di svolgere efficacemente l'attività professionale in sua difesa»

(ordinanza n. **391**).

Ancora, nell'ordinanza n. **376**, la Corte, dichiarando manifestamente infondato il dubbio di legittimità dell'art. 350 cod. proc. civ., che non consentirebbe, nel giudizio di appello, la delega ad un giudice monocratico dell'assunzione di prove al di fuori della circoscrizione del tribunale ove ha sede la Corte di appello, ha ritenuto non comparabile il caso *de quo* all'ipotesi della rogatoria internazionale, «a causa della disomogeneità dei *tertia comparationis* indicati dal rimettente, non potendo certo paragonarsi la fattispecie sottoposta al suo esame, in cui le prove sono da assumere all'interno dello Stato, a quella della prova da assumersi nella giurisdizione di altro Stato».

Sulle spese processuali si ricorda l'ordinanza n. **446**, secondo cui la pronuncia di incostituzionalità dell'art. 146 del d.P.R. n. 115 del 2002 (sentenza n. 174 del 2006), nella parte in cui non prevede che sono spese anticipate dall'Erario le spese e gli onorari al curatore fallimentare, in caso di procedura chiusa per mancanza di attivo, non è invocabile come *tertium comparationis* nel giudizio di legittimità dell'art. 8, comma 1, dello stesso d.P.R., secondo il quale, nella procedura di eredità giacente di cui sia dichiarata la cessazione per carenza di attività, su iniziativa della persona interessata, sia quest'ultima e non l'Erario a sostenere le spese: infatti, sono assolutamente disomogenee la posizione del curatore del fallimento e quella del curatore dell'eredità giacente.

In ordine al processo penale, la sentenza n. **117** ha rilevato che la condizione degli imputati cui il decreto di citazione a giudizio sia stato notificato previo decreto di irreperibilità non è comparabile, quanto alla mancata previsione della sospensione obbligatoria del processo, alla condizione dell'imputato incapace, poiché «l'incapace può essere fisicamente presente, rendendo possibili le prove sulla sua persona», e nel suo interesse è prevista la nomina di un curatore speciale, cui la legge demanda l'esercizio di facoltà processuali.

È in contrasto con il canone dell'uguaglianza, argomentano i Giudici nella sentenza n. **390**, la norma che impone – nel caso di diniego dell'autorizzazione all'utilizzo delle intercettazioni casuali di un parlamentare – la distruzione immediata della relativa documentazione e l'inutilizzabilità dei verbali e delle registrazioni in ogni stato e grado, anche nei confronti di soggetti diversi dal membro del Parlamento: detta norma introduce una disparità «non soltanto tra il titolare del mandato elettivo e i terzi [...] ma tra gli stessi terzi», perché il cittadino, cui gli elementi desumibili dalle intercettazioni nuocciano o giovino, si trova a veder differenziata la propria posizione solo in ragione della circostanza, casuale, che il soggetto sottoposto ad intercettazione abbia interloquuto con un membro del Parlamento; inoltre, impedendo di utilizzare le intercettazioni anche nei confronti di soggetti non parlamentari, finisce, «di fatto – senza alcuna base di legittimazione costituzionale – per configurare una immunità a vantaggio di soggetti che non avrebbero comunque ragione di usufruirne, in quanto non chiamati ad esercitare alcun mandato elettivo».

La doglianza affrontata nell'ordinanza n. **67** investe gli artt. 511, 514 e 525, comma 2, cod. proc. pen. nella parte in cui non prevedono che, nel caso di mutamento dell'organo giudicante, le dichiarazioni precedentemente assunte siano utilizzabili per la decisione mediante lettura, a prescindere dal consenso o dissenso delle parti: la Corte ha evidenziato la non comparabilità con il *tertium* invocato dal rimettente, ossia con l'art. 190-*bis* cod. proc. pen., perché le limitazioni alla ripetizione delle prove assunte da diverso giudice, stabilite da detta norma in deroga alle regole ordinarie allorché si tratti di reati di criminalità organizzata, hanno carattere di eccezionalità.

Nell'ordinanza n. **323** viene giudicata erronea la piena assimilazione, sostenuta dal rimettente, «tra la posizione dell'imputato che, destinatario di un decreto penale di condanna, abbia proposto opposizione e quella dell'imputato nei cui confronti si procede nelle forme ordinarie», stanti le peculiarità del procedimento per decreto, che si manifestano anche nelle modalità di introduzione della fase processuale e di investitura della regiducanda in capo al giudice del dibattimento. Trattasi, infatti, «di giudizio pur sempre “conseguente all'opposizione”, sicché l'introduzione del rito, improntato a presupposti e cadenze diversi *ab origine* da quelli del modulo processuale ordinario, non può che confermare [...] la specificità propria del procedimento monitorio, configurato quale rito a contraddittorio eventuale e differito, che, una volta instaurato con

l'opposizione, assicura nel dibattimento l'integrale attuazione delle garanzie dell'imputato».

Interessante è anche l'ordinanza n. **282**, in cui si legge che, disciplinare in modo diverso – al fine di individuare il regime di prescrizione applicabile all'azione di regresso promossa dall'INAIL nel caso di procedimento penale instaurato per il fatto da cui è derivato l'infortunio – la sentenza di patteggiamento rispetto a quelle di non doversi procedere per morte del reo o per amnistia non è ingiustificato, se si tiene presente l'ambito dell'accertamento compiuto dal giudice penale in sede di applicazione della pena su richiesta: infatti, «la sentenza di patteggiamento presuppone pur sempre la responsabilità dell'imputato [...] e contiene un accertamento del fatto lesivo dell'interesse pubblico [...], onde le caratteristiche proprie di tale categoria di sentenze giustificano, con riferimento al regime di prescrizione dell'azione di regresso, la loro assimilazione alle sentenze di condanna».

Nell'ordinanza n. **199**, si pone in evidenza «la differenza esistente, sul piano dei presupposti, tra il giudizio direttissimo “tipico”, disciplinato dal codice di rito, e la figura “atipica”» regolata dall'art. 6, comma 5, del decreto legge 26 aprile 1993, n. 122 per i reati in materia di discriminazione razziale, etnica e religiosa: mentre il primo postula una situazione di particolare evidenza della prova, connessa all'arresto in flagranza o alla confessione dell'indagato in interrogatorio, la seconda si lega alla semplice assenza della necessità di speciali indagini.

Le profonde diversità che caratterizzano il rito ordinario ed il rito direttissimo, nonché le sentenze che ne costituiscono l'epilogo, giustificano, secondo l'ordinanza n. **456**, la scelta del legislatore «di garantire, in relazione al successivo obbligo testimoniale, maggior cautela per l'imputato condannato a seguito di giudizio, rispetto a quello che abbia scelto di definire la propria posizione processuale mediante il “patteggiamento”».

Non determina una violazione dell'art. 3 Cost. l'obbligo, imposto dall'art. 71 cod. proc. pen., di sospendere il procedimento penale ove l'imputato non sia in grado di partecipare coscientemente al processo per infermità mentale: la norma infatti, contrariamente a quanto sostiene il rimettente, non equipara “due situazioni ontologicamente diverse”, quali l'infermità mentale “cronica” e quella “transeunte”, ma effettua una assimilazione «del tutto coerente con la *ratio*» ad essa sottesa, «posto che in entrambe le ipotesi l'imputato si trova menomato, fino a che perdura immutata l'infermità di mente, nella propria libertà di autodeterminazione, coesistente all'esercizio del diritto di difesa» (ordinanza n. **112**).

Infine, è da citare l'ordinanza n. **408** che, nel dichiarare manifestamente inammissibile il dubbio di legittimità dell'art. 154, comma 1, cod. proc. pen. nella parte in cui non prevede che l'invito, rivolto alla persona offesa di cui è nota la residenza all'estero, di dichiarare o eleggere domicilio nel territorio dello Stato al fine delle notificazioni, debba contenere, a pena di nullità, l'enunciazione del fatto-reato, ha evidenziato l'eterogeneità, «per funzioni e collocazione temporale», del *tertium comparationis* evocato dal rimettente – ossia l'avviso di conclusione delle indagini preliminari *ex art. 415-bis* cod. proc. pen. – mentre l'invito di cui si discute trova il suo *pendant*, rispetto all'imputato, nell'invito di cui all'art. 169 cod. proc. pen., che peraltro non richiede la sommaria descrizione del fatto.

In materia di giudizi dinanzi all'autorità giudiziaria amministrativa si richiama la sentenza n. **237**, che è stata diffusamente analizzata, anche per quanto concerne il profilo della violazione del principio di eguaglianza, nel paragrafo sulla giustizia amministrativa, al quale si rimanda.

c) Per quanto attiene al diritto penale, da menzionare è l'ordinanza n. **144**, che ha concluso per la manifesta infondatezza del dubbio di costituzionalità dell'art. 181, comma 1-*quinquies*, del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, nella parte in cui non prevede l'estinzione, oltre che del reato ambientale *ex art. 181* dello stesso d.lgs., anche del reato edilizio *ex art. 44*, comma 1, lettera c), del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, in caso di rimessione in pristino, prima della condanna, delle aree soggette a vincoli paesaggistici; infatti, osserva la Corte, la portata di una norma derogatoria, quale quella impugnata, può essere estesa mediante una pronuncia additiva solo ove sussista piena identità di funzione fra le discipline poste a raffronto: così non è nella specie, poiché si tratta di fattispecie criminose simili ma

non identiche, tanto da poter essere in concorso fra loro, che hanno oggetti giuridici diversi (i reati paesistici tutelano l'ambiente e il paesaggio, ossia beni materiali, mentre i reati edilizi garantiscono il rispetto di un bene astratto, la disciplina amministrativa dell'uso del territorio). Analoghe argomentazioni si ritrovano, anche, nella ordinanza n. **439**.

d) In materia fallimentare, l'ordinanza n. **362** ha messo in evidenza gli elementi distintivi fra la sentenza dichiarativa del fallimento o dello stato di insolvenza, da un lato, e il decreto di messa in liquidazione coatta amministrativa, dall'altro, considerato che «il decreto di liquidazione coatta amministrativa è emesso all'esito di un procedimento amministrativo il quale, a differenza dell'accertamento giudiziale dello stato di insolvenza, non offre le garanzie del rispetto del contraddittorio e del diritto di difesa, né produce gli effetti del giudicato». Secondo la pronuncia, debbono, viceversa, essere assimilate la sentenza dichiarativa di fallimento e quella dichiarativa dello stato di insolvenza dell'impresa in liquidazione coatta amministrativa, in ragione della loro comune natura giurisdizionale.

e) I Giudici costituzionali sono stati anche chiamati a verificare la compatibilità con l'art. 3 Cost. di disposizioni del T.U. in tema di immigrazione e condizione dello straniero.

Sotto il profilo del diritto all'unità familiare, è stato ritenuto che non vi sia disparità di trattamento fra la disciplina riservata al ricongiungimento del genitore – per il quale è sufficiente l'assenza di figli nel Paese di origine che possano provvedere al suo sostentamento – e quella prevista per il figlio maggiorenne – in riferimento al quale è richiesto che lo stato di bisogno sia determinato da ragioni di salute che impediscono permanentemente di provvedere alle proprie esigenze di vita – stante l'impraticabilità di un giudizio di comparazione fra le due situazioni, posto che «solo per il figlio maggiorenne può ragionevolmente ritenersi che l'eventuale situazione di dipendenza economica del proprio genitore sia legata a fattori contingenti e, conseguentemente, destinata a risolversi, salvo appunto il caso di uno stato di malattia che ne pregiudichi irreversibilmente la capacità lavorativa» (ordinanza n. **335**).

Con riferimento all'espulsione dal territorio dello Stato, la sentenza n. **22** esclude che l'art. 14, comma 5-ter, primo periodo, del d.lgs. n. 286 del 1998, che prevede la reclusione da uno a quattro anni per il reato di trattenimento indebito nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine di allontanamento del questore, applichi sanzioni macroscopicamente più pesanti di quelle previste da norme assimilabili, perché concernenti a loro volta condotte di inottemperanza a provvedimenti adottati dall'autorità amministrativa per ragioni di sicurezza e ordine pubblico. Sottolineano i Giudici che un primo gruppo, tra le disposizioni assunte come *tertia comparationis*, comprende previsioni che trovano la loro *ratio* nell'esigenza di approntare una sanzione generale e residuale per ogni inottemperanza ad ordini legalmente dati dall'autorità, ed in nessuna è rinvenibile la finalità che il legislatore persegue con la norma contestata, ossia il controllo dei flussi migratori e la disciplina dell'ingresso e della permanenza degli stranieri in Italia. Analogamente, anche la comparazione con le altre norme del T.U. sull'immigrazione richiamate dal rimettente non porta a ravvisare alcuna disuguaglianza costituzionalmente censurabile: infatti, «il sindacato di costituzionalità può investire le pene scelte dal legislatore solo se si appalesi una evidente violazione del canone della ragionevolezza, in quanto ci si trovi di fronte a fattispecie di reato sostanzialmente identiche, ma sottoposte a diverso trattamento sanzionatorio», mentre, se tale identità non sussiste, ma «si rileva, invece, come nel caso in esame, una sproporzione sanzionatoria rispetto a condotte più gravi, un eventuale intervento di riequilibrio di questa Corte non potrebbe in alcun modo rimodulare le sanzioni previste dalla legge, senza sostituire la propria valutazione a quella che spetta al legislatore».

Nell'ordinanza n. **84** si afferma che il decreto di espulsione non può essere equiparato agli atti aventi natura penale ai fini dell'obbligo di nominare un avvocato di ufficio, «trattandosi di fattispecie assolutamente eterogenee».

Infine, le differenze di disciplina che caratterizzano l'espulsione mediante accompagnamento alla frontiera – che deve essere convalidato dall'autorità giudiziaria ed è davanti a questa impugnabile –

e mediante ordine di allontanamento sono giustificate dalla diversità oggettiva delle due modalità, poiché, mentre nel primo caso il provvedimento va a toccare la libertà personale e deve essere, perciò, assistito dalle garanzie di cui all'art. 13 Cost., l'ordine di allontanamento «non incide direttamente sulla libertà personale del destinatario, atteso che l'autorità di polizia non può esercitare alcuna forma di coazione fisica al fine di ottenerne l'adempimento» (ordinanza n. **357**).

f) In rapporto all'applicazione del principio di eguaglianza al detenuto straniero, appare di particolare interesse la sentenza n. **78**, in cui è messo in evidenza che «il legislatore ben può – tenuto conto della particolare situazione del detenuto cittadino extracomunitario che sia entrato illegalmente in Italia o sia privo di permesso di soggiorno – diversificare, in rapporto ad essa, le condizioni di accesso, le modalità esecutive e le categorie di istituti trattamentali fruibili dal condannato o, addirittura, crearne di specifici, senza però potersi spingere fino al punto di sancire un divieto assoluto e generalizzato di accesso alle misure alternative» alla detenzione, poiché ciò contrasterebbe con i principi ispiratori dell'ordinamento penitenziario che «non opera alcuna discriminazione in merito al trattamento sulla base della liceità della presenza del soggetto nel territorio nazionale».

g) Da citare in questa sede sono anche alcuni provvedimenti resi in materia tributaria.

La sentenza n. **270** ha ravvisato un'ingiustificata disparità di trattamento nella norma che non consente l'applicazione del condono fiscale c.d. “tombale” ai contribuenti aventi un esercizio sociale, e quindi un periodo di imposta, non coincidente con l'anno solare e chiuso anteriormente al 31 dicembre 2002: infatti, tale normativa «sottopone i contribuenti che hanno presentato entro il 31 ottobre 2003 dichiarazioni dei redditi tempestive [...] ad un regime differenziato, in ragione della sola irrilevante circostanza che l'esercizio sociale coincida o no con l'anno solare e che, quindi, il periodo di imposta corrispondente all'esercizio sia già chiuso o no al 31 dicembre 2002».

Nella sentenza n. **330** si censura la norma che, in materia di I.V.A., dopo aver equiparato, anche per il passato, alcune manifestazioni di volontà tacita all'opzione o alla revoca circa i regimi contabili o di determinazione dell'imposta, esclude la ripetibilità di quanto pagato dal contribuente a titolo di imposte, soprattasse e pene pecuniarie, anche nel caso in cui i pagamenti risultassero non dovuti in conseguenza delle suddette manifestazioni tacite di volontà: tale disciplina «si risolve in una ingiustificata disparità di trattamento tra i soggetti che, pur avendo manifestato in via tacita, anteriormente al 7 gennaio 1998, la loro opzione (o revoca) in ordine ai regimi di determinazione dell'imposta ed ai regimi contabili, vengono assoggettati ad una disciplina differenziata in ragione di una circostanza – intervenuto pagamento o no delle imposte [...] non dovute per effetto di detta manifestazione tacita di volontà – del tutto neutra [...] rispetto alla *ratio* della norma».

Infine, secondo l'ordinanza n. **249**, il rimettente che denuncia la disparità fra il caso di ritardato pagamento in buona fede dell'I.V.A., comportante l'irrogazione della sanzione nella misura ordinaria, e l'ipotesi di ritardato versamento con pagamento di soprattassa entro un certo termine e prima dell'inizio delle procedure di constatazione della violazione, comportante l'inflizione solo di una soprattassa proporzionale all'importo non versato, pone a raffronto situazioni radicalmente diverse: infatti, mentre il contribuente, nel primo caso, non denuncia la violazione commessa, né corrisponde spontaneamente alcun importo a titolo di soprattassa per il ritardo, nel secondo caso, previene la constatazione e sana l'irregolarità; perciò, solo in quest'ultima ipotesi «viene soddisfatta la *ratio* legislativa di concedere un'agevolazione fiscale [a chi] eviti agli uffici tributari di procedere ad onerose constatazioni della violazione» commessa.

h) In materia di tutela della famiglia, la sentenza n. **158** ha censurato il «trattamento deteriore del coniuge del disabile, rispetto ai componenti della famiglia di origine», determinato dalla norma che non prevedeva anche per il suddetto coniuge il diritto di fruire del congedo straordinario retribuito, pur essendo «tenuto al primo posto [...] all'adempimento degli obblighi di assistenza morale e materiale». La norma, secondo la Corte, omette di considerare «le situazioni di compromissione delle capacità fisiche, psichiche e sensoriali tali da rendere necessario un intervento assistenziale» continuo, così impedendo una effettiva assistenza ed integrazione del disabile «nell'ambito di un nucleo familiare in cui ricorrono le medesime esigenze che l'istituto in questione è deputato a

soddisfare».

i) In numerose fattispecie il giudizio sull'uguaglianza si combina con quello inerente la ragionevolezza, con il quale si "fonde", nella misura in cui il secondo contribuisce a definire come giustificata o ingiustificata una disparità di trattamento.

A tal proposito, l'ordinanza n. **34** esclude che «la procedura per la opposizione a sanzione amministrativa di cui all'art. 22 della legge n. 689 del 1981 e quella di opposizione a decreto ingiuntivo in relazione alle somme dovute per violazioni delle disposizioni in materia di previdenza ed assistenza obbligatoria siano assimilabili, se non quanto alle violazioni che vi danno rispettivamente luogo, sì da rendere irragionevole il diverso regime relativo alle modalità di deposito dell'atto introduttivo delle rispettive controversie, che esclude, per la seconda, la deroga alla regola generale prevista per la prima».

Così, nell'ordinanza n. **405** si legge che non sono irragionevoli gli artt. 82 e 91 cod. proc. civ. nella parte in cui stabiliscono che le spese di lite vanno comunque poste a carico del soccombente anche quando la soccombenza sia ascrivibile ad una violazione dell'obbligo di normale diligenza dell'avvocato: infatti, il confronto che il rimettente fa con l'art. 94 dello stesso codice – che prevede la possibilità di condannare alle spese chi rappresenta o assiste le parti in giudizio in presenza di gravi motivi – determina una «commistione fra ambiti diversi, nei quali si collocano, da una parte, il rapporto tra cliente e difensore, regolato dalle norme civilistiche del mandato [...] e, dall'altra, il rapporto tra parte, difensore e giudice, strettamente funzionale alle regole proprie del giudizio, nel quale confluiscono aspetti pubblicistici»; perciò, «proprio per questa netta distinzione di ambiti non è irragionevole la scelta del legislatore», considerato, altresì, che l'art. 94 cod. proc. civ. non può essere invocato come *tertium comparationis*, in quanto concerne l'istituto – del tutto distinto dalla rappresentanza tecnica – della "parte in senso formale", che assume detta qualità per rappresentare quella sostanziale.

L'ordinanza n. **71** ha evidenziato l'eterogeneità delle situazioni poste a raffronto dal rimettente, ossia la condizione del soggetto che abbia conseguito la patente di guida da più di tre anni e la condizione del c.d. neopatentato: in quest'ultimo caso, infatti, «viene in rilievo, secondo una valutazione compiuta dal legislatore in base a dati di esperienza, l'elemento differenziante della minor pratica nella guida», con la conseguenza che appare ragionevole prevedere il raddoppio del punteggio da decurtare dalla patente di chi abbia commesso una violazione entro i primi tre anni dal conseguimento dell'abilitazione alla guida.

Alla discrezionalità legislativa in tema di determinazione del trattamento sanzionatorio si richiama anche l'ordinanza n. **106**, che, nel dichiarare manifestamente infondata la questione di legittimità dell'art. 567, comma 2, cod. pen., nella parte in cui commina la reclusione da cinque a quindici anni a chiunque, nella formazione di un atto di nascita, altera lo stato civile di un neonato mediante false dichiarazioni, stabilisce che il sindacato di costituzionalità sulle opzioni sanzionatorie «è possibile quando ci si dolga del fatto che per un certo reato sia prevista una pena troppo elevata e siano indicate, come *tertia comparationis*, norme che prevedano, in relazione a fattispecie di reato sostanzialmente identiche, una pena più mite»: ciò non è accaduto nella specie, in cui il rimettente ha posto a raffronto fattispecie «oggettivamente diverse», ossia l'ipotesi di falsa attestazione all'ufficiale dello stato civile di cui all'art. 567, comma secondo, e quella di scambio di neonati senza commissione di falsità, di cui al primo comma dello stesso articolo, fattispecie che, per quanto poste a tutela dello stesso bene giuridico («l'interesse del minore alla verità dell'attestazione ufficiale della propria ascendenza»), hanno condotte differenti – falso ideologico, nel primo caso, scambio materiale di neonati nel secondo – «di tal che il principio di eguaglianza appare rispettato, avendo il legislatore trattato, dal punto di vista sanzionatorio, situazioni diverse in modo diverso».

Parimenti, sono disomogenee le fattispecie poste a raffronto dal rimettente che ha sollevato la questione decisa con l'ordinanza n. **30**, ossia la condotta di chi, rimpatriato con foglio di via obbligatorio, omette di presentarsi nel termine stabilito all'autorità di pubblica sicurezza e il comportamento di omesso rientro in istituto penitenziario per un tempo superiore alle dodici ore

successive alla scadenza del termine: trattasi, infatti, in questo secondo caso, di ipotesi concernente il regime di trattamento del detenuto, «da collocarsi nell'articolata trama dell'ordinamento penitenziario».

L'ordinanza n. **28** ha rimarcato «come il procedimento davanti al giudice di pace presenti caratteri assolutamente peculiari, che lo rendono non comparabile con il procedimento davanti al tribunale, e comunque tali da giustificare sensibili deviazioni rispetto al modello ordinario», con la conseguenza che « l'esclusione dell'applicabilità dei riti alternativi [è] frutto di una scelta non irragionevole del legislatore, comunque tale da non determinare un'ingiustificata disparità di trattamento».

Con riferimento al trattamento dello straniero extracomunitario, le ordinanze n. **44** e n. **218** non hanno ravvisato alcuna violazione dell'art. 3 Cost. nelle norme che escludono dalla regolarizzazione del lavoro irregolare gli extracomunitari destinatari di un provvedimento di espulsione da eseguire con accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica, posto che questa modalità di esecuzione, a differenza dell'intimazione di abbandonare il territorio dello Stato, è «correlata non a lievi irregolarità amministrative ma alla situazione di coloro che avessero già dimostrato la pervicace volontà di rimanere in Italia in una posizione di irregolarità, [e] non irragionevolmente implica il divieto di sanatoria della relativa posizione di lavoro».

Nel settore tributario va citata l'ordinanza n. **113**, secondo la quale, ai fini della deducibilità dal reddito imponibile IRPEF, non sono equiparabili l'assegno corrisposto al coniuge in un'unica soluzione, in conseguenza di scioglimento o annullamento o cessazione degli effetti civili del matrimonio, e l'assegno periodico avente la medesima finalità, poiché «le due suddette forme di adempimento, pur avendo entrambe la funzione di regolare i rapporti patrimoniali derivanti dallo scioglimento o dalla cessazione del vincolo matrimoniale, hanno connotazioni giuridiche e di fatto diverse, tali da legittimare il legislatore a prevedere ... diversi regimi fiscali». Perciò, «data la diversità delle evidenziate situazioni [...], la discrezionalità del legislatore circa l'individuazione dei casi di deducibilità di oneri e spese dal reddito imponibile del *solvens* è stata esercitata [...] in modo non irragionevole al fine di perseguire finalità di tutela differenziata dei coniugi, tenendo conto della diversità di situazioni».

La sentenza n. **267** ha ritenuto contrastare con l'art. 3 Cost. la norma che esclude dalla procedura di dismissione due soli immobili di proprietà dell'INPS, specificamente individuati, dopo due pronunce del Consiglio di Stato che affermavano definitivamente l'obbligo dell'ente di alienarli secondo detta procedura: la *ratio* invocata – evitare aggravio della spesa pubblica per l'obbligo della rifusione dell'introito derivante dalla vendita di beni ad un prezzo ridotto – «non costituisce idonea giustificazione della discriminazione in danno dei conduttori degli immobili in esame rispetto a quelli degli altri immobili oggetto della stessa procedura di dismissione».

In materia di violazioni del codice della strada, le differenze di disciplina fra il trasgressore che abbia effettuato il pagamento in misura ridotta della sanzione, che non può proporre opposizione al verbale di contestazione dinanzi al giudice di pace, e chi, invece, destinatario di un'ordinanza-ingiunzione per violazioni del codice della strada, effettui il pagamento della sanzione inflitta, il quale può proporre ricorso giurisdizionale, non comportano ingiustificate disparità di trattamento, poiché «la scelta del legislatore di attribuire l'effetto di precludere il ricorso giurisdizionale solo al pagamento in misura ridotta e non anche al pagamento della sanzione inflitta con l'ordinanza-ingiunzione si giustifica per il fatto che la finalità deflattiva può essere compiutamente realizzata soltanto nella prima ipotesi e non nella seconda, nella quale non è stata prestata acquiescenza ed anzi è già stato instaurato un contenzioso» (ordinanza n. **46**).

1.2. Il principio di ragionevolezza intrinseca

Come evidenziato dall'analisi della giurisprudenza costituzionale di cui al precedente paragrafo, la ragionevolezza, in una prima accezione di significato, viene intesa quale “corollario”

dell'eguaglianza ed impiegata per valutare la sussistenza di disparità di trattamento censurabili; sono, però, altrettanto numerosi i casi in cui il principio opera autonomamente, a prescindere da ogni riferimento a *tertia comparationis*, e viene inteso come ragionevolezza intrinseca della norma in contestazione: in tali casi, il giudizio «consiste in un apprezzamento di conformità tra la regola introdotta e la “causa” normativa che la deve assistere» (sentenza n. **245**).

Nel 2007 la valutazione di razionalità ha investito settori assai diversificati.

a) In materia lavoristica, la sopra citata sentenza n. **245** ha rilevato «l'intrinseca contraddizione rilevabile all'interno della disciplina della particolare materia del conferimento degli incarichi direttivi giudiziari» (artt. 2, comma 45, della legge 25 luglio 2005, n. 150 e 3 del d.lgs. 16 gennaio 2006, n. 20), ove non si prevede che alle procedure di selezione per il conferimento dei predetti incarichi possano partecipare i magistrati che, per aver esercitato il diritto al prolungamento del servizio oltre la data di ordinario collocamento a riposo, assicurino, comunque, la permanenza nell'incarico per almeno quattro anni. L'esclusione, secondo la Corte, «è manifestamente irragionevole in quanto si pone in contrasto con le finalità stesse della legge» in cui la norma censurata è contenuta, ossia, garantire una congrua continuità nell'espletamento delle funzioni direttive, evitando il conferimento per periodi troppo brevi, ma nel rispetto del principio della temporaneità degli incarichi.

Secondo la sentenza n. **329**, l'art. 128, secondo comma, del d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, nella parte in cui non prevede l'obbligo dell'amministrazione di valutare il provvedimento di decadenza dall'impiego *ex art. 127*, primo comma, lettera d), per ponderare la proporzione fra gravità del comportamento tenuto dal pubblico impiegato e il divieto di concorrere ad altro impiego nell'amministrazione dello Stato, «non è conforme al principio, che è alla base della razionalità che domina il principio di eguaglianza [...], di adeguatezza tra illecito amministrativo e sanzione», poiché detta preclusione colpisce, per una durata illimitata nel tempo e automaticamente, senza distinzione, tutti i comportamenti rientranti nell'area della decadenza dall'impiego disciplinata dall'art. 127 citato.

In tema previdenziale, nella sentenza n. **3** viene considerata non irragionevole la norma – art. 69, comma 5, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 – che, in relazione alla rivalutazione dei contributi versati nell'assicurazione facoltativa *ex* Titolo IV del regio decreto legge 4 ottobre 1935, n. 1827 e alla rivalutazione dei contributi versati alla cassa “Mutualità pensioni” di cui alla legge 5 marzo 1963, n. 389, prevede la decorrenza dal 1 gennaio 2001 degli aumenti dei relativi trattamenti pensionistici: posto che «la valutazione della ragionevolezza del sistema attuato dalla norma censurata deve essere operata tenendo conto del complessivo intervento del legislatore», la decorrenza degli incrementi dei ratei «è solamente uno degli aspetti da esaminare, occorrendo prendere in considerazione anche il criterio di adeguamento del valore nominale dei contributi che è stato adottato e l'estensione temporale del periodo per il quale è stata imposta la sua applicazione». In quest'ottica, rilevano sia la innegabile gravosità per l'erario di simili scelte, sia la necessità per il legislatore di tener conto del quadro della politica economica generale e delle concrete disponibilità finanziarie, elementi che «rendono non irragionevole la fissazione alla data del 1 gennaio 2001 della decorrenza degli incrementi pensionistici».

b) Anche nel settore processuale si rinvencono interessanti affermazioni di tale principio.

Con riferimento al processo civile, «non è irragionevole non prevedere l'invio di una lettera raccomandata da parte dell'ufficiale postale che ha proceduto alla consegna dell'atto [giudiziario] al portiere, in quanto tale raccomandata avrebbe le medesime caratteristiche “postali” dell'atto del quale dovrebbe dare notizia al destinatario» (ordinanza n. **131**).

Parimenti, «la prescrizione dell'onere di indicazione della residenza o dell'elezione di domicilio nel Comune sede del giudice adito» *ex art. 330* cod. proc. civ. (secondo cui l'atto di citazione in appello è validamente notificato al procuratore costituito di controparte presso la cancelleria del giudice di primo grado, se il procuratore non ha eletto domicilio nella sede di causa) «esprime una scelta ragionevole [...], in quanto funzionale ad un più immediato ed agevole espletamento delle

formalità della notificazione» (ordinanza n. 5).

Infine, la sentenza n. **306**, rilevato che l'art. 648 cod. proc. civ. – nella parte in cui prevede la non impugnabilità dell'ordinanza che concede la provvisoria esecuzione del decreto ingiuntivo opposto – «mira ad indurre l'opponente [...] ad una particolare esaustività dell'atto di opposizione, e pertanto su di lui tendenzialmente trasferendo, quando l'apprezzamento delle sue ragioni non sia immediatamente delibabile ma richieda la trattazione della causa, l'onere della durata del processo di cognizione attraverso l'anticipazione del momento dell'efficacia rispetto a quello del pieno accertamento», sottolinea che la funzione della norma esclude «che possa ritenersi manifestamente irragionevole una disciplina che “stabilizza”, fino all'esito del giudizio di opposizione, il provvedimento concessivo della provvisoria esecuzione ed esclude altresì che i presupposti *lato sensu* cautelari di esso comportino necessariamente l'applicabilità delle regole del procedimento cautelare uniforme».

In ordine al processo penale, anche nel 2007 viene ribadito il consolidato principio secondo il quale «il legislatore, nel definire la disciplina del processo e la conformazione dei relativi istituti, gode di ampia discrezionalità, il cui esercizio è censurabile, sul piano della legittimità costituzionale, solo ove le scelte operate trasmodino nella manifesta irragionevolezza e nell'arbitrio». Ciò posto, non può considerarsi manifestamente irrazionale ed arbitraria la regola ricavabile dagli artt. 511, 514 e 525, comma 2, cod. proc. pen., alla luce dei quali, in caso di rinnovazione del dibattimento per mutamento dell'organo giudicante, la richiesta di riesame del dichiarante formulata da una delle parti impedisce di utilizzare la prova dichiarativa assunta, a mezzo di semplice lettura del relativo verbale: infatti, «la parte che chiede la rinnovazione dell'esame del dichiarante esercita [...] il proprio diritto, garantito dal principio di immediatezza, all'assunzione della prova davanti al giudice chiamato a decidere»(ordinanza n. 67).

Una «intrinseca incoerenza nella disciplina delle impugnazioni del pubblico ministero» viene determinata, secondo le sentenze n. **26** e **320**, dalla preclusione all'organo dell'accusa di appellare le sentenze di proscioglimento pronunciate secondo il rito ordinario o abbreviato, in quanto il pubblico ministero «resta privo del potere di proporre appello avverso le sentenze di proscioglimento, che disattendono completamente le istanze dell'accusa; mentre mantiene il potere di appellare le sentenze di condanna che mutino il titolo del reato, le quali invece recepiscono, sia pure parzialmente, le predette istanze, affermando la responsabilità dell'imputato» (sentenza n. 320).

Infine, secondo la sentenza n. **390**, la norma che impone – nel caso di diniego dell'autorizzazione all'utilizzo delle intercettazioni casuali di un parlamentare – la distruzione immediata della relativa documentazione e l'inutilizzabilità dei verbali e delle registrazioni in ogni stato e grado del processo, anche nei confronti di soggetti diversi dal membro del Parlamento, è in contrasto con il parametro «della razionalità intrinseca», per il fatto che, per neutralizzare gli effetti della diffusione delle conversazioni del parlamentare, intercettate casualmente, è stato «introdotto un meccanismo integralmente e irrimediabilmente demolitorio», senza valutare in alcun modo la posizione dei terzi coinvolti nelle conversazioni.

Con riferimento alla distribuzione della competenza fra giudici amministrativi, deve essere menzionata la sentenza n. **237**, che è stata diffusamente analizzata, anche per quanto concerne il profilo della violazione del principio di ragionevolezza, nel paragrafo sulla giustizia amministrativa, al quale si rinvia.

c) In ordine alla delimitazione delle ipotesi criminose, in continuità con un orientamento consolidato, l'ordinanza n. **30** ha ribadito che «il potere di configurare le ipotesi criminose e di determinare la pena per ciascuna di esse rientra nell'ambito della discrezionalità del legislatore, discrezionalità che può essere censurata, in sede di sindacato di costituzionalità, nella sola ipotesi in cui sia esercitata in modo manifestamente irrazionale»: così, in relazione al caso di chi, rimpatriato con il foglio di via obbligatorio, omette di presentarsi all'autorità di pubblica sicurezza nel termine prescritto, «non può ritenersi manifestamente irrazionale l'assoggettamento a sanzione penale di una condotta normativamente qualificata in base all'inosservanza di un unico termine, sancito per verificare il rispetto dell'ordine recato dal foglio di via». Peraltro, prosegue ancora la pronuncia,

«spetta al giudice ordinario verificare se la condotta così realizzata, per quanto conforme all'astratto modello punitivo delineato dal legislatore, appaia, tuttavia, nella sua specifica concretezza, assolutamente inidonea a porre a repentaglio il bene giuridico tutelato», posto che l'art. 25 Cost. «postula un ininterrotto operare del principio di offensività dal momento della astratta predisposizione normativa a quello della applicazione concreta da parte del giudice».

L'eccessivo rigore del trattamento sanzionatorio dettato per il reato di indebito trattenimento nel territorio dello Stato, in violazione dell'ordine di allontanamento del questore, è considerato, dal giudice che ha sollevato la questione affrontata nella sentenza n. **22**, come sintomo di «irragionevolezza intrinseca» della norma stessa: nel rigettare tale linea interpretativa, la Corte pone l'accento sul «ruolo che, nell'economia applicativa della fattispecie criminosa, è chiamato a svolgere il requisito negativo espresso dalla formula “senza giustificato motivo”», che copre tutte le ipotesi di impossibilità o grave difficoltà (mancato rilascio dei documenti, assoluta indigenza ...) che impediscono allo straniero di adempiere all'ordine.

d) Alla ampia discrezionalità legislativa nella individuazione delle sanzioni la Corte si richiama anche in pronunce relative a violazioni di natura amministrativa, riferite in special modo al codice della strada. Così, l'ordinanza n. **264**, ribadito che «la valutazione della congruità della sanzione appartiene alla discrezionalità del legislatore, con il solo limite della manifesta irragionevolezza», ha escluso che potesse considerarsi irragionevole il comma 8 dell'art. 142 del codice della strada, che consente di sanzionare con pene sensibilmente differenziate condotte di violazione dei limiti di velocità quantitativamente, secondo il rimettente, non altrettanto distinte: infatti, il sistema sanzionatorio, graduato in tre distinte fasce, consente all'organo giudicante, in relazione alla crescente gravità delle possibili violazioni, di graduare, all'interno di ciascuna fascia, la pena tra un minimo ed un massimo, dosandola in funzione delle varie velocità raggiunte e, quindi, della gravità delle condotte.

Nello stesso settore appare interessante la sentenza n. **345**, secondo cui è immune da vizi di costituzionalità la norma che prevede la confisca dei motoveicoli che siano stati utilizzati per commettere reati: infatti, «alla stregua di una valutazione che investa, innanzitutto, la sua ragionevolezza intrinseca (e dunque la coerenza tra il [suo] contenuto [...] e la finalità perseguita attraverso la sua previsione)», deve considerarsi «non irragionevole la scelta del legislatore di prevedere una più intensa risposta punitiva, allorché un reato sia commesso mediante l'uso di ciclomotori o motoveicoli, con riferimento all'adozione di una sanzione accessoria, qual è la confisca, idonea a scongiurare la reiterata utilizzazione illecita del mezzo», soprattutto quando sussiste un rapporto di necessaria strumentalità tra l'uso del veicolo e la commissione del crimine.

e) In ordine alla materia fallimentare, secondo l'ordinanza n. **362** non è ravvisabile la denunciata intrinseca irragionevolezza nella disciplina che individua nell'accertamento giudiziario dello stato di insolvenza dell'impresa, anziché nel decreto che dispone la liquidazione coatta amministrativa, il presupposto necessario per l'esperibilità delle azioni revocatorie fallimentari e stabilisce che la prescrizione di tali azioni decorre dal suddetto accertamento giudiziario: infatti, tale accertamento non rappresenta «una inutile duplicazione della valutazione dell'autorità governativa di vigilanza effettuata in sede di emissione del decreto di messa in liquidazione coatta amministrativa, in quanto non è irragionevole che tale valutazione compiuta dall'autorità governativa abbia una valenza minore, per funzione ed effetti, rispetto al successivo accertamento giudiziario dello stato di insolvenza».

f) Significativa appare la sentenza n. **220** in tema di esami di stato presso istituti scolastici paritari: secondo i Giudici costituzionali non è irragionevole prevedere che, quando sia necessario istituire commissioni per soli candidati esterni, dette commissioni possano essere costituite esclusivamente presso gli istituti statali, in quanto la deroga non solo è circoscritta – concernendo l'ipotesi in cui la domanda dei privatisti assuma tale rilievo quantitativo da non poter essere soddisfatta mediante l'ordinaria ripartizione tra commissioni d'esame esistenti presso le scuole paritarie e statali – ma si collega «all'esigenza di evitare che le scuole paritarie diventino sede privilegiata di esami a scapito della serietà dell'esame di Stato» e alla finalità di «distribuire in modo

più razionale sul territorio la domanda eccedente il limite» fissato per legge, considerato che le scuole statali sono più numerose e diffuse delle paritarie.

g) Secondo l'ordinanza n. **232** non vi è irragionevolezza nell'art. 87, comma 4, del d.lgs. 1 agosto 2003, n. 259, contestato nella parte in cui non prevede che anche le denunce di inizio attività per l'installazione o la modifica di impianti di telecomunicazione di potenza inferiore ai 20 watt siano soggette alle stesse forme di pubblicità previste per le analoghe denunce relative agli impianti di potenza superiore: «la scelta compiuta dal legislatore, in relazione ad un diverso onere di pubblicità, a seconda della potenza, del tipo e della portata dell'impianto da realizzare, non risulta irragionevole poiché, oltre a costituire un criterio oggettivo ai fini della individuazione della disciplina applicabile, tiene conto della tutela degli eventuali interessi coinvolti, la cui soddisfazione è appunto più efficacemente garantita attraverso la diversificazione delle forme di pubblicità in ragione dei parametri sopraindicati». Conseguentemente, la questione di legittimità è stata dichiarata manifestamente infondata.

h) Di interesse è anche la sentenza n. **200**, che, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale degli artt. 2, primo comma, lettera d), e 21, primo comma, lettera d), della legge della Regione Piemonte 10 dicembre 1984, n. 64, nelle parti in cui individuano il reddito immobiliare, rilevante ai fini dell'assegnazione dell'alloggio e della dichiarazione di decadenza, commisurandolo al valore locativo complessivo determinato ai sensi della legge 27 luglio 1978, n. 392, ha sottolineato la «incongruità del criterio del valore locativo, calcolato ai sensi della legge n. 392 del 1978, quale parametro di valutazione del reddito effettivo di un immobile», tenuto conto che detta legge, nella parte che qui rileva, è stata modificata o abrogata, con la conseguenza che appare «espressione di una impostazione di fondo ormai superata».

i) La Corte compie spesso anche valutazioni comparative degli interessi costituzionali coinvolti dalle norme via via oggetto di censura, identificando e qualificando i valori in gioco e effettuando, quindi, un'operazione di “bilanciamento”.

In ambito processuale, per esempio, è frequente l'affermazione secondo la quale «il valore costituzionale della ragionevole durata del processo [...] va temperato con il complesso delle altre garanzie costituzionali [...] e non può comunque essere perseguito attraverso la totale soppressione di rilevanti facoltà di una sola delle parti» quale è il potere del pubblico ministero di proporre appello avverso le sentenze di proscioglimento pronunciate con il rito ordinario o con il rito abbreviato (sentenze n. **26** e n. **320**).

Un settore nel quale si registra il riferimento al bilanciamento di diversi valori è quello relativo ai diritti degli immigrati: nell'ordinanza n. **335** si ritrova la costante affermazione che l'inviolabilità del diritto all'unità familiare deve trovare la più ampia tutela con riferimento alla famiglia nucleare (e, quindi, in relazione al ricongiungimento dello straniero con il coniuge e i figli minori), mentre «nei casi di ricongiungimento tra figli maggiorenni, ormai allontanatisi dal nucleo di origine, e genitori, il legislatore ben può bilanciare l'interesse all'affetto con altri interessi meritevoli di tutela, [...] a condizione che le scelte non risultino manifestamente irragionevoli».

Ancora, con la ordinanza n. **361** la Corte ha ribadito il principio, già largamente espresso, in base al quale «il legislatore può legittimamente porre dei limiti all'accesso degli stranieri nel territorio nazionale effettuando “un corretto bilanciamento dei valori in gioco”, esistendo in materia un'ampia discrezionalità legislativa, limitata soltanto dal vincolo che le scelte non risultino manifestamente irragionevoli».

In materia previdenziale, l'ordinanza n. **444** conferma l'orientamento secondo cui l'art. 38 Cost. «rimette alla discrezionalità legislativa la determinazione di tempi, modi e misura delle prestazioni sociali, sulla base di un razionale temperamento con la soddisfazione di altri diritti costituzionalmente garantiti».

l) In questa sede deve essere citata la sentenza n. **315**, in tema di adozione del figlio del coniuge da parte dell'altro coniuge, sentenza analizzata diffusamente, anche quanto ai profili di pretesa irragionevolezza, nel capitolo relativo alla tutela della famiglia.

m) Nel giudizio di ragionevolezza di una norma non entrano i meri inconvenienti di fatto che «assumono il carattere di rilievi di opportunità» e sono, pertanto, estranei al controllo della legittimità costituzionale (ordinanza n. 376).

2. La condizione giuridica dello straniero

Anche nel 2007, come negli anni precedenti, la Corte è stata chiamata a pronunciarsi su questioni attinenti alla condizione giuridica dello straniero e, in particolare, su espulsione amministrativa, regolarizzazione del lavoratore irregolare, diritto all'unità familiare.

2.1. L'espulsione amministrativa

Ampia è la giurisprudenza in tema di reato di indebito trattenimento nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine di allontanamento impartito dal questore.

La sentenza n. 22 affronta la fattispecie, incriminata all'art. 14, comma 5-ter, primo periodo, del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, come sostituito dall'art. 1 della legge 12 novembre 2004, n. 271, sotto il profilo del trattamento sanzionatorio, in particolare verificando la compatibilità con l'art. 3 Cost. sia della parte in cui è prevista la pena della reclusione da uno a quattro anni, sia della parte in cui è fissata la pena minima in un anno di reclusione. Secondo i rimettenti, dette pene sarebbero palesemente sproporzionate per eccesso rispetto alla gravità del fatto – consistente in un reato di pericolo, non sintomatico di per sé di pericolosità sociale – non assicurerebbero un adeguato bilanciamento tra il sacrificio della libertà personale del condannato e i vantaggi che ne derivano in termini di tutela degli interessi protetti dalla norma incriminatrice e, infine, eccederebbero macroscopicamente i livelli di pena previsti da disposizioni assimilabili, relative a condotte di inottemperanza a provvedimenti adottati dall'autorità amministrativa (ad esempio, art. 650 cod. pen., inosservanza dei provvedimenti dell'autorità, art. 2 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423, contravvenzione al foglio di via obbligatorio, art. 14, comma 5-ter, seconda parte, del d.lgs. n. 286 del 1998, straniero espulso per non aver chiesto il rinnovo del permesso di soggiorno, etc.). Inoltre, la pena sarebbe analoga a quella prevista per comportamenti delittuosi di gravità molto maggiore, quali quelli contemplati dall'art. 13, comma 13-bis, del d.lgs. n. 286 del 1998 per l'indebito reingresso sia dello straniero già colpito da provvedimento giudiziale di espulsione, sia dello straniero già denunciato per analogo precedente delitto e dall'art. 14, comma 5-quater, dello stesso d.lgs., per l'indebito reingresso dello straniero già espulso in base al precedente comma 5-ter.

La sentenza ha concluso per la inammissibilità: infatti, osserva la Corte, un primo gruppo di norme assunte dal rimettente come *tertia comparationis* comprende previsioni che approntano una sanzione di carattere generale e residuale per qualsiasi tipo di inottemperanza ad ordini legalmente dati dall'autorità o sono finalizzate a fronteggiare specifiche situazioni di pericolo per la sicurezza pubblica create da soggetti che violino determinati ordini amministrativi, ed in nessuna di esse è rinvenibile la finalità che il legislatore persegue con la norma contestata, ossia il controllo dei flussi migratori e la disciplina dell'ingresso e della permanenza degli stranieri nel territorio. «Si tratta di un grave problema sociale, umanitario ed economico che implica valutazioni di politica legislativa non riconducibili a mere esigenze di ordine e sicurezza pubblica» e la comparazione con tali disposizioni non può essere condotta «in chiave di confronto rivolto alla rilevazione di ingiustificate disparità di trattamento censurabili dal giudice delle leggi, ma può servire eventualmente al legislatore per una considerazione sistematica di tutte le norme che prevedono sanzioni penali per violazioni di provvedimenti amministrativi in materia di sicurezza pubblica».

Le medesime valutazioni valgono per il confronto con le altre norme contenute nello stesso testo unico in materia di immigrazione citate dai rimettenti, pur riconoscendo – evidenzia la Corte – «che il quadro normativo in materia di sanzioni penali per l'illecito ingresso o trattenimento di stranieri nel territorio nazionale, risultante dalle modificazioni che si sono succedute negli ultimi anni, [...] presenta squilibri, sproporzioni e disarmonie, tali da rendere problematica la verifica di

compatibilità con i principi costituzionali di uguaglianza e di proporzionalità della pena e con la finalità rieducativa della stessa».

In questo ambito, però, il sindacato di costituzionalità può investire le pene scelte dal legislatore «solo se si appalesi una evidente violazione del canone della ragionevolezza, in quanto ci si trovi di fronte a fattispecie di reato sostanzialmente identiche, ma sottoposte a diverso trattamento sanzionatorio. [...] Se non si riscontra una sostanziale identità tra le fattispecie prese in considerazione, e si rileva, invece, come nel caso in esame, una sproporzione sanzionatoria rispetto a condotte più gravi, un eventuale intervento di riequilibrio di questa Corte non potrebbe in alcun modo rimodulare le sanzioni previste dalla legge, senza sostituire la propria valutazione a quella che spetta al legislatore».

Così, la Corte non può procedere ad un nuovo assetto delle sanzioni penali stabilite dalla legge, «giacché mancano nell'attuale quadro normativo *in subiecta materia* precisi punti di riferimento che possano condurre a sostituzioni costituzionalmente obbligate», anche se «la rigorosa osservanza dei limiti dei poteri del giudice costituzionale non esime questa Corte dal rilevare l'opportunità di un sollecito intervento del legislatore».

La stessa questione è stata poi dichiarata manifestamente inammissibile dalle ordinanze n. **167** e n. **354**.

L'art. 14, comma 5-*bis*, del d.lgs. n. 286 del 1998 è al centro dell'ordinanza n. **228** che, sulla scorta del precedente di cui all'ordinanza n. 280 del 2006, ha dichiarato manifestamente infondate le censure rivolte alla norma che consente al questore di dare immediata esecuzione al decreto di espulsione, mediante intimazione di allontanamento dal territorio dello Stato entro cinque giorni, senza che sia prevista una tutela giurisdizionale incidente su tale intimazione. Infatti, posto che l'intero procedimento di espulsione risulta assistito da apposita tutela giurisdizionale, con la possibilità di ricorso avverso il decreto di espulsione davanti al giudice di pace e con la convalida da parte di quest'ultimo del provvedimento di trattenimento presso un centro di permanenza temporanea e di quello di accompagnamento alla frontiera, secondo la Corte «la previsione normativa del procedimento di convalida dei provvedimenti sopra cennati trova giustificazione nel fatto che questi incidono sulla libertà personale dei destinatari e, pertanto, devono essere assistiti dalla garanzia di cui all'art. 13 della Costituzione», mentre l'espulsione con intimazione di allontanamento dal territorio dello Stato «incide solo sulla libertà di circolazione» e non sulla libertà personale, «atteso che l'autorità di polizia non può esercitare alcuna forma di coazione fisica al fine di ottenerne l'adempimento».

Alla medesima conclusione è pervenuta altresì l'ordinanza n. **357**.

In tema di espulsione deve essere citata anche l'ordinanza n. **84**, in cui i Giudici costituzionali, nel dichiarare manifestamente infondato il dubbio di legittimità dell'art. 13, comma 7, del d.lgs. n. 286 del 1998, censurato in quanto non prevede la nomina di un difensore d'ufficio iscritto nelle liste speciali al momento dell'emissione del decreto prefettizio di espulsione, hanno ribadito che il diritto di difesa va garantito nell'ambito di qualsiasi procedimento giurisdizionale in cui sia in discussione una posizione giuridica sostanziale tutelata dall'ordinamento, mentre la norma contestata regola «una fase amministrativa», con la conseguenza che, essendo solo eventuale il ricorso all'autorità giudiziaria, «la disciplina impugnata non può ritenersi in contrasto con il dedotto parametro [di cui all'art. 24 Cost.], in quanto il destinatario del decreto di espulsione è posto nelle condizioni di potersi avvalere dei rimedi giurisdizionali che l'ordinamento appresta». Inoltre, non è neppure corretto il confronto che il rimettente fa tra il destinatario del decreto di espulsione e il destinatario di un atto avente natura penale, essendo tali fattispecie assolutamente eterogenee.

Con riferimento al provvedimento amministrativo di espulsione si deve menzionare anche la sentenza n. **432**, nella parte in cui ha dichiarato non fondata la questione concernente l'art. 3, comma 4, del decreto legge 27 luglio 2005, n. 144, convertito, con modificazioni, dalla legge 31 luglio 2005, n. 155, secondo il quale l'esecuzione del provvedimento espulsivo deliberato dal Ministro dell'interno, o dal Prefetto per sua delega, per ragioni di terrorismo non è sospesa dalla

presentazione del ricorso dinanzi al tribunale amministrativo. Nella specie, si rileva che «ciò che il rimettente segnala come un'anomalia degna di attenzione sotto il profilo della legittimità costituzionale è, in realtà, la caratteristica di tutti i provvedimenti amministrativi, la cui efficacia non è sospesa – salva esplicita previsione legislativa – per il semplice fatto della proposizione di un ricorso in sede giurisdizionale», tant'è vero che «nel sistema dei controlli giurisdizionali sugli atti amministrativi è previsto, in via generale, il potere cautelare del giudice amministrativo di sospendere l'efficacia del provvedimento impugnato, proprio sul presupposto della sua esecutività».

2.2. La regolarizzazione del lavoratore extracomunitario

L'ordinanza n. **44** ha affrontato questione identica a quella già dichiarata non fondata dalla sentenza n. 206 del 2006, richiamata in motivazione. Il dubbio investiva l'art. 1, comma 8, lettera a), del decreto legge 9 settembre 2002, n. 195, convertito con modificazioni dalla legge 9 ottobre 2002, n. 222, contestato nella parte in cui esclude dalla legalizzazione del lavoro irregolare i cittadini extracomunitari nei cui confronti non possa essere disposta la revoca di un precedente provvedimento di espulsione, in quanto per l'esecuzione di tale atto è stato previsto l'accompagnamento alla frontiera. Ribadendo le osservazioni contenute nel sopracitato precedente, la Corte, dopo aver evidenziato che la norma contestata si riferiva alla legalizzazione dei rapporti di lavoro antecedenti alla legge 30 luglio 2002, n. 189, che ha sensibilmente modificato la disciplina dell'espulsione, ha affermato che, «in riferimento a tale pregresso quadro normativo, l'espulsione amministrativa veniva di regola eseguita con intimazione all'interessato ad abbandonare il territorio dello Stato e non tramite accompagnamento coattivo alla frontiera, sicchè questa seconda modalità di esecuzione, correlata non a lievi irregolarità amministrative ma alla situazione di coloro che avessero già dimostrato la pervicace volontà di rimanere in Italia in una posizione di irregolarità, non irragionevolmente implica il divieto di sanatoria della relativa posizione di lavoro». La conclusione è, stata, quindi, di manifesta infondatezza della questione.

Sulla stessa linea si colloca l'ordinanza n. **218**, in cui viene analizzato il medesimo problema ma sotto il profilo della disciplina di cui all'art. 33, comma 7, lettera a), della legge 30 luglio 2002, n. 189, che concerne i cosiddetti badanti e lavoratori domestici, per i quali detta una norma identica a quella oggetto dell'ordinanza n. 44. Anche in questo caso la conclusione è stata di manifesta infondatezza, sulla base delle stesse argomentazioni sopra riportate.

2.3. Il diritto all'unità familiare

«L'inviolabilità del diritto all'unità familiare è certamente invocabile e deve ricevere la più ampia tutela con riferimento alla famiglia nucleare, eventualmente in formazione, e, quindi, in relazione al ricongiungimento dello straniero con il coniuge e con i figli minori, mentre, nei casi di ricongiungimento tra figli maggiorenni, ormai allontanatisi dal nucleo di origine, e genitori, il legislatore ben può bilanciare l'interesse all'affetto con altri interessi meritevoli di tutela [...] a condizione che le scelte non risultino manifestamente irragionevoli»: ribadendo questo consolidato principio, e richiamando il diretto precedente di cui alla ordinanza n. 368 del 2006, l'ordinanza n. **335** ha confermato la manifesta infondatezza della questione di costituzionalità dell'art. 29, comma 1, lettera b-bis), del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, censurato in quanto, consentendo il ricongiungimento dei figli maggiori d'età allorchè risulti che non possono provvedere al proprio sostentamento a causa del loro stato di salute, comportante invalidità totale, violerebbe gli artt. 3, 29 e 30 Cost..

Osserva la Corte che, con riferimento al diritto al ricongiungimento, «la discrezionalità del legislatore risulta ancora più ampia», poichè «il concetto di solidarietà non implica necessariamente quello di convivenza, essendo ben possibile adempiere il relativo obbligo mediante modalità diverse dalla convivenza»; a ciò si aggiunga che il legislatore può regolare l'accesso degli stranieri «sulla base di scelte che tengano conto di un corretto bilanciamento dei valori in gioco», con la conseguenza che non appare irragionevole «consentire il ricongiungimento dei figli maggiorenni

nelle sole ipotesi in cui vi sia una situazione di bisogno determinata dall'impossibilità permanente di provvedere alle proprie indispensabili esigenze di vita, a causa del loro stato di salute». Inoltre, non sembra praticabile neppure il giudizio di comparazione fra la disciplina riservata al ricongiungimento del genitore, per il quale sarebbe sufficiente l'assenza di figli nel Paese di origine che possano provvedere al suo sostentamento, e quella prevista per il figlio maggiorenne, stante l'eterogeneità delle due situazioni messe a confronto, posto che «solo per il figlio maggiorenne può ragionevolmente ritenersi che l'eventuale situazione di dipendenza economica dal proprio genitore sia legata a fattori contingenti e, conseguentemente, destinata a risolversi, salvo appunto il caso di uno stato di malattia che ne pregiudichi irreversibilmente la capacità lavorativa».

Che il legislatore possa «legittimamente porre dei limiti all'accesso degli stranieri nel territorio nazionale effettuando un corretto bilanciamento dei valori in gioco» è tesi svolta anche nell'ordinanza n. **361**, che, richiamando precedente di cui all'ordinanza n. 158 del 2006, ha dichiarato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 2, lettera c), del d.lgs. n. 286 del 1998, ove dispone il divieto di espulsione esclusivamente in favore degli stranieri conviventi con parenti entro il quarto grado o con il coniuge “di nazionalità italiana”, escludendo analogo divieto in favore degli stranieri conviventi con parenti entro il quarto grado o con il coniuge già residenti in Italia e regolarmente muniti di permesso di soggiorno.

Capitolo II

Diritti e doveri degli individui

Sezione I

I rapporti civili

1. I principî costituzionali in materia penale

Nel solco della precedente giurisprudenza, risalente alle fondamentali sentenze n. 364 e 1085 del 1988, la Corte, nella sentenza n. 322, ha ribadito che «il principio di personalità della responsabilità penale, sancito dall'art. 27, primo comma, Cost., non si esaurisce nel mero divieto della responsabilità per fatto altrui, ma va inteso, *amplius*, come principio della responsabilità per fatto proprio colpevole: postulando, quindi, un “coefficiente di partecipazione psichica” del soggetto al fatto, rappresentato quanto meno dalla colpa in relazione agli elementi più significativi della fattispecie tipica». Inoltre, «il principio di colpevolezza non può essere “sacrificato” dal legislatore ordinario in nome di una più efficace tutela di altri valori, ancorché essi pure di rango costituzionale», poiché partecipa «di una finalità comune a quelli di legalità e di irretroattività della legge penale [...], mira, cioè, a garantire ai consociati libere scelte d'azione, sulla base di una valutazione anticipata (“calcolabilità”) delle conseguenze giuridico-penali della propria condotta; “calcolabilità” che verrebbe meno ove all'agente fossero addossati accadimenti estranei alla sua sfera di consapevole dominio, perché non solo non voluti né concretamente rappresentati, ma neppure prevedibili ed evitabili». Viene anche sottolineato che la colpevolezza «svolge un ruolo “fondante” rispetto alla funzione rieducativa della pena [...], [perché] non avrebbe senso “rieducare” chi non ha bisogno di essere “rieducato”, non versando almeno in colpa rispetto al fatto commesso»; nello stesso tempo, la funzione rieducativa «non potrebbe essere obliterata dal legislatore a vantaggio di altre e diverse funzioni della pena, che siano astrattamente perseguibili, almeno in parte, a prescindere dalla rimproverabilità dell'autore», in quanto punire in difetto di colpevolezza, per perseguire le finalità c.d. di prevenzione generale negativa e di prevenzione speciale negativa, implicherebbe «una strumentalizzazione dell'essere umano per contingenti obiettivi di politica criminale, contrastante con il principio personalistico affermato dall'art. 2 Cost.». Pertanto, il legislatore può graduare il coefficiente psicologico di partecipazione dell'autore al fatto, in relazione alla natura della fattispecie e agli interessi coinvolti, «ma in nessun caso gli è consentito prescindere *in toto* dal predetto coefficiente».

Poste tali premesse, la Corte ha, comunque, dovuto dichiarare inammissibile la questione proposita, relativa alla costituzionalità dell'art. 609-*sexies* cod. pen., contestato nella parte in cui stabilisce che nei delitti ex artt. 609-*bis*, 609-*ter*, 609-*quater* e 609-*octies* cod. pen. – quando commessi in danno di minore di anni quattordici – nonché nel delitto di cui all'art. 609-*quinquies*, il colpevole non può invocare a propria scusa l'ignoranza dell'età della persona offesa.

Osservano i Giudici costituzionali che il *petitum* formulato dal rimettente è privo della necessaria consequenzialità logico-giuridica rispetto alle suidicate premesse: infatti, il rimettente ha denunciato l'incostituzionalità dell'art. 609-*sexies* cod. pen. nella sua globalità, chiedendone l'eliminazione; una siffatta pronuncia «avrebbe l'effetto di rendere applicabili all'età infraquattordicenne dell'offeso le disposizioni generali in tema di imputazione dolosa e di errore, di cui agli artt. 43 e 47 cod. pen., con la conseguenza che l'età infraquattordicenne dovrebbe rientrare nella componente rappresentativa del dolo, mentre l'errore su di essa scuserebbe anche se colposo, non essendo prevista, per i delitti sessuali dianzi indicati, la punibilità a titolo di colpa». Una tale richiesta contrasta, quindi, sia con l'affermazione per cui, ai fini del rispetto del principio di colpevolezza, non è necessario il dolo, ma è sufficiente la colpa, sia con il *decisum* dei summenzionati precedenti della Corte in materia: infatti, la sentenza n. 364 del 1988, nel vagliare la legittimità dell'art. 5 cod. pen., che negava efficacia

scusante all'ignoranza della legge penale, non ha rimosso l'intera norma, ma l'ha dichiarata illegittima nella parte in cui escludeva dall'inescusabilità l'ignoranza inevitabile, sul presupposto che «deve poter essere mosso all'agente almeno il rimprovero di non aver evitato, pur potendolo, di trovarsi nella situazione soggettiva di manchevole o difettosa conoscenza del dato rilevante».

Secondo i Giudici costituzionali, l'art. 609-*sexies* cod. pen. potrebbe ritenersi lesivo del principio di colpevolezza non per il mero fatto che deroga agli ordinari criteri in tema di imputazione dolosa, ma «unicamente nella parte in cui neghi rilievo all'ignoranza o all'errore inevitabile sull'età». Così, il salto logico fra premesse e *petitum* si riverbera negativamente sull'intero tessuto argomentativo dell'ordinanza di remissione. In primo luogo il rimettente «non si pone neppure il problema di verificare la praticabilità di una interpretazione *secundum constitutionem*», ricercando se sia possibile ritenere che l'ipotesi dell'ignoranza inevitabile resti estranea alla regola dell'inescusabilità sancita dalla disposizione impugnata, «perché il principio di colpevolezza [...] si pone non soltanto quale vincolo per il legislatore, nella conformazione degli istituti penalistici e delle singole norme incriminatici, ma anche come canone ermeneutico per il giudice, nella lettura e nell'applicazione delle disposizioni vigenti». In secondo luogo, la non corretta formulazione del *petitum* inficia l'adeguatezza della motivazione sulla rilevanza: infatti, il giudice *a quo* ritiene la questione rilevante perché l'imputato, difeso asserendo di essere stato indotto in errore dalla vittima, dichiaratasi ultraquattordicenne, potrebbe essere ammesso a provare l'ignoranza dell'età, argomentando dalle dichiarazioni della persona offesa; però, l'ignoranza e l'errore inevitabile, che – unici – potrebbero avere efficacia scusante, «non possono fondarsi soltanto, od essenzialmente, sulla dichiarazione della vittima di avere un'età superiore a quella effettiva», ma richiedono «in chi si accinga al compimento di atti sessuali con un soggetto che appare di giovane età, un "impegno" conoscitivo proporzionale alla pregnanza dei valori in giuoco», fermo restando che, qualora gli strumenti conoscitivi di cui il soggetto dispone lascino residuare dei dubbi, detto soggetto «deve necessariamente astenersi dal rapporto sessuale, giacché operare in situazione di dubbio circa un elemento costitutivo dell'illecito (o un presupposto del fatto) – lungi dall'integrare una ipotesi di ignoranza inevitabile – equivale ad un atteggiamento psicologico di colpa, se non, addirittura, di cosiddetto dolo eventuale».

Sulla finalità rieducativa della pena si registrano due interessanti pronunce inerenti disposizioni dell'ordinamento penitenziario. Con la prima, la sentenza n. **78**, la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimi gli artt. 47, 48 e 50 della legge 26 luglio 1975, n. 354, ove interpretati nel senso che allo straniero extracomunitario, entrato illegalmente nel territorio dello Stato o privo del permesso di soggiorno, sia in ogni caso precluso l'accesso alle misure alternative alla detenzione in essi previste. Il rimettente era stato investito del giudizio di rinvio a seguito dell'annullamento, ad opera della Corte di cassazione, del provvedimento con il quale era stata concessa la misura dell'affidamento in prova al servizio sociale ad un extracomunitario privo del permesso di soggiorno: nel formulare, nella sentenza di annullamento, il principio di diritto vincolante per il giudice di rinvio, la Corte di cassazione aveva aderito all'orientamento secondo cui la condizione di clandestinità o irregolarità preclude senz'altro l'accesso alle misure alternative, in quanto non potrebbe ammettersi che l'esecuzione della pena nei confronti dello straniero presente *contra legem* nel territorio dello Stato abbia luogo con modalità tali da comportare violazione delle regole che configurano detta condizione di illegalità. Questa linea di lettura è, peraltro, contrastata da un opposto filone giurisprudenziale, che considera la presenza illegale nel territorio non ostativa alla concessione delle misure alternative, che «mirano ad attuare i preminenti valori costituzionali della eguale dignità delle persone e della funzione rieducativa della pena, [...] con la conseguenza che la loro applicazione non può essere esclusa a priori ed in ragione di una presunzione assoluta di inidoneità legata alla condizione di clandestinità o irregolarità della presenza sul territorio nazionale del detenuto».

Applicando il principio, più volte affermato, secondo cui le diverse funzioni che la Costituzione assegna alla pena devono coesistere armonicamente, con la conseguenza che le scelte legislative «risulteranno non irragionevoli [...] allorquando, pur privilegiando l'una o l'altra delle suddette finalità, il sacrificio che si arreca ad una di esse risulti assolutamente necessario per il

soddisfacimento dell'altra e, comunque, purchè nessuna ne risulti obliterata», la Corte ha ravvisato una violazione dell'art. 27, terzo comma, Cost., nella «radicale esclusione dalle misure alternative alla detenzione di un'intera categoria di soggetti, individuata sulla base di un indice – la qualità di cittadino extracomunitario presente irregolarmente sul territorio dello Stato – privo di univoco significato rispetto ai valori rilevanti ai fini considerati». Detta esclusione assume carattere assoluto quanto all'oggetto, abbracciando indistintamente l'intera gamma delle misure alternative, e risulta collegata in modo automatico ad una condizione soggettiva «che di per sé non è univocamente sintomatica né di una particolare pericolosità sociale, incompatibile con il perseguimento di un percorso rieducativo attraverso qualsiasi misura alternativa, né della sicura assenza di un collegamento col territorio, che impedisca la proficua applicazione della misura medesima», con la conseguenza che detto automatismo finisce per irragionevolmente accomunare situazioni soggettive assai eterogenee.

«L'assoluta preclusione all'accesso alle misure alternative alla detenzione, nei casi in esame, prescinde, peraltro, dalla valutazione prognostica attinente alla rieducazione, al recupero e al reinserimento sociale del condannato e alla prevenzione del pericolo di reiterazione di reati, cosicché la finalità repressiva finisce per annullare quella rieducativa».

Sullo stesso tema è da segnalare anche la sentenza n. **79**, in cui i Giudici si sono pronunciati per l'incostituzionalità dei commi 1 e 7-*bis* dell'art. 58-*quater* della medesima legge sull'ordinamento penitenziario (commi introdotti dalla legge 5 dicembre 2005, n. 251), nella parte in cui non prevedono che i benefici penitenziari in essi indicati possano essere concessi, sulla base della normativa previgente, ai condannati che, prima della entrata in vigore della legge n. 251 del 2005, abbiano raggiunto un grado di rieducazione adeguato ai benefici richiesti.

Ribadendo un proprio orientamento costante, la Corte ha sottolineato che la finalità rieducativa della pena «deve riflettersi in modo adeguato su tutta la legislazione penitenziaria», la quale deve prevedere «modalità e percorsi idonei a realizzare l'emenda e la risocializzazione del condannato, secondo scelte del legislatore che, pur nella loro varietà tipologica e nella loro modificabilità nel tempo, devono convergere nella valorizzazione di tutti gli sforzi compiuti dal singolo condannato e dalle istituzioni per conseguire il fine costituzionalmente sancito della rieducazione».

Pertanto, la massima valorizzazione dei percorsi rieducativi compiuti «mal si concilia con la vanificazione, in tutto o in parte, degli stessi, per effetto di una mera successione delle leggi nel tempo»: perciò, in caso di una sopravveniente normativa «che escluda da un beneficio una data categoria di soggetti, l'applicazione della nuova restrizione a chi aveva già maturato, secondo la previgente disciplina, le condizioni per godere del beneficio stesso, rappresenta, rispetto all'iter rieducativo, una brusca interruzione, senza che ad essa abbia in alcun modo corrisposto un comportamento colpevole del condannato». Così, tale interruzione vanifica le positive esperienze già compiute ed ostacola il conseguimento della finalità rieducativa, con la conseguenza che «l'opzione repressiva finisce per relegare nell'ombra il profilo rieducativo, [...] al di fuori di qualsiasi concreta ponderazione dei valori coinvolti», determinando una violazione dell'art. 27, terzo comma, Cost.

2. I principî costituzionali in materia processuale

La Corte, nel 2007, si è più volte pronunciata sui principî che la Costituzione sancisce in materia processuale. Di particolare rilievo è la giurisprudenza concernente i diritti di azione e di difesa ed i molteplici contenuti del c.d. giusto processo.

2.1. I diritti di azione e di difesa

«Il legislatore può imporre condizioni all'esercizio del diritto di azione se queste, oltre a salvaguardare interessi generali, costituiscono, anche dal punto di vista temporale, una limitata remora all'esercizio del diritto stesso»: così si è espressa l'ordinanza n. **355**, nel dichiarare inammissibile il dubbio di legittimità dell'art. 410-*bis*, comma 2, cod. proc. civ., censurato ove

prevede che, nel processo del lavoro, trascorsi sessanta giorni dalla presentazione della richiesta di tentativo obbligatorio di conciliazione, esso si considera comunque espletato.

Specifica, poi, la sentenza n. **403**, che non contrasta con il diritto di azione «la previsione di uno strumento quale il tentativo obbligatorio di conciliazione, in quanto essa è finalizzata ad assicurare l'interesse generale al soddisfacimento più immediato delle situazioni sostanziali realizzato attraverso la composizione preventiva della lite rispetto a quello conseguito attraverso il processo».

Parimenti, «non incide sulla tutela giurisdizionale del diritto di chi agisce o si difende in giudizio» il regolamento delle spese processuali, «non potendosi sostenere che la possibilità di addossare allo Stato le spese sostenute in un procedimento di volontaria giurisdizione consenta alla parte di meglio difendere la sua posizione e di apprestare le sue difese» (ordinanza n. **446**).

Non comporta menomazione del disposto dell'art. 24 Cost. neppure la previsione, contenuta nell'art. 330 cod. proc. civ., secondo la quale l'atto di citazione in appello è validamente notificato al procuratore costituito di controparte presso la cancelleria del giudice di primo grado, se quel procuratore, esercente fuori dalla circoscrizione del Tribunale, non ha eletto domicilio nella sede di causa. Secondo la ordinanza n. **5**, infatti, la prescrizione dell'onere di elezione di domicilio «esprime una scelta ragionevole e quindi non lesiva del diritto di azione, in quanto funzionale a un più immediato ed agevole espletamento delle formalità della notificazione», mentre la mancata elezione «non impedisce né rende particolarmente gravoso il diritto di difesa, in quanto il difensore ben può con l'ordinaria diligenza informarsi presso il cancelliere, ritirare l'atto e provvedere così alla sua difesa», considerato altresì che «detta forma di notificazione, fra l'altro, consegue al mancato adempimento dell'onere imposto al difensore dalle norme impugnate e quindi è a lui imputabile».

Conseguentemente, la questione di legittimità del combinato disposto dell'art. 82 del regio decreto 22 gennaio 1934, n. 37 e dell'art. 330 cod. proc. civ., nella parte suddetta, è stata dichiarata manifestamente infondata.

Per restare in tema di notifiche, nella sentenza n. **366** la Corte conferma la propria costante giurisprudenza secondo la quale «un limite inderogabile alla discrezionalità del legislatore nella disciplina delle notificazioni è rappresentato dall'esigenza di garantire al notificatario l'effettiva possibilità di una tempestiva conoscenza dell'atto notificato e, quindi, l'esercizio del suo diritto di difesa», ravvisando, così, una violazione a detto limite nelle norme che equiparano la situazione del contribuente residente all'estero e iscritto all'AIRE a quella del contribuente che non ha abitazione o ufficio nel comune del domicilio fiscale, imponendo di eseguire la notificazione solo mediante il deposito dell'atto nella casa comunale e mediante l'affissione dell'avviso di deposito all'albo dello stesso comune.

Posto che «il diritto di difesa, quale diritto inviolabile, è garantito nella sua effettività nell'ambito di qualsiasi procedimento giurisdizionale ove sia in questione una posizione giuridica sostanziale tutelata dall'ordinamento» (ordinanza n. **84**), esso deve essere inteso «anche come possibilità di ricorrere all'assistenza tecnica del difensore», con la conseguenza che è da disattendersi la censura di incostituzionalità mossa all'art. 419 cod. proc. pen., nella parte in cui non prevede che l'avviso di fissazione dell'udienza preliminare debba contenere, a pena di nullità, l'avvertimento all'imputato della facoltà di chiedere i riti alternativi (ordinanza n. **8**): infatti, «l'informazione è comunque assicurata dalla presenza obbligatoria e dall'assistenza del difensore, essendo il termine di decadenza dalla menzionata facoltà posto all'interno di un'udienza a partecipazione necessaria».

Analogamente, nel giudizio dinanzi al giudice di pace, «l'omissione dell'avviso della facoltà di presentare domanda di oblazione non è atta a determinare la perdita irrimediabile di tale facoltà» (ordinanza n. **27**), considerato che nell'udienza di comparizione, in cui tale domanda può essere presentata, «l'imputato è obbligatoriamente assistito [...] da un difensore, [...] onde risultano pienamente garantite la difesa tecnica e l'informazione circa le varie forme di definizione del procedimento, anche alternative al giudizio di merito».

Nell'ordinanza n. **112**, concernente gli artt. 70 e 71 cod. proc. pen., che impongono al giudice di sospendere il procedimento penale, ove l'imputato non sia in grado di partecipare coscientemente al

processo per infermità mentale, anziché di pronunciare sentenza “meramente processuale” e “non produttiva di effetti preclusivi”, i Giudici costituzionali, in ordine al profilo che qui interessa, hanno ribadito quanto già affermato a proposito di una precedente, analoga questione, ossia che «non è ravvisabile una lesione del diritto di difesa, derivando, anzi, dalla sospensione del processo l'impossibilità che venga pronunciata una decisione di condanna nei confronti di una persona che, non potendo partecipare coscientemente al processo, non è in grado di difendersi, poiché fra il diritto di essere giudicato [...] e il diritto di autodifendersi deve [...] ritenersi prevalente quest'ultimo».

Secondo la sentenza n. **26**, il diritto di difesa si esprime anche attraverso il potere di impugnazione riconosciuto all'imputato: infatti, mentre il potere di censurare nel merito le sentenze di primo grado da parte del pubblico ministero trova «copertura costituzionale unicamente entro i limiti di operatività del principio di parità delle parti, [...] il potere di impugnazione dell'imputato viene a correlarsi anche al fondamentale valore espresso dal diritto di difesa, che ne accresce la forza di resistenza di fronte a sollecitazioni di segno inverso».

«La partecipazione personale e consapevole dell'imputato al procedimento, mediante il riconoscimento del diritto in capo all'accusato straniero, che non conosce la lingua italiana, di nominare un proprio interprete, rientra nella garanzia costituzionale del diritto di difesa nonché nel diritto al giusto processo, in quanto l'imputato deve poter comprendere, nella lingua da lui conosciuta, il significato degli atti e delle attività processuali, ai fini di un concreto ed effettivo esercizio del proprio diritto alla difesa»: è alla luce di tale principio che viene giudicata fondata la questione di costituzionalità dell'art. 102 del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, illegittimo nella parte in cui non prevede la possibilità, per lo straniero ammesso al patrocinio a spese dello Stato che non conosce la lingua italiana, di nominare un proprio interprete (sentenza n. **254**). La Corte ha richiamato la propria precedente giurisprudenza sull'art. 143 cod. proc. pen., che, ove statuisce che l'imputato che non conosce la lingua italiana ha diritto di farsi assistere gratuitamente da un interprete al fine di poter comprendere l'accusa contro di lui formulata e di seguire gli atti cui partecipa, «configura il ricorso all'interprete non già come un mero strumento tecnico a disposizione del giudice per consentire o facilitare lo svolgimento del processo in presenza di persone che non parlino o non comprendano l'italiano, ma come oggetto di un diritto individuale dell'imputato, diretto a consentirgli quella partecipazione cosciente al procedimento che [...] è parte ineliminabile del diritto di difesa». Tale diritto, affermano i Giudici costituzionali, non può «soffrire alcuna limitazione»: infatti, l'istituto del gratuito patrocinio, diretto ad assicurare anche ai non abbienti l'attuazione del precetto di cui al terzo comma dell'art. 24 Cost., prescrive che a questi siano assicurati i mezzi per agire e per difendersi, «e ciò in esecuzione del principio posto dal primo comma della stessa disposizione, secondo cui tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi».

Secondo l'ordinanza n. **456**, «il diritto di difesa del soggetto già destinatario di una sentenza di applicazione della pena e chiamato poi a deporre sui fatti oggetto della sentenza medesima» non è violato dal disposto dell'art. 197-*bis*, comma 4, cod. proc. pen. – che non prevede che tale soggetto non sia obbligato a deporre, quando nel giudizio “patteggiato” abbia negato la propria responsabilità o non abbia reso dichiarazioni – ma, anzi, «è adeguatamente salvaguardato, sia dalle garanzie connaturate alle modalità di audizione di quel soggetto come “testimone assistito”, sia dal complesso di garanzie [...] che risultano attuate in altre norme del sistema».

Infine, l'ordinanza n. **155**, pronunciandosi sulla norma che deroga all'obbligo della contestazione immediata dell'infrazione al codice della strada rilevata mediante i c.d. autovelox, e richiamando la motivazione del diretto precedente di cui alla ordinanza n. 307 del 2006, ha ribadito che «l'omissione della contestazione immediata di un'infrazione punita con una misura amministrativa non integra di per sé una violazione del diritto di difesa».

2.2. Il giusto processo

Il principio del giusto processo è stato più volte portato all'attenzione della Corte, sia nella parte in cui si pone come garante della parità processuale delle parti, sia nella parte in cui garantisce l'effettivo contraddittorio tra le stesse, sia nella parte in cui tutela la ragionevole durata del giudizio.

Il secondo comma dell'art. 111 Cost., introdotto dalla legge costituzionale 23 novembre 1999, n. 2, «ha conferito veste autonoma ad un principio, quello di parità delle parti, pacificamente già insito nel pregresso sistema dei valori costituzionali». Perciò, si legge nella sentenza n. 26, anche dopo la novella resta valida l'affermazione secondo cui, nel processo penale, la «parità fra accusa e difesa non comporta necessariamente l'identità fra i poteri processuali del pubblico ministero e quelli dell'imputato», stanti le fisiologiche differenze che connotano le loro posizioni, correlate alle diverse condizioni di operatività e ai diversi interessi dei quali esse sono portatrici.

Pertanto, alterazioni della simmetria di poteri sono compatibili con detto principio a condizione che «trovino un'adeguata *ratio* giustificatrice nel ruolo istituzionale del pubblico ministero, ovvero in esigenze di funzionale e corretta esplicazione della giustizia penale [...] e, per un altro verso, risultino comunque contenute – anche in un'ottica di complessivo riequilibrio dei poteri [...] – entro i limiti della ragionevolezza». Chiaro è che il vaglio di ragionevolezza deve essere condotto comparando «la *ratio* che ispira, nel singolo caso, la norma generatrice della disparità e l'ampiezza dello “scalino” da essa creato tra le posizioni delle parti: mirando segnatamente ad acclarare l'adeguatezza della *ratio* e la proporzionalità dell'ampiezza di tale “scalino” rispetto a quest'ultima».

La Corte ha applicato questi principî all'art. 1 della legge 20 febbraio 2006, n. 46, che escludeva la possibilità per il pubblico ministero di presentare appello contro le sentenze di proscioglimento: lasciando al paragrafo relativo all'appello un'analisi approfondita della questione, basti in questa sede ricordare come la Corte abbia ritenuto che la totale ablazione del potere di impugnazione di una sola delle parti necessarie del processo sia in contrasto con il principio di parità sopra enunciato, poiché la norma contestata, al di là di un'apparente assimilazione delle parti, ha introdotto una radicale dissimmetria fra le stesse, privando *in toto* il pubblico ministero del potere di presentare doglianze di merito contro le sentenze che lo vedano integralmente soccombente, con una rimozione generalizzata, ossia riferita a tutte le categorie di reati, e unilaterale, priva di giustificazioni in termini di adeguatezza e proporzionalità. Così facendo, la riforma ha determinato anche un'intrinseca incoerenza nel sistema, perché, mentre il pubblico ministero integralmente soccombente resta privo del potere di impugnare, detto potere è invece conservato nel caso di soccombenza solo parziale, in senso sia qualitativo che quantitativo.

Sulla stessa linea si è posta la sentenza n. 320 che, nel concludere per l'incostituzionalità dell'art. 2 della medesima legge, che privava il pubblico ministero del potere di presentare appello avverso le sentenze di proscioglimento pronunciate a seguito di rito abbreviato, ha escluso che tale preclusione possa trovare adeguata giustificazione nel sistema: infatti, le considerazioni sulla cui base la Corte aveva sempre, in passato, affermato la legittimità dell'originario limite all'appello della parte pubblica non possono valere nel caso di specie; e se, in passato, la dissimmetria era stata ritenuta non censurabile sul piano della ragionevolezza poiché proporzionata al fine di garantire la speditezza del processo, sul presupposto che si trattava pur sempre di sentenze che implicavano comunque la realizzazione della pretesa punitiva, analoga valutazione non può esser compiuta rispetto alla totale ablazione del potere di appellare le sentenze di proscioglimento, che quella pretesa punitiva disattendono invece *in toto*.

In entrambe le summenzionate pronunce il giusto processo è stato evocato anche come presidio per la ragionevole durata del giudizio: a tal proposito, se, per giurisprudenza costituzionale costante, la ragionevole durata deve essere temperata con il complesso delle altre garanzie costituzionali rilevanti nel processo penale, «garanzie la cui attuazione positiva [...] non è sindacabile sul terreno costituzionale, ove frutto di scelte non prive di una valida *ratio* giustificativa» (ordinanza n. 67), certo è che tale valore non può essere perseguito attraverso la totale soppressione di rilevanti facoltà di una sola delle parti, quale è il potere del pubblico ministero di impugnare le sentenze di proscioglimento pronunciate a seguito di giudizio ordinario o abbreviato (sentenze n. 26 e 320).

Nessuna «menomazione dell'imparzialità del giudice può essere configurata in relazione a valutazioni, anche di merito, compiute all'interno della medesima fase del procedimento»: ribadendo questo consolidato principio, l'ordinanza n. **76** ha ritenuto manifestamente infondato il dubbio di costituzionalità avente ad oggetto l'art. 34, comma 2, cod. proc. pen., nella parte in cui non prevede che non possa partecipare al giudizio il giudice che, prima dell'apertura del dibattimento, si sia pronunciato in ordine alla idoneità della condotta riparatoria dedotta dall'imputato ai fini del proscioglimento per estinzione del reato nel procedimento dinanzi al giudice di pace; infatti, diversamente opinando, «si attribuirebbe all'imputato la potestà di determinare l'incompatibilità del giudice correttamente investito del giudizio, in contrasto con il principio del giudice naturale precostituito per legge, dando luogo, nel contempo, ad un'irragionevole frammentazione della serie procedimentale».

L'art. 111 cost. è stato, altresì, evocato quale presidio per il diritto dell'imputato che non conosce la lingua italiana alla nomina di un interprete – come si evince dal paragrafo sul diritto di difesa – poiché la partecipazione personale e consapevole al procedimento rientra nella garanzia costituzionale non solo del diritto di difesa, ma anche del diritto al giusto processo (sentenza n. **254**).

Di interesse è anche la sentenza n. **117** – per la quale si rimanda alla parte relativa al processo penale – che, nell'occuparsi degli artt. 159, 160, 420-*quater*, comma 1, e 484 cod. proc. pen., ove non prevedono la sospensione obbligatoria del processo nei confronti degli imputati cui il decreto di citazione sia stato notificato previo decreto di irreperibilità, ha legato la garanzia di un effettivo contraddittorio al compiuto esplicarsi del diritto di difesa: infatti, a prescindere dalla validità della tesi del rimettente, che accoglie una concezione oggettiva del contraddittorio, inteso come indefettibile connotazione del processo che trascende le posizioni soggettive delle parti, «l'enunciazione del quarto comma dell'art. 111 Cost. [...] non comporta che il cosiddetto profilo oggettivo del medesimo non sia correlato con quello soggettivo e non costituisca comunque un aspetto del diritto di difesa», considerato, anche, che il comma quinto, nell'ammettere la deroga al principio, fa riferimento anzitutto al consenso dell'imputato.

Infine, secondo la sentenza n. **321**, «l'esigenza di soddisfare il contraddittorio attiene alla tutela di diritti fondamentali», pertanto il sistema processuale civile deve modellare il diritto di replica dell'attore proprio in funzione di tale esigenza, «avendo presente non un contraddittorio astratto e puramente ipotetico, ma quello che, attraverso le deduzioni delle parti, viene in concreto a delinearsi come correlativo all'effettivo, specifico oggetto della controversia» (sul punto, diffusamente, il paragrafo sulle controversie in materia societaria).

Sezione II

I rapporti etico-sociali

1. La tutela della famiglia

Le decisioni attinenti ai rapporti familiari, nell'anno in esame, hanno affrontato tematiche già presenti nella passata giurisprudenza della Corte, quali la filiazione naturale, la tutela del minore nell'adozione e la tutela del disabile.

1.1. La filiazione naturale

Deve essere citata in questa sede l'ordinanza n. **145** in tema di stato civile del figlio naturale, nella quale è dichiarato manifestamente inammissibile il dubbio di costituzionalità dell'art. 262, primo comma, secondo periodo, cod. civ., nella parte in cui, per il caso di contestuale riconoscimento del figlio naturale operato da entrambi i genitori, dispone la trasmissione automatica del cognome paterno, anziché consentire ai genitori una scelta libera e concordata. La Corte, richiamando la motivazione della sentenza n. 61 del 2006, concernente la analoga disciplina prevista in tema di filiazione legittima, ha ribadito che, per quanto l'attuale sistema di attribuzione del cognome sia «retaggio di una concezione patriarcale della famiglia e di una tramontata potestà maritale, non più coerente con i principi dell'ordinamento e con il valore costituzionale dell'uguaglianza tra uomo e donna», tuttavia, «l'intervento richiesto impone una operazione manipolativa» che esorbita dai poteri della Corte, poiché «l'esclusione dell'automatismo dell'attribuzione del cognome paterno lascia aperta una serie di opzioni, che vanno da quella di rimettere tale scelta esclusivamente alla volontà dei genitori, a quella di consentire ai genitori che abbiano raggiunto un accordo di derogare ad una regola pur sempre valida».

1.2. La tutela del minore nella disciplina dell'adozione

La sentenza n. **315** ha affrontato, ritenendolo non fondato, il dubbio di legittimità avente ad oggetto l'art. 44, comma 1, lettera b), della legge 4 maggio 1983, n. 184, giudicato dal rimettente irragionevole nella parte in cui non consente l'adozione del figlio del coniuge da parte dell'altro coniuge in caso di decesso del genitore-coniuge avvenuto prima della richiesta, considerato che il successivo art. 47 consente l'adozione non legittimante anche qualora uno dei coniugi deceda durante l'*iter* per l'adozione.

L'ipotesi di cui alla norma impugnata – il minore può essere adottato dal coniuge quando sia figlio anche adottivo dell'altro coniuge – rientra fra le ipotesi eccezionali di adozione non legittimante, casi in cui, in presenza di situazioni che non avrebbero potuto giustificare l'adozione legittimante (o per la mancanza delle condizioni di abbandono, o per la difficoltà concreta, in considerazione di condizioni personali del minore), è ammessa una forma di adozione che presenta la peculiarità di non avere effetto legittimante nei confronti dell'adottato, né effetto risolutivo nei confronti della famiglia di origine. La *ratio* della norma è «consentire al coniuge di soggetto che sia genitore convivente con il minore una adozione non legittimante dello stesso, inserendolo in una famiglia nella quale si ricostituiscono le due figure genitoriali, una delle quali è già genitore (legittimo, naturale o adottivo), mentre l'altra, l'adottante, lo diventa a seguito dell'accoglimento della relativa domanda»; condizione indispensabile è l'esistenza attuale, al momento dell'inizio della procedura e comunque prima della prestazione dell'assenso da parte del genitore, del rapporto di coniugio fra chi intende procedere all'adozione e il genitore del minore adottando, con la conseguenza che la morte di quest'ultimo prima della proposizione della domanda e della prestazione dell'assenso comporta il rigetto della domanda.

Il fatto che, invece, nel caso di cui all'art. 47 della stessa legge sia riconosciuta la possibilità dell'adozione non legittimante anche nell'ipotesi in cui uno dei coniugi deceda durante l'iter per l'adozione, non rende irragionevole la disciplina censurata: «il legislatore, posto di fronte a situazioni che impedirebbero l'accoglimento della domanda per essere venute meno successivamente alla proposizione della stessa le condizioni necessarie previste dalla legge, [...] facendo applicazione eccezionale, in tema di azioni costitutive di uno *status*, del principio secondo cui il tempo necessario per l'attribuzione del bene della vita richiesto non deve risolversi in un danno per l'interessato, ammette l'adozione, [...] purchè le condizioni richieste preesistano ad un determinato momento successivo alla proposizione dell'azione» ed individuato, in caso di adozione non legittimante, in quello della prestazione dell'assenso.

Secondo la Corte, il pur preminente interesse del minore, se può giustificare l'adozione che sarebbe impossibile per il venir meno, successivamente alla proposizione della domanda, delle condizioni dell'azione, all'origine esistenti, «non consente che si prescindano da tali condizioni fin dal momento della proposizione della domanda stessa», anche perché ciò si porrebbe in contrasto con i principi dell'adozione, introducendo una incertezza sulle condizioni dell'azione.

Peraltro, conclude la pronuncia, non è escluso che «il legislatore ordinario possa consentire l'adozione al nuovo coniuge, per la tutela dell'interesse del minore, anche in ipotesi di decesso del genitore in un momento precedente la prestazione dell'assenso».

1.3. La tutela dei disabili all'interno della famiglia

La famiglia riveste un ruolo chiave «nella assistenza del disabile e, in particolare, nel soddisfacimento dell'esigenza di socializzazione quale fondamentale fattore di sviluppo della personalità e idoneo strumento di tutela della salute del disabile intesa nella sua accezione più ampia»: nel ribadire la centralità della famiglia nell'assistenza alle persone disabili, la sentenza n. **158**, inserendosi nel solco già tracciato dal precedente di cui alla sentenza n. 233 del 2005, ha giudicato confliggente con i parametri di cui agli artt. 2, 3, 29 e 32 Cost. l'art 42, comma 5, del d.lgs. 26 marzo 2001, n. 151, nella parte in cui non prevede, in via prioritaria rispetto agli altri congiunti indicati dalla norma, anche per il coniuge convivente con soggetto con *handicap* in situazione di gravità, il diritto a fruire del congedo straordinario retribuito indicato nella norma stessa.

Come sottolineato nel precedente suindicato, «il congedo straordinario retribuito si iscrive negli interventi economici integrativi di sostegno alle famiglie che si fanno carico dell'assistenza della persona diversamente abile, evidenziando il rapporto di stretta e diretta correlazione di detto istituto con le finalità perseguite dalla legge n. 104 del 1992, ed in particolare con quelle di tutela della salute psico-fisica della persona handicappata e di promozione della sua integrazione nella famiglia».

Perciò, prosegue la sentenza n. 158, è evidente che «l'interesse primario cui è preposta la norma in questione – ancorché sistematicamente collocata nell'ambito di un corpo normativo in materia di tutela e sostegno della maternità e paternità – è quello di assicurare in via prioritaria la continuità nelle cure e nell'assistenza del disabile che si realizzino in ambito familiare, indipendentemente dall'età e dalla condizione di figlio dell'assistito».

Sulla base di tali premesse, appare evidente che la norma contestata, riguardante il trattamento riservato al lavoratore coniugato con un soggetto con handicap grave e con questi convivente, «omette di considerare, in violazione degli artt. 2, 3, 29 e 32 della Costituzione, le situazioni di compromissione delle capacità fisiche, psichiche e sensoriali tali da rendere necessario un intervento assistenziale permanente, continuativo e globale nella sfera individuale o in quella di relazione» ed in tal modo frappone un inammissibile ostacolo «all'effettività dell'assistenza e della integrazione del disabile nell'ambito di un nucleo familiare in cui ricorrono le medesime esigenze che l'istituto in questione è deputato a soddisfare».

In conclusione, l'art. 42, comma 5, impugnato «esclude attualmente dal novero dei beneficiari del congedo straordinario retribuito il coniuge, pur essendo questi, sulla base del vincolo matrimoniale ed in conformità dell'ordinamento giuridico vigente, tenuto al primo posto all'adempimento degli obblighi di assistenza morale e materiale del proprio consorte», con conseguente «trattamento deteriore del coniuge del disabile, rispetto ai componenti della famiglia di origine».

Pertanto, la norma impugnata è stata dichiarata costituzionalmente illegittima *in parte qua*.

2. L'amministrazione di sostegno

Secondo il giudice tutelare del Tribunale di Venezia gli artt. 407 e 410 cod. civ., nella parte in cui non subordinano al consenso dell'interessato l'attivazione della misura dell'amministrazione di sostegno ed il compimento dei singoli atti gestionali, o comunque non attribuiscono efficacia paralizzante al suo dissenso, contrasterebbero con gli artt. 2 e 3 Cost. in quanto violerebbero la dignità della persona e la relativa sfera di libertà giuridica, trasformando il nuovo strumento di protezione dei soggetti in difficoltà introdotto con la legge 9 gennaio 2004, n. 6 «in una sorta di interdizione camuffata, nella quale la volontà della persona viene annullata senza una ragionevole giustificazione e senza le relative garanzie e cautele» (ordinanza n. 4).

La Corte non ha condiviso l'assunto, concludendo per la manifesta infondatezza della questione: l'art. 407 cod. civ., si precisa nell'ordinanza, nel prevedere che il giudice tutelare deve sentire la persona cui il procedimento si riferisce e tener conto dei suoi bisogni e delle sue richieste, compatibilmente con le sue esigenze di protezione, «non esclude, ma anzi chiaramente attribuisce al giudice, anche il potere di non procedere alla nomina dell'amministratore di sostegno in presenza del dissenso dell'interessato, ove l'autorità giudiziaria [...] ritenga detto dissenso [...] giustificato e prevalente su ogni diversa considerazione, senza che la sottoposizione del rilievo del dissenso alla condizione della sua compatibilità con gli interessi e con le esigenze di protezione della persona integri violazione dei parametri costituzionali denunciati, i quali, invece, sono in questo modo realizzati».

Sullo stesso tema è tornata l'ordinanza n. 128, relativa alla costituzionalità degli artt. 407 e 408 cod. civ. e 716 cod. proc. civ. nella parte in cui non impongono, a favore della persona interessata, l'assistenza tecnica da parte di un patrocinatore legale nel procedimento per la istituzione dell'amministrazione di sostegno. Il rimettente, osserva la Corte, non ha vagliato la possibilità di giungere in via interpretativa ad una soluzione conforme a Costituzione, seguendo quella giurisprudenza di legittimità espressa nella sentenza n. 25366 del 2006, secondo la quale il procedimento *de quo* «non richiede il ministero del difensore nelle ipotesi [...] in cui l'emanando provvedimento debba limitarsi ad individuare specificamente i singoli atti, o categorie di atti, in relazione ai quali si richiede l'intervento dell'amministratore; necessitando, per contro, della difesa tecnica ogniqualevolta il decreto che il giudice ritenga di emettere, sia o non sia corrispondente alla richiesta dell'interessato, incida sui diritti fondamentali della persona, attraverso la previsione di effetti, limitazioni o decadenze, analoghi a quelli previsti da disposizioni di legge per l'interdetto o l'inabilitato, per ciò stesso incontrando il limite del rispetto dei principî costituzionali in materia di diritto di difesa».

La Corte ha, pertanto, dichiarato la questione manifestamente inammissibile.

3. L'istruzione

La tematica degli esami di stato presso istituti scolastici paritari è oggetto della sentenza n. 220, in cui viene analizzato il dubbio di legittimità dell'art. 14, comma 5, del d.lgs. 17 ottobre 2005, n. 226, censurato, in riferimento agli artt. 3, 33, quarto comma, 41 e 76 Cost., nella parte in cui dispone che, ove i candidati esterni iscritti agli esami di Stato presso le scuole paritarie superino il cinquanta per cento dei candidati interni, l'eventuale costituzione di commissioni d'esame per i candidati

esterni eccedenti il predetto limite può essere effettuata soltanto presso gli istituti statali e non anche presso gli istituti paritari.

La Corte si sofferma, *in primis*, sul quadro normativo entro cui si inserisce la norma *de qua*: prima della legge 10 marzo 2000, n. 62 esistevano, accanto alle scuole statali, scuole private che non rilasciavano titoli aventi valore legale e scuole che avevano tale legittimazione; nel 2000 sono state introdotte le scuole paritarie, che, insieme alle scuole statali, costituiscono il sistema nazionale di istruzione, svolgono un servizio pubblico e sono soggette alla valutazione dei processi e degli esiti da parte del sistema nazionale, secondo *standard* stabiliti dalla legge.

In questo ambito, la norma censurata prevede che i candidati esterni, nel limite generale per cui ciascuna commissione può esaminare, al massimo, trentacinque candidati, possono sostenere l'esame di Stato presso le scuole statali o quelle paritarie, a loro scelta, a condizione che il numero massimo di esterni non superi il cinquanta per cento degli alunni interni per ciascuna commissione, e, ove si renda necessario istituire commissioni per soli candidati esterni, impone che queste vengano costituite solo presso gli istituti statali.

Secondo la Corte, «indipendentemente dalla riconducibilità del caso in esame all'art. 33, quarto comma, Cost., nella parte in cui prevede, per gli alunni delle scuole non statali che chiedono la parità, un trattamento scolastico equipollente a quello degli alunni di scuole statali, la deroga per gli esterni che chiedono di sostenere gli esami presso le scuole paritarie è circoscritta», poiché concerne la sola ipotesi in cui la domanda dei privatisti assuma tale rilievo da non poter essere soddisfatta mediante l'ordinaria ripartizione tra le commissioni d'esame esistenti presso le scuole paritarie e statali: «questa deroga non è irragionevole», non solo perché si collega all'esigenza di «evitare che le scuole paritarie diventino sede privilegiata di esami a scapito della serietà dell'esame di Stato», prevenendo, così, «la loro trasformazione da luogo di insegnamento in sedi per esami di Stato», ma anche perché risponde alla finalità di «distribuire in modo più razionale sul territorio la domanda eccedente il limite sopra ricordato, atteso che le scuole statali [...] sono più numerose e diffuse di quelle paritarie».

Quanto agli ulteriori parametri, i Giudici concludono che, posto che tutte le censure presuppongono l'esistenza di una discriminazione tra scuole paritarie e statali rispetto al trattamento dei candidati esterni e che tale discriminazione è stata esclusa, «non sussistono le violazioni dedotte».

Conseguentemente, i dubbi di costituzionalità sono stati giudicati non fondati.

Sezione III

I rapporti economici

1. La tutela del lavoro

Nel solco già tracciato dalla sentenza n. 354 del 2006, l'ordinanza n. **20** ha concluso per la manifesta infondatezza della questione di legittimità dell'art. 937 del regio decreto 30 marzo 1942, n. 327, censurato poiché non prevede che, in caso di rapporto di lavoro del personale di volo assistito da tutela reale, la prescrizione biennale dei crediti decorra in costanza di rapporto e non dalla cessazione dello stesso. Infatti, non c'è violazione del canone della ragionevolezza né del principio di eguaglianza, poiché la *ratio* della norma non affonda le sue radici nella tutela del lavoratore contro il *metus* di licenziamento, ma in alcune caratteristiche tipiche del contratto con il personale di volo, connesse al momento genetico del rapporto e alle modalità di erogazione della prestazione lavorativa, caratteristiche che unicamente giustificano le differenze di regime rispetto al lavoro comune». La norma dà, così, rilievo «ad una situazione di particolare difficoltà di esercizio del diritto, dipendente dal frequente allontanamento del lavoratore aeronautico dal foro competente, in ciò non discostandosi dal principio contenuto nell'art. 2935 cod. civ.».

2. La previdenza

2.1. I contributi per l'assicurazione facoltativa

Con la sentenza n. **3** i Giudici hanno affrontato il dubbio di costituzionalità dell'art. 69, comma 5, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, nella parte in cui, in relazione alla disposta rivalutazione dei contributi versati nell'assicurazione facoltativa INPS di cui al Titolo IV del regio decreto legge 4 ottobre 1935, n. 1827, convertito, con modificazioni, nella legge 6 aprile 1936, n. 1155, prevede la decorrenza solo dal 1 gennaio 2001 degli aumenti dei relativi trattamenti pensionistici, anche in relazione alle situazioni giuridiche, attinenti agli arretrati pensionistici, che, alla data di entrata in vigore della legge, non erano ancora consolidate in senso negativo per l'assicurato, nonché nella parte in cui prevede che gli aumenti dei trattamenti pensionistici conseguenti alla rivalutazione dei contributi versati alla cassa "Mutualità pensioni" di cui alla legge 5 marzo 1963, n. 389 decorrano dal 1 gennaio 2001 e non dal momento iniziale di percezione del trattamento pensionistico.

La Corte ha *in primis* ricordato che le sentenze n. 141 del 1989 e n. 78 del 1993 richiamate dal rimettente, avevano sì sanzionato la mancata previsione di un meccanismo di rivalutazione dei contributi versati nell'assicurazione facoltativa e nella "mutualità pensioni" a favore delle casalinghe, ma senza imporre alcuna specifica condizione all'intervento del legislatore, che restava libero di individuare, nell'ambito della ragionevolezza, il criterio di adeguamento del valore nominale dei contributi e di definire la concreta incidenza di quell'adeguamento sull'ammontare delle prestazioni erogate dalle due forme di assicurazione. L'intervento è stato realizzato con la norma oggetto di impugnativa, la cui ragionevolezza deve essere valutata «tenendo conto del complessivo intervento del legislatore e, in questa prospettiva, la decorrenza degli incrementi dei ratei di pensione è solamente uno degli aspetti da esaminare, occorrendo prendere in considerazione anche il criterio di adeguamento del valore nominale dei contributi che è stato adottato e l'estensione temporale del periodo per il quale è stata imposta la sua applicazione».

In ordine al primo punto, la norma censurata ha fatto riferimento al meccanismo di rivalutazione utilizzato per la retribuzione sulla cui base si determina l'importo della pensione nell'assicurazione generale obbligatoria, applicando al valore nominale dei contributi un coefficiente pari alla variazione dell'indice annuo del costo della vita : «il legislatore, dunque, ha scelto di adottare un meccanismo che realizzasse un pieno ed integrale adeguamento del valore nominale dei contributi versati all'effettivo aumento del costo della vita», pur non essendo obbligato a farlo.

In rapporto al periodo di applicazione del coefficiente, l'art. 69 in oggetto ha stabilito che i contributi vengano rivalutati dal giorno del loro versamento fino a quello della costituzione della pensione, «adottando, così, il criterio più favorevole alle aspettative dei pensionati». Tali modalità di rivalutazione, infine, si applicano anche ai contributi versati dal 1 gennaio 2001.

I Giudici hanno sottolineato che «l'innequivocabile gravosità per l'erario di simili scelte e la necessità del legislatore di tenere conto, anche in tema di adeguatezza dei trattamenti pensionistici, del quadro della politica economica generale e delle concrete disponibilità finanziarie [...] rendono non irragionevole la fissazione alla data del 1 gennaio 2001 della decorrenza degli incrementi pensionistici, limitazione adeguatamente controbilanciata dal vantaggioso coefficiente di rivalutazione adottato e dall'estensione del periodo coperto dalla rivalutazione» ed hanno, quindi, concluso per la non fondatezza delle questioni proposte.

2.2. L'indennità di mobilità

L'indennità di mobilità di cui all'art. 7, comma 1, della legge 23 luglio 1991, n. 223 «risponde all'esigenza di provvedere ai bisogni dei lavoratori dipendenti da imprese rientranti nel campo di applicazione dell'intervento straordinario di integrazione salariale, i quali siano divenuti definitivamente esuberanti e non possano perciò mantenere il posto di lavoro» (ordinanza n. 18): il Tribunale rimettente censura la norma *de qua* nella parte in cui – secondo il diritto vivente della Corte di legittimità – ne determina la misura dividendo per trenta il massimale indicato nella norma impugnata e successivamente moltiplicando il risultato per i giorni compresi in ciascuno dei mesi di riferimento. Secondo la Corte, tale diritto vivente è del tutto ragionevole e non appare «affatto ingiustificata una diversità di trattamento, in relazione al numero delle giornate indennizzabili, in quanto basata sull'articolazione del calendario comune».

Inoltre, non è riscontrabile neppure il lamentato *vulnus* all'art. 38 Cost., poiché, posto che il concetto di “adeguatezza” della prestazione previdenziale è rapportato, dal parametro invocato, alle “esigenze di vita” dei lavoratori che si trovano in situazione di bisogno, nella specie detta adeguatezza non appare in discussione, «anche in considerazione della assoluta modestia delle differenze economiche dell'indennità di mobilità poste a raffronto in conseguenza dell'uno o dell'altro criterio di computo»: ad ogni modo, l'indennità di mobilità appare adeguata alle necessità di vita del lavoratore, «sol che si consideri che il suo importo è, in ogni caso di gran lunga maggiore dell'indennità ordinaria di disoccupazione», della quale condivide natura e funzione. I Giudici hanno, pertanto, concluso nel senso della manifesta infondatezza.

2.3. Il trattamento di fine rapporto

Posto che l'art. 38 Cost. rimette alla discrezionalità legislativa «la determinazione di tempi, modi e misura delle prestazioni sociali, sulla base di un razionale temperamento con la soddisfazione di altri diritti costituzionalmente garantiti» e considerata la funzione previdenziale dell'indennità di buonuscita, l'ordinanza n. 444 ha confermato quanto già messo in luce nel precedente di cui alla sentenza n. 366 del 2006, concludendo per la manifesta infondatezza della questione di costituzionalità dell'art. 53, comma 6, lettera a), della legge 27 dicembre 1997, n. 449, censurato ove non prevede che l'indennità di buonuscita dei dipendenti postali, maturata alla data del 28 febbraio 1998 e calcolata sulla base della retribuzione percepita in quel momento, debba essere rivalutata annualmente secondo i criteri di cui all'art. 2120, quarto e quinto comma, cod. civ., dal 1 marzo 1998 alla cessazione del rapporto di lavoro del singolo dipendente: secondo la Corte, deve, infatti, «essere ribadita la necessità di considerare la globalità degli emolumenti e non la singola voce, il cui criterio di computo va, a sua volta, valutato nel complessivo ambito dell'intervento normativo di trasformazione dell'azienda postale con la garanzia della continuità dei rapporti di lavoro».

L'ordinanza n. 347 è incentrata sulla questione di costituzionalità dell'art. 3 della legge 8 marzo 1968, n. 152, che, nel disciplinare l'erogazione in forma indiretta dell'indennità premio di servizio

per i dipendenti degli enti locali, non prevedendo che, laddove con il coniuge superstite concorrano orfani maggiorenni, l'indennità sia ripartita tra di essi *ex art. 5, terzo comma, d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1032*, determinerebbe un'ingiustificata disparità di trattamento ai danni degli orfani maggiorenni del dipendente di ente locale deceduto in corso di servizio rispetto agli orfani del dipendente statale, che, anche nel caso di coesistenza con il coniuge superstite, percepiscono comunque una quota dell'indennità di buonuscita. La questione è stata dichiarata manifestamente inammissibile, perché, se è consentito che il trattamento di fine rapporto del dipendente possa essere sottratto all'asse ereditario per essere devoluto in via preferenziale a soggetti legati al lavoratore da un determinato vincolo familiare, «deve essere riconosciuto al legislatore un certo grado di discrezionalità nell'individuare i soggetti beneficiari ed i criteri per distribuire l'emolumento tra essi»: sul punto, «non vi è una sola soluzione logicamente necessitata ed implicita nello stesso contesto normativo, essendo invece necessario operare una scelta tra varie opzioni possibili e tutte lecite, come è confermato dal fatto che nell'ordinamento sono rinvenibili plurimi modelli legislativi di erogazione in forma indiretta dei trattamenti di fine rapporto spettanti ai lavoratori dei vari settori pubblici e privati», che, con riferimento ai beneficiari e ai criteri di distribuzione dell'emolumento, «presentano differenze tali da non consentire un raffronto circoscritto ad un singolo aspetto».

3. La proprietà

Nell'anno considerato, la giurisprudenza costituzionale in materia di tutela della proprietà presenta aspetti di estremo interesse: in questo ambito vanno inserite le due fondamentali sentenze n. 348 e n. 349, che hanno affrontato il tema dei rapporti fra ordinamento interno e ordinamento comunitario, sotto il particolare profilo della efficacia delle norme della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo in relazione alla determinazione dell'indennità di espropriazione di suoli edificabili e di liquidazione del danno da occupazione acquisitiva – pronunce analizzate diffusamente anche nel paragrafo relativo alle fonti esterne; a tali sentenze deve, poi, essere aggiunta la sentenza n. 314, che si è occupata della reiterazione dei vincoli di inedificabilità imposti dai piani regolatori delle aree industriali.

3.1. L'indennità di espropriazione

Nella sentenza n. **348** viene dichiarata l'incostituzionalità, per contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., in riferimento all'art. 6 della CEDU e con l'art. 1 del primo Protocollo della Convenzione stessa, dell'art. 5-*bis*, commi 1 e 2, del decreto legge 11 luglio 1992, n. 333, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1992, n. 359 (e, consequenzialmente, dell'art. 37, commi 1 e 2, del d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327), secondo il quale, ai fini della determinazione dell'indennità di espropriazione dei suoli edificabili, si applica il criterio di calcolo fondato sulla media tra il valore dei beni e il reddito dominicale rivalutato.

Riservata alla sezione sui rapporti fra lo Stato e gli ordinamenti sopranazionali la disamina della prima parte della motivazione, relativa al ruolo della CEDU nel nostro ordinamento, in questo contesto si deve *in primis* evidenziare come la sentenza prenda le mosse da una ricostruzione dei precedenti costituzionali in materia: infatti, la norma censurata – che prescrive i criteri di calcolo dell'indennità di espropriazione per pubblica utilità applicando l'art. 13, terzo comma, della legge 15 gennaio 1885, n. 2892, sostituendo ai fitti coacervati dell'ultimo decennio il reddito dominicale rivalutato di cui al testo unico delle imposte sui redditi *ex d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917*, e riducendo l'importo così ottenuto del 40% – è stata oggetto di questione di costituzionalità definita con una non fondatezza dalla sentenza n. 283 del 1993. Nell'occasione la Corte aveva fatto richiamo al concetto di “serio ristoro” già utilizzato in precedenza con la sentenza n. 5 del 1980, stabilendo che l'indennizzo per l'espropriato, se non deve costituire una integrale riparazione della perdita subita, poiché bisogna coordinare l'interesse del privato con l'interesse generale, tuttavia non può neppure essere fissato «in una misura irrisoria o meramente simbolica, ma deve rappresentare un serio ristoro», con la conseguenza che occorre far riferimento «al valore del bene in relazione alle sue caratteristiche essenziali, fatte palesi dalla potenziale utilizzazione economica di esso».

Nel rispetto di tale principio, spetta al legislatore individuare i parametri concorrenti con quello del valore venale, considerato che «la mediazione fra l'interesse generale sotteso all'espropriazione e l'interesse privato, espresso dalla proprietà privata, non può fissarsi in un indefettibile e rigido criterio quantitativo, ma risente sia del contesto complessivo in cui storicamente si colloca, sia dello specifico che connota il procedimento espropriativo». In altri termini, la Corte ha riconosciuto «la relatività sincronica e diacronica dei criteri di determinazione adottabili dal legislatore», criteri che non possono avere i caratteri dell'assolutezza e della definitività ma la cui collocazione nel sistema e la cui compatibilità costituzionale «subiscono variazioni legate al decorso del tempo o al mutamento del contesto istituzionale e normativo»: perciò, anche una sfavorevole congiuntura economica può «conferire un diverso peso ai confliggenti interessi oggetto del bilanciamento legislativo».

Ciò posto, la sentenza n. 348 svolge un duplice approfondimento, il primo relativo alla incidenza del mutato quadro normativo sulla compatibilità della norma censurata con la tutela del diritto di proprietà, il secondo relativo al legame tra la contingente situazione storica esistente al momento della sentenza n. 283 del 1993 e l'esito del giudizio di legittimità costituzionale della stessa norma.

Sotto il primo profilo, l'art. 1 del primo Protocollo CEDU è stato oggetto di progressiva focalizzazione interpretativa da parte della Corte di Strasburgo, che ha attribuito alla disposizione un contenuto incompatibile con la disciplina italiana sull'indennità di espropriazione.

Con la decisione 29 marzo 2006, nella causa Scordino contro Italia, sono stati fissati alcuni principi generali, ossia che un atto della pubblica autorità incidente sulla proprietà privata deve realizzare un giusto equilibrio fra le esigenze dell'interesse generale e i diritti del singolo e che gli Stati membri hanno ampio margine di apprezzamento nel controllare il rispetto di tale equilibrio, ma l'indennizzo non è legittimo se non consiste in una somma che si ponga in rapporto ragionevole con il valore del bene e, in caso di espropriazione isolata, solo una riparazione integrale può essere considerata in rapporto ragionevole con il valore del bene, mentre obiettivi legittimi di utilità pubblica, come quelli perseguiti da misure di riforma economica o di giustizia sociale, possono giustificare un indennizzo inferiore al valore di mercato: poiché i criteri di calcolo previsti dalla legge italiana porterebbero alla corresponsione di una somma largamente inferiore al valore di mercato, la Corte europea ha dichiarato che l'Italia ha il dovere di porre fine ad una violazione sistematica e strutturale dell'art. 1 del Protocollo.

Vi è un apparente contrasto fra le sentenze di rigetto pronunciate dalla Corte costituzionale in passato (v., *in primis*, la citata n. 283 del 1993) e la netta presa di posizione della Corte di Strasburgo: in realtà, però, i precedenti cui la sentenza n. 348 fa riferimento avevano posto in rilievo il carattere transitorio della disciplina, giustificata dalla grave congiuntura economica del momento, e sottolineato la relatività dei criteri di valutazione dell'indennità. Peraltro, «il criterio dichiaratamente provvisorio previsto dalla norma censurata è divenuto oggi definitivo ad opera dell'art. 37 del d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327», con la conseguenza che è venuta meno una delle condizioni che avevano indotto a ritenere la norma censurata non incompatibile con la Costituzione: «né si può ritenere che una sfavorevole congiuntura economica possa andare avanti all'infinito, conferendo *sine die* alla legislazione una condizione di eccezionalità che, se troppo prolungata nel tempo, perde tale natura».

Così, un'indennità seria e congrua «non può adottare il valore di mercato del bene come mero punto di partenza per calcoli successivi che si avvalgono di elementi del tutto sganciati da tale dato» e, «mentre il reddito dominicale mantiene un sia pur flebile legame con il valore di mercato [...], l'ulteriore detrazione del 40 per cento è priva di qualsiasi riferimento, non puramente aritmetico, al valore del bene».

In conclusione, la norma contestata «non supera il controllo di costituzionalità in rapporto al ragionevole legame con il valore venale, prescritto dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo e coerente [...] con il “serio ristoro” richiesto dalla giurisprudenza consolidata di questa Corte» perché è inferiore alla soglia minima accettabile di riparazione dovuta ai proprietari espropriati.

Comunque, il legislatore non ha il dovere di commisurare integralmente l'indennità al valore di

mercato: infatti, l'art. 42 Cost. prescrive sì alla legge di riconoscere e garantire il diritto di proprietà, ma ne mette anche in risalto la funzione sociale, che «deve essere posta dal legislatore e dagli interpreti in stretta relazione all'art. 2 Cost., che richiede a tutti i cittadini l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà economica e sociale», posto che livelli troppo alti di spesa per l'espropriazione di aree edificabili per fini di interesse pubblico «potrebbero pregiudicare la tutela effettiva di diritti fondamentali previsti dalla Costituzione (salute, istruzione, casa, tra gli altri) e potrebbero essere di freno eccessivo alla realizzazione delle infrastrutture necessarie per un più efficiente esercizio dell'iniziativa economica privata». Perciò, spetta al legislatore valutare se l'equilibrio fra l'interesse privato e la funzione sociale della proprietà «debba essere fisso ed uniforme, oppure, in conformità all'orientamento della Corte europea, debba essere realizzato in modo differenziato, in rapporto alla qualità dei fini di utilità pubblica perseguiti». Ciò che non appare possibile è assimilare singoli espropri per finalità limitate a piani di esproprio volti a rendere possibili interventi programmati di riforma economica o migliori condizioni di giustizia sociale.

3.2. L'occupazione acquisitiva

Sull'art. 5-*bis* del decreto legge n. 333 del 1992 di cui al precedente paragrafo si è pronunciata anche la sentenza n. 349, che ha dichiarato l'incostituzionalità del comma 7-*bis*, aggiunto dalla legge 23 dicembre 1996, n. 662, il quale stabilisce che in caso di occupazioni illegittime di suoli per causa di pubblica utilità, intervenute anteriormente al 30 settembre 1996, si applicano, per la liquidazione del danno, i criteri di determinazione dell'indennità di cui al comma 1, con esclusione della riduzione del 40% e con un aumento del 10%.

Rinviando, anche in questo caso, alla sezione sui rapporti fra lo Stato e gli ordinamenti sopranazionali per l'analisi della parte della motivazione relativa ai rapporti fra il diritto interno e le disposizioni della CEDU, è opportuno soffermarsi in primo luogo sulla ricognizione che la sentenza fa dell'evoluzione normativa e giurisprudenziale dell'occupazione acquisitiva.

Osserva la Corte che l'occupazione d'urgenza, prevista in origine dalla legge 25 giugno 1865, n. 2359 solo in casi contingenti di calamità naturali, è divenuta nella prassi «un passaggio naturale della procedura espropriativa, fino al punto che sovente l'opera pubblica era realizzata sul fondo occupato in via d'urgenza, sulla base di una previa dichiarazione di pubblica utilità, senza che poi seguisse alcun valido provvedimento espropriativo»; a questi casi si riferisce l'istituto, di creazione giurisprudenziale, della “accessione invertita” o “occupazione appropriativa”, consacrato nella sentenza n. 1464 del 1983 delle SSUU della Corte di cassazione, sentenza in cui, sulla premessa della illegittimità dell'occupazione al di fuori del procedimento espropriativo, i giudici di legittimità «affermarono l'acquisto a titolo originario da parte della pubblica amministrazione a seguito e per effetto della trasformazione irreversibile del bene», per la prevalenza delle ragioni dell'amministrazione: peraltro, «la ricaduta di tale pronuncia in termini patrimoniali [...] è stata il diritto del proprietario non all'indennità di espropriazione, ma al risarcimento del danno da illecito, equivalente almeno al valore reale del bene, con prescrizione quinquennale dal momento della trasformazione irreversibile del bene». Tale orientamento, consolidatosi nel tempo, era sostanzialmente focalizzato «sull'aspetto civilistico, relativo al mutamento di titolarità del bene per ragioni di certezza delle situazioni giuridiche, mentre rimaneva pacifico il principio della responsabilità aquiliana».

Però, prosegue la sentenza, negli anni successivi il legislatore «non sempre ha mantenuto ferma la precisata ricaduta patrimoniale dell'occupazione acquisitiva», poiché, mentre la legge 27 ottobre 1988, n. 458 aveva dato base normativa all'istituto, confermando il principio del risarcimento integrale, la successiva legge 28 dicembre 1995, n. 549 ha stabilito la parificazione fra il ristoro del danno da occupazione acquisitiva e l'indennizzo espropriativo, venendo per questo censurata in riferimento all'art. 3 Cost. dalla sentenza n. 369 del 1996, secondo cui, «mentre la misura dell'indennizzo – obbligazione *ex lege* per atto legittimo – costituisce il punto di equilibrio tra interesse pubblico alla realizzazione dell'opera e interesse privato alla conservazione del bene, la

misura del risarcimento – obbligazione *ex delicto* – deve realizzare il diverso equilibrio tra l'interesse pubblico al mantenimento dell'opera già realizzata e la reazione dell'ordinamento a tutela della legalità violata per effetto della manipolazione-distruzione illecita del bene privato».

Perciò, «l'accessione invertita realizza un modo di acquisto della proprietà [...] giustificato da un bilanciamento fra interesse pubblico (correlato alla conservazione dell'opera in tesi pubblica) e l'interesse privato (relativo alla riparazione del pregiudizio sofferto dal proprietario)», però, «essendo l'interesse pubblico già essenzialmente soddisfatto dalla non restituibilità del bene e dalla conservazione dell'opera pubblica, la misura della liquidazione del danno non può prescindere dalla adeguatezza della tutela risarcitoria che, nel quadro della conformazione datane dalla giurisprudenza di legittimità, comportava la liquidazione del danno derivante dalla perdita del diritto di proprietà, mediante il pagamento di una somma pari al valore venale del bene, con la rivalutazione».

Successivamente è intervenuta la norma censurata, già passata al vaglio della Corte nella sentenza n. 148 del 1999 che ne aveva confermato la legittimità in riferimento agli artt. 3 e 42 Cost., per l'assenza di copertura costituzionale della regola della integralità della riparazione del danno, per la eccezionalità del caso, giustificata dal carattere temporaneo della norma denunciata, e per la esigenza di salvaguardare una ineludibile manovra di risanamento della finanza pubblica.

Viceversa, nel caso affrontato dalla sentenza n. 349 è prospettata una violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., per contrasto con l'art. 1 del primo Protocollo addizionale della CEDU (per il quale ogni persona ha diritto al rispetto dei suoi beni e nessuno può essere privato della sua proprietà se non per causa di utilità pubblica e nelle condizioni previste dalla legge e dai principi generali del diritto internazionale), nell'interpretazione data dalla Corte europea dei diritti dell'uomo in numerose pronunce (e in particolare, da ultimo, nella già citata sentenza Scordino): «una misura che costituisce interferenza nel diritto al rispetto dei beni – dice la Corte europea – deve trovare il “giusto equilibrio” tra le esigenze dell'interesse generale della comunità e le esigenze imperative di salvaguardia dei diritti fondamentali dell'individuo» e, laddove si tratti, come nell'ipotesi di cui all'art. 5-*bis* censurato, di «esproprio isolato che non si situa in un contesto di riforma economica, sociale o politica e non è legato ad alcun'altra circostanza particolare, non sussiste alcun obiettivo legittimo di “pubblica utilità” che possa giustificare un rimborso inferiore al valore commerciale», con la conseguenza che, per «escludere la violazione della norma convenzionale, occorre dunque sopprimere qualsiasi ostacolo per l'ottenimento di un indennizzo avente un rapporto ragionevole con il valore del bene espropriato». In particolare, nel considerare la disciplina dell'occupazione acquisitiva, la Corte di Strasburgo, premesso che l'ingerenza dello Stato deve sempre avvenire rispettando il giusto equilibrio di cui sopra, ha ritenuto che la liquidazione del danno in misura superiore a quella prevista per l'indennità di espropriazione ma in una percentuale non apprezzabilmente significativa, «non permette di escludere la violazione del diritto di proprietà, così come è garantito dalla norma convenzionale».

Così, osservano i Giudici costituzionali, il bilanciamento svolto in passato con riferimento ad altri parametri costituzionali deve oggi essere condotto tenendo conto della rilevanza degli obblighi internazionali assunti dallo Stato, ossia della regola di cui all'art. 1 del primo Protocollo addizionale della CEDU, con la conseguenza che, «essendosi consolidata l'affermazione della illegittimità nella fattispecie in esame di un ristoro economico che non corrisponda al valore reale del bene, la disciplina della liquidazione del danno stabilita dalla norma nazionale censurata si pone in contrasto [...] con l'art. 1» suddetto e, quindi, con l'art. 117, primo comma, Cost..

3.3. I vincoli preordinati all'espropriazione nei piani regolatori delle aree industriali

La tutela della proprietà è anche al centro della sentenza n. 314, che ha dichiarato costituzionalmente illegittimo il combinato disposto dell'art. 10, comma 9, della legge della Regione Campania 13 agosto 1998, n. 16 e dell'art. 77, comma 2, della legge della Regione Campania 11 agosto 2001, n. 10, nella parte in cui proroga per un triennio i piani regolatori dei nuclei e delle aree industriali (piani a.s.i.) già scaduti.

Il rimettente censurava le disposizioni per violazione del diritto di proprietà, non essendo previsto un indennizzo per la reiterazione dei vincoli di inedificabilità imposti dai piani, del principio di ragionevolezza, essendosi prorogati vincoli già scaduti anche da lungo tempo, e del principio di buona amministrazione. La Corte, premesso che l'interpretazione fornita dal giudice *a quo* appare plausibile, poiché fondata sul tenore letterale dell'art. 10 e sulla intenzione del legislatore, fatta palese dall'interpretazione autentica del detto art. 10 contenuta nell'art. 77, «per cui lo scopo delle ricordate disposizioni è stato quello di rendere validi ed efficaci i piani che i Consorzi per le aree di sviluppo industriale avevano già elaborato anche da tempo», sottolinea che, se «nei piani a.s.i. non è dubbia la riconoscibilità di vincoli preordinati all'espropriazione, [...] dato che per definizione lo sviluppo industriale connesso ai consorzi non può che avvenire previa espropriazione generalizzata», è anche vero che la reiterazione o la proroga comportano, oltre alla temporaneità, anche e necessariamente un indennizzo, volto a ristorare il pregiudizio causato dal protrarsi della durata: «la regola dell'indennizzabilità dei vincoli espropriativi reiterati – prosegue la pronuncia – è ormai un principio consolidato nell'ordinamento» e «la reiterazione di qualsiasi vincolo preordinato all'esproprio [...] è da intendersi implicitamente integrabile con il principio generale dell'indennizzabilità».

Così, le censure mosse dal rimettente appaiono fondate, «nella misura in cui pongono in rilievo l'assenza di una qualsivoglia valutazione degli interessi pubblici e privati coinvolti dalla proroga (*rectius*: rinnovo) dei vincoli posti dai piani a.s.i., in relazione alla persistente necessità da parte della pubblica amministrazione di disporre della proprietà privata per realizzare un progetto di interesse generale».

Perciò, se può essere giustificata la proroga di vincoli ancora in corso, quando assistita dalla corresponsione di un indennizzo, «a conclusioni diverse induce la constatazione dell'intento di far rivivere, secondo l'interpretazione autentica contenuta nell'art. 77, comma 2, della legge regionale n. 10 del 2001, vincoli ormai scaduti».

In conclusione, i piani a.s.i. incidono direttamente sulle proprietà interessate, esponendole al procedimento espropriativo, e la generalità dell'intervento non consente il bilanciamento dell'interesse pubblico 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 durata del vincolo, poteva aver creato in essi un legittimo affidamento sulla riespansione del diritto medesimo». Inoltre, l'effetto di limitare i diritti dei cittadini, attraverso la reviviscenza dei piani a.s.i., «non avrebbe potuto prescindere 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».

Sezione IV

I rapporti politici

1. Il diritto di elettorato

Sulla possibilità di discipline legislative differenziate in tema di cause di incompatibilità o ineleggibilità si è espressa la sentenza n. **288**, concludendo per la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 1, n. 4, della legge della Regione Siciliana 24 giugno 1986, n. 31, censurato nella parte in cui non prevede che la lite promossa a seguito di o conseguente a sentenza di condanna determini incompatibilità soltanto in caso di affermazione di responsabilità con sentenza passata in giudicato e che la costituzione di parte civile non costituisca causa di incompatibilità. Secondo la Corte, la disciplina regionale d'accesso alle cariche elettive deve essere strettamente conforme ai principî della legislazione statale, «a causa della esigenza di uniformità in tutto il territorio nazionale discendente dall'identità di interessi che Comuni e Province rappresentano riguardo alle rispettive comunità locali, quale che sia la Regione di appartenenza», posto che è il principio di cui all'art. 51 Cost. «a svolgere un ruolo di garanzia generale di un diritto politico fondamentale, riconosciuto ad ogni cittadino con i caratteri dell'inviolabilità».

Allo stesso tempo, però, «discipline legislative differenziate possono essere ammissibili in presenza di situazioni concernenti categorie di soggetti, le quali siano esclusive per la Sicilia ovvero si presentino diverse, messe a raffronto con quelle proprie delle stesse categorie di soggetti nel restante territorio nazionale ed in ogni caso per motivi adeguati e ragionevoli».

In particolare, con riferimento all'istituto della lite pendente, già in passato la Corte aveva affermato che «esso si giustifica, pur nella esigenza di dare la massima espansione applicativa al precetto dell'art. 51, primo comma, Cost., compatibilmente con l'altra primaria esigenza della autenticità della competizione elettorale, dal momento che appare evidente che la preoccupazione del legislatore è rivolta al possibile conflitto di interessi». Per assicurare la massima tutela del diritto di tutti i cittadini ad accedere alle cariche elettive, la sentenza n. 162 del 1985 aveva dichiarato illegittima una norma della Regione Siciliana che annoverava la lite pendente fra le cause di ineleggibilità e non di incompatibilità. Così, per conformarsi a tale pronuncia, la disposizione censurata ha definito alcune ipotesi di incompatibilità per lite pendente in modo identico a quanto stabilito dalla legge 23 aprile 1981, n. 154, poi modificata dal decreto legge n. 13 del 2002, che ha circoscritto l'istituto dell'incompatibilità per lite pendente a ipotesi più ristrette.

La Corte evidenzia che, «se in generale la *ratio* delle cause di incompatibilità per i consiglieri comunali – tra le quali quella prevista per chi abbia lite pendente con il Comune – consiste evidentemente nell'impedire che possano concorrere all'esercizio delle funzioni dei consigli comunali soggetti portatori di interessi configgenti con quelli del Comune o i quali comunque si trovino in condizioni che ne possano compromettere l'imparzialità, [...] l'attualmente più severa disciplina legislativa regionale appare ragionevolmente giustificata dalle peculiari condizioni dell'amministrazione locale siciliana, caratterizzata da fenomeni particolarmente gravi di pressione della criminalità organizzata sulle amministrazioni pubbliche e dal numero e gravità di episodi di illegalità amministrativa riscontrati in tale ambito». Questo spiega e giustifica, secondo i Giudici costituzionali, «la volontà del legislatore siciliano di predisporre strumenti idonei a garantire maggiormente il regolare ed imparziale funzionamento degli organi consiliari». A ciò si aggiunga che, contrariamente a quanto affermato dalla difesa della parte privata, «non è soltanto la tipologia o la natura dei reati che può legittimare una disciplina legislativa più severa sul piano delle cause di incompatibilità, ma anche la complessiva considerazione della particolare situazione in cui versa l'amministrazione locale in questa Regione, nella quale anche la diffusa commissione di reati comuni assume una rilevanza tale da giustificare l'adozione di una disciplina diversa e più severa a tutela del primario interesse alla legalità».

In questa sede deve essere citata anche la sentenza n. **171**, relativa alla costituzionalità della

esclusione del peculato d'uso *ex art.* 314, secondo comma, cod. pen. dal novero delle cause ostative alla candidatura e al mantenimento della carica di sindaco. Dal momento che la motivazione è incentrata sulla mancanza dei presupposti di necessità ed urgenza nel decreto legge (n. 80 del 2004, convertito dalla legge n. 140 del 2004) che ha introdotto tale previsione, si rinvia al paragrafo sulla decretazione d'urgenza per una compiuta analisi della pronuncia.

Sezione V

I doveri di solidarietà

1. La disciplina dei tributi

Numerose sono le pronunce della Corte costituzionale che hanno ad oggetto problematiche attinenti, a vario titolo, alla materia tributaria.

Viene in primo luogo in rilievo la sentenza n. **55**, con la quale la Corte ha dichiarato non fondato il dubbio di legittimità costituzionale dell'art. 54, comma secondo, del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, nella parte in cui dispone che nelle procedure esecutive esattoriali non è ammessa l'opposizione agli atti esecutivi, regolata dagli artt. 617 e 618 cod. proc. civ. La Corte ha ritenuto che il presunto divieto di esperire opposizione agli atti esecutivi fosse il risultato di erronea interpretazione della normativa vigente da parte del giudice remittente, considerato che la giurisprudenza della Corte di cassazione ha stabilito che gli interessi dei creditori pretermessi dalla fase satisfattiva – qual era il creditore nel caso di cui alla sentenza n. 55 in esame – si possono manifestare soltanto nella fase di distribuzione della somma ricavata e non possono, conseguentemente, essere escluse le opposizioni esecutive ordinarie rivolte a conseguire una modifica del progetto di ripartizione del ricavato e del conseguente provvedimento di assegnazione e, tra esse, in primo luogo, l'opposizione agli atti esecutivi. Su questa base la Corte ha respinto le censure del rimettente.

In tema di condono fiscale, la sentenza n. **270** ha ritenuto in contrasto con l'art. 3 Cost. l'art. 2, comma 44, della legge 23 dicembre 2003, n. 350, nella parte in cui non consente l'applicazione dell'art. 9 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, riguardante il cosiddetto “condono tombale”, anche ai periodi di imposta non coincidenti con l'anno solare, chiusi anteriormente al 31 dicembre 2002, per i quali, entro il 31 ottobre 2003, erano state presentate tempestive dichiarazioni dei redditi.

Secondo la Corte la disposizione censurata comporta un'ingiustificata disparità di trattamento, perché sottopone i contribuenti che hanno presentato entro il 31 ottobre 2003 dichiarazioni dei redditi tempestive ad un regime differenziato, in ragione della sola irrilevante circostanza che l'esercizio sociale coincida o non con l'anno solare e che, quindi, il periodo di imposta corrispondente all'esercizio sia già chiuso o no al 31 dicembre: secondo la Corte, detta circostanza non costituisce una idonea giustificazione della menzionata diversità di disciplina, essendo del tutto neutra e, di fatto, contingente e casuale rispetto al perseguimento della finalità dell'estensione temporale del beneficio del condono; né la ragione può consistere nell'esigenza di fissare un termine certo per l'attribuzione dell'agevolazione, perché tale esigenza risulta pienamente soddisfatta già dalla previsione della condonabilità dei soli periodi di imposta per i quali sia stata presentata dichiarazione entro il 31 ottobre 2003.

Le indicate ragioni di illegittimità costituzionale della norma denunciata valgono non solo per la parte che concerne il c.d. condono “tombale”, ma, data l'identità del meccanismo di estensione del condono, anche per la parte che richiama le agevolazioni di cui agli artt. 7 e 8 della stessa legge n. 289 del 2002, cui la pronuncia di illegittimità si estende in via consequenziale *ex art.* 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87.

In materia di accertamento delle imposte sui redditi, l'ordinanza n. **181**, nel dichiarare la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 32, quarto comma, del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, introdotto dall'art. 25, comma 1, della legge 18 febbraio 1999, n. 28, censurato nella parte in cui dispone che le notizie e i dati non adottati e gli atti non esibiti o non trasmessi agli uffici tributari non possono essere presi in considerazione a favore del contribuente ai fini dell'accertamento in sede amministrativa e contenziosa, ha escluso che la norma violi il principio della capacità contributiva, in quanto questo opera sul piano sostanziale, attenendo al presupposto del tributo, mentre le preclusioni relative all'allegazione in giudizio di documenti hanno natura processuale, attenendo alla tutela giurisdizionale dei diritti.

Sullo stesso tema si segnala l'ò. n. **360**, in cui viene ritenuto manifestamente inammissibile il dubbio di costituzionalità dell'art. 9-*bis*, comma 18, del decreto legge 28 marzo 1997, n. 79, convertito, con modificazioni, nella legge 28 maggio 1997, n. 140, in base al quale l'intervenuta definizione da parte delle società od associazioni di cui all'articolo 5 del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, costituisce titolo per l'accertamento parziale, ai sensi dell'articolo 41-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973 n. 600, e successive modificazioni ed integrazioni, nei confronti delle persone fisiche che non hanno definito i redditi prodotti in forma associata.

Nella motivazione la Corte evidenzia come anche prima dell'entrata in vigore della disposizione censurata, le norme tributarie erano interpretabili nel senso che la definizione dei redditi mediante accertamento con adesione, da parte della società di persone, è titolo per effettuare un accertamento parziale nei confronti dei soci in ordine al maggior reddito da partecipazione, *ex art.* 5 del d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917, sottolineando altresì che il giudice rimettente non aveva chiarito se la lamentata lesione del diritto di difesa derivasse dalla parte della norma che pone a carico del socio l'onere di provare un reddito sociale minore di quello risultante dall'accertamento con adesione effettuato dalla società oppure dal non censurato comma 8 dell'art. 2-*bis* del d.l. n. 564 del 1994, ove fa venir meno, a seguito dell'intervenuta definizione dei redditi sociali mediante accertamento con adesione, l'obbligo per la società di conservare, a fini fiscali, i documenti e le scritture contabili.

Che ai procedimenti tributari si applichi la legge generale sul procedimento amministrativo n. 241 del 1990 è principio ripetutamente sostenuto dalla giurisprudenza costituzionale e ribadito dall'ò. n. **377**, per dichiarare la manifesta infondatezza del dubbio di costituzionalità dell'art. 7, comma 2, lettera a), della legge 27 luglio 2000, n. 212, censurato, in riferimento agli articoli 3, primo comma, e 97 della Costituzione, in quanto l'obbligo di indicare negli atti emessi dai concessionari delle imposte il nominativo del responsabile del procedimento costituirebbe un inutile aggravio della azione amministrativa in contrasto con i principî di efficienza ed economicità: ogni provvedimento amministrativo – si legge nella motivazione – è il risultato di un procedimento, sia pure il più scarno ed elementare e l'obbligo di indicare il suddetto nominativo, lungi dall'essere un inutile adempimento, ha lo scopo di assicurare la trasparenza dell'attività amministrativa, la piena informazione del cittadino (anche ai fini di eventuali azioni nei confronti del responsabile) e la garanzia del diritto di difesa, che sono altrettanti aspetti del buon andamento e dell'imparzialità della pubblica amministrazione.

In materia di oneri deducibili ai fini IRPEF, l'ò. n. **113** considera manifestamente infondate le questioni di legittimità dell'art. 10, comma 1, lettera c), del d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917, nella parte in cui non prevede la deducibilità dal reddito imponibile dell'assegno corrisposto al coniuge in unica soluzione, in conseguenza di scioglimento o annullamento del matrimonio o cessazione dei suoi effetti civili, e dell'art. 47, comma 1, lettera i), dello stesso d.P.R., nella parte in cui non comprende fra il reddito imponibile l'importo del predetto assegno percepito dal coniuge. Osserva la Corte che non può ritenersi sussistente una “perfetta equivalenza” tra il pagamento tramite un assegno periodico e quello tramite un assegno corrisposto in unica soluzione, laddove, viceversa, tali forme di adempimento, pur avendo la medesima funzione di regolare i rapporti patrimoniali derivanti dallo scioglimento o dalla cessazione del vincolo matrimoniale, hanno connotazioni giuridiche e di fatto diverse, tali da legittimare il legislatore a prevedere, nella sua discrezionalità, diversi regimi fiscali. Proprio le suddette differenze sono alla base delle disposizioni censurate. Il legislatore nel caso di corresponsione di un capitale *una tantum*, ha preferito tutelare l'*accipiens*, ossia il coniuge economicamente più debole, non assoggettandolo a tassazione per il relativo importo e lasciando simmetricamente immutato l'ordinario carico fiscale del *solvens*, mentre ha ritenuto di assimilare gli assegni periodici ai redditi di lavoro dipendente, assoggettandoli a tassazione in capo al coniuge che li percepisce e correlativamente considerandoli oneri deducibili per il coniuge che li corrisponde, in ragione sia della loro periodicità (e, quindi, della loro pertinenza a più periodi di imposta) sia della possibilità di una loro revisione economica per sopraggiunti giustificati motivi. Pertanto, ha ritenuto la Corte, la discrezionalità del legislatore è stata esercitata, nella specie, in modo non irragionevole, al fine di perseguire finalità sociali di tutela differenziata

dei coniugi, tenendo conto della diversità delle situazioni. L'erroneità della premessa da cui muove il rimettente circa l'asserita illegittimità dell'art. 10 suddetto comporta anche la manifesta infondatezza del dubbio di costituzionalità dell'art. 47, comma 1, lettera i), dello stesso d.P.R.

“La discrezionalità legislativa circa l'individuazione delle condotte punibili, la scelta e la quantificazione delle relative sanzioni può essere censurata, in sede di giudizio di costituzionalità, soltanto ove il suo esercizio ne rappresenti un uso distorto o arbitrario, così da confliggere in modo manifesto con il canone della ragionevolezza”. Sulla base di tale consolidato orientamento, con l'o. n. **249**, la Corte ha dichiarato la manifesta inammissibilità della questione di costituzionalità dell'art. 13, comma 1, del d.lgs. 18 dicembre 1997, n. 471, censurato nella parte in cui non prevede una graduazione della sanzione per i tre diversi casi di omesso, parziale o ritardato versamento dell'imposta sul valore aggiunto; la norma, si legge in motivazione, non appare né arbitraria né irragionevole, in quanto la previsione, per ciascuna delle tre suddette ipotesi di violazione, dell'identica sanzione pecuniaria del 30 per cento dell'importo non versato è conforme al principio dell'equiparazione – ai fini della configurabilità dell'inadempimento dell'obbligazione – tra mancata ed inesatta esecuzione della prestazione.

I Giudici hanno, altresì, considerato manifestamente infondato il dubbio di costituzionalità riguardante lo stesso articolo nella parte in cui esclude l'applicazione di attenuanti nell'ipotesi di ritardato pagamento in buona fede dell'imposta: infatti, il giudice *a quo*, nel denunciare come irragionevole la disparità di trattamento tra detta ipotesi, comportante la irrogazione della sanzione nella misura ordinaria, e quella di ritardato versamento dell'imposta, con “contestuale” pagamento di soprattassa entro un certo termine e prima dell'inizio delle procedure di constatazione della violazione, pone a raffronto situazioni radicalmente diverse, poiché, mentre nella prima ipotesi il contribuente non denuncia la violazione da lui commessa, e quindi non evita all'ufficio tributario di procedere, né corrisponde spontaneamente alcun importo a titolo di soprattassa per il ritardo, nella seconda ipotesi previene la constatazione della violazione e sana l'irregolarità corrispondendo anche la soprattassa, “contestualmente” al tributo.

Di rilievo è la sentenza n. **330**, concernente l'art. 4, comma 1, secondo periodo, della legge 21 novembre 2000, n. 342, in tema di rimborso di credito di imposta. Premesso che il primo periodo dell'art. 4, comma 1, della legge n. 342 del 2000, con norma di interpretazione autentica, equipara anche per il passato talune manifestazioni di volontà tacita all'opzione o alla revoca comunicate per iscritto circa i regimi contabili o di determinazione dell'imposta (nella specie si tratta dell'opzione per il regime ordinario dell'IVA), la disposizione censurata (art. 4, comma 1, secondo periodo) limita la retroattività ed esclude quindi la ripetibilità di quanto pagato dal contribuente a titolo di imposte, soprattasse e pene pecuniarie, anche nel caso in cui tali pagamenti risultassero non dovuti in conseguenza dell'efficacia delle manifestazioni tacite di volontà poste in essere in data anteriore al 7 gennaio 1998, data di entrata in vigore del decreto legislativo 10 novembre 1997, n. 442, il quale all'art. 1, comma 1, dispone che «l'opzione e la revoca di regimi di determinazione dell'imposta o di regimi contabili si desumono da comportamenti concludenti del contribuente o dalle modalità di tenuta delle scritture contabili». Questa limitazione comporta, secondo la Corte, la violazione del principio di uguaglianza, in quanto la retroattività propria dell'interpretazione autentica non tollera logicamente eccezioni al significato attribuito alla legge interpretata, con la conseguenza che il legislatore cade in una contraddizione formale quando, da un lato, attribuisce alla disposizione interpretata un significato tale da qualificare come non dovuto, sin dall'origine, un pagamento e, dall'altro, ne esclude la ripetibilità: nella specie, ciò si risolve in una ingiustificata disparità di trattamento tra i soggetti che, pur avendo manifestato in via tacita, anteriormente al 7 gennaio 1998, la loro opzione (o revoca) in ordine ai regimi di determinazione dell'imposta o ai regimi contabili, vengono assoggettati ad una disciplina differenziata in ragione di una circostanza – l'intervenuto pagamento o no delle imposte, soprattasse o pene pecuniarie, non dovute per effetto di detta manifestazione tacita di volontà – del tutto neutra (e, di fatto, contingente e casuale) rispetto alla *ratio* della norma interpretativa.

In tema di ICI, l'ordinanza n. **19**, nel solco della sentenza n. 429 del 2006, si è espressa in termini

di manifesta infondatezza del dubbio di legittimità dell'art. 59, comma 1, lettera c), del d.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446, in materia di requisiti soggettivi per l'esenzione ICI a vantaggio degli enti non commerciali. La Corte ha ritenuto l'erroneità del presupposto interpretativo del rimettente, ossia che la norma censurata sia di interpretazione autentica e imponga anche per il passato una lettura dell'art. 7 citato diversa da quella sostenuta dalla Corte di cassazione, mentre il citato art. 59 attribuisce all'art. 7, comma 1, lettera i), del d.lgs. n. 504 del 1992 lo stesso significato riconosciutogli dalla richiamata giurisprudenza della Corte di cassazione, non innovando, quindi, la disciplina dei requisiti soggettivi dell'esenzione.

Nella sentenza n. **350**, la Corte affronta diverse questioni in materia di calcolo dell'imposta unica sulle scommesse. In relazione all'art. 4, comma 1, lettera b), numero 2, del d.lgs. 23 dicembre 1988, n. 504, che demanda il calcolo in dettaglio dell'imposta unica ad un decreto del Ministro delle finanze, la Corte ha ritenuto che il principio della riserva di legge di cui all'art. 23 Cost. va inteso in senso relativo, in quanto si limita a porre al legislatore l'obbligo di determinare preventivamente sufficienti criteri direttivi di base e linee generali di disciplina della discrezionalità amministrativa. Nella specie, osservano i Giudici costituzionali, la normativa sull'imposta unica sulle scommesse fornisce criteri e limiti idonei a soddisfare il disposto del menzionato parametro, poiché individua in modo preciso il presupposto, la base imponibile, i soggetti passivi, l'aliquota.

Quanto alla "quota di prelievo", dalla disciplina di cui alla legge 28 dicembre 1995, n. 549, come sostituita dalla legge 27 dicembre 1997, n. 449, emerge che essa è determinata in relazione all'esigenza di finanziare in parte il funzionamento del Coni, in parte le infrastrutture sportive, per favorire lo sviluppo dello sport: il legislatore, peraltro, non ha lasciato libera l'amministrazione di fissare arbitrariamente l'entità delle risorse da impiegare, ma ha posto seri vincoli, stabilendo, con la legge n. 288 del 1998, come criterio direttivo, cui deve attenersi il legislatore delegato alla revisione dell'imposta sulle scommesse, "il mantenimento del livello complessivo del gettito".

Pertanto, l'indicazione con legge delle finalità perseguite dal Ministro delle finanze con la fissazione della quota di prelievo devoluta al Coni e delle modalità necessarie per la determinazione delle esigenze del Coni, induce a ritenere obiettivamente e ragionevolmente limitata la discrezionalità dell'amministrazione nella integrazione tecnica della base imponibile dell'imposta unica.

Ugualmente non fondata, con la medesima sentenza n. **350**, è stata ritenuta la questione concernente l'art. 1, comma 2, della legge 2 agosto 1998, n. 288, di delega al Governo per la revisione della disciplina dell'imposta *de qua*, che secondo il rimettente presenterebbe margini di indeterminatezza in merito alla fissazione dell'aliquota per il calcolo dell'imposta. I criteri direttivi, viceversa, ha ritenuto la Corte, sono sufficienti a indirizzare il legislatore delegato, facendo riferimento al "mantenimento complessivo del gettito anche mediante la rimodulazione dell'attuale sistema di imposizione e distribuzione degli introiti derivanti dal Totocalcio, dal Totogol o da altri giochi gestiti dal Coni" e alla "possibilità di stabilire un'aliquota percentuale differenziata, commisurata all'entità del prelievo riferito alle scommesse".

Alla stessa conclusione di non fondatezza della sollevata questione la Corte è pervenuta in relazione all'art. 3 del d.lgs. n. 504 del 1998, impugnato per eccesso di delega, in quanto avrebbe individuato soggetti passivi diversi da quelli previsti nella precedente normativa. In realtà, ha ritenuto la Corte, già nel precedente sistema era possibile ricorrere a gestori delle scommesse diversi da CONI, UNIRE e Ministero delle finanze ed assoggettarli ad imposta.

Di rilievo l'o. n. **333**. La Corte ha ritenuto manifestamente inammissibile, per omessa descrizione della fattispecie, la questione di legittimità costituzionale concernente il combinato disposto degli artt. 2, 3 e 5 del d.P.R. 5 febbraio 1953, n. 39, della tariffa A ad esso allegata e dell'art. 1 del decreto ministeriale 27 dicembre 1997, nella parte in cui non prevede la progressiva diminuzione della tassa automobilistica in corrispondenza della perdita di valore del bene conseguente al trascorrere del tempo. La Corte non ha comunque mancato di rilevare l'evidente "erroneità delle premesse interpretative da cui muove il rimettente, il quale ritiene che l'esenzione dal pagamento della tassa sugli autoveicoli prevista dall'art. 63 della legge 21 novembre 2000, n. 342, per i veicoli con trenta

anni di vita o venti se di particolare interesse storico, sia dovuta alla loro perdita di valore economico conseguente al trascorrere del tempo, mentre, al contrario, essa dipende dal fatto che il legislatore ritiene tali veicoli, in quanto sopravvissuti al loro naturale ciclo economico, beni meritevoli di una particolare tutela”.

Sempre in tema di tassa automobilistica, l’o. n. **129**, ritenuto la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell’art. 5 del decreto legge 30 dicembre 1982, n. 953 convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1983, n. 53 e dei commi trentaduesimo, trentasettesimo e quarantesimo, dello stesso art. 5, in combinato disposto con l’art. 1, lettera *a*), del decreto del Ministro delle finanze 25 novembre 1985 (Nuove forme di pagamento delle tasse automobilistiche), sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 53 della Costituzione, che prevedono il pagamento annuale anticipato, in un’unica soluzione, dell’imposta, senza alcuna riduzione in relazione al periodo di possesso. La Corte ha ritenuto che il rimettente ha omesso di esperire il doveroso tentativo di risolvere la controversia al suo esame sulla base della interpretazione della disposizione censurata, fornita dalla giurisprudenza costituzionale e dalla giurisprudenza di legittimità, secondo le quali i dati del PRA non pongono una presunzione assoluta, ma relativa, suscettibile di prova contraria

I crediti di imposta quale forma di contributo alle imprese sono argomento dell’ordinanza n. **180**, in cui i Giudici, ribadendo quanto già affermato nell’ordinanza n. 124 del 2006, hanno respinto le censure mosse all’art. 62, comma 1, lettera *a*), della legge 27 dicembre 2002, n. 289, che fissa in una data successiva al 28 febbraio 2003 il termine entro cui le imprese, che hanno conseguito automaticamente, prima dell’8 luglio 2002, contributi nella forma di crediti di imposta per gli investimenti di cui all’art. 8 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, devono inviare i dati occorrenti per la ricognizione degli investimenti realizzati, a pena di decadenza dai contributi stessi. La Corte ha ritenuto erroneo il presupposto interpretativo del remittente, che fa leva sulla natura retroattiva della norma censurata, dal momento che essa non dispone per il passato, ma fissa per il futuro un obbligo di comunicazione di dati a pena di “decadenza dal contributo”, a nulla rilevando che tale decadenza abbia ad oggetto un contributo già conseguito.

In relazione all’ulteriore censura formulata per violazione dell’art. 24 Cost., incentrata sulla eccessiva brevità del termine per gli adempimenti a carico del contribuente (meno sessanta giorni dall’entrata in vigore della legge stessa) la Corte ha sottolineato l’erroneità del presupposto ermeneutico, sia perché tale termine, previsto dall’art. 3, comma 2, della legge n. 212 del 2000 non costituisce parametro idoneo a fondare il giudizio di legittimità costituzionale, sia perché la norma censurata fissa un termine di natura non processuale – e quindi non finalizzato all’esercizio del diritto di difesa – che, per sua natura, è estraneo all’ambito di tutela dell’art. 24 Cost.

In questo ambito deve essere citata anche la ordinanza n. **420**, nella quale la Corte, nel dichiarare manifestamente infondato il dubbio di costituzionalità dell’art. 1, comma 346, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, nella parte in cui prevede che i contratti di locazione sono nulli, in caso di mancato assolvimento dell’imposta di registro, ha affermato che la norma *de qua* non introduce ostacoli al ricorso alla tutela giurisdizionale, ma eleva la norma tributaria al rango di norma imperativa, la cui violazione determina la nullità del negozio ai sensi dell’art. 1418 cod. civ.

In tema di notificazione delle cartelle di pagamento, di rilievo è la sentenza n. **366**, con la quale la Corte ha dichiarato l’illegittimità costituzionale del combinato disposto degli articoli 58, primo comma e secondo periodo del secondo comma, e 60, primo comma, lettere *c*), *e*) ed *f*), del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, e dell’articolo 26, ultimo comma, del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, nella parte in cui esclude, nel caso di notificazione a cittadino italiano avente all’estero una residenza conoscibile dall’amministrazione finanziaria in base all’iscrizione nell’Anagrafe degli Italiani Residenti all’Estero (AIRE), l’applicazione delle disposizioni contenute nell’articolo 142 del codice di procedura civile. La Corte ha ritenuto che le norme censurate, equiparando la situazione del contribuente residente all’estero e iscritto nell’AIRE a quella del contribuente che non ha abitazione, ufficio o azienda nel comune del domicilio fiscale, non garantiscono al destinatario non più residente in Italia l’effettiva conoscenza degli atti a lui destinati, senza che a tale diminuita garanzia

corrisponda un apprezzabile interesse dell'amministrazione finanziaria notificante a non subire eccessivi aggravamenti nell'espletamento della procedura notificatoria.

Sezione VI

La tutela dei diritti nella giurisdizione

1. Il procedimento civile

Come si evince dai paragrafi che seguono, numerose sono le questioni inerenti al procedimento civile che sono state sottoposte al giudizio della Corte nell'anno 2007.

1.1. Le notificazioni

In tema di notificazioni di atti giudiziari, l'ordinanza n. **131** ha ritenuto manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7 della legge 20 novembre 1982, n. 890, contestato, in riferimento agli artt. 2, 3 e 24 Cost., nella parte in cui non prevede che, avvenuta la consegna del piego al portiere dello stabile, sia data notizia al destinatario dell'avvenuta notificazione dell'atto a mezzo di lettera raccomandata. Infatti, non solo sono diverse le situazioni disciplinate dall'art. 139 cod. proc. civ. – dove è l'ufficiale giudiziario che consegna l'atto al portiere – e dall'art. 7 censurato – dove è l'ufficiale postale che procede alla consegna – ma non appare altresì irragionevole non prevedere l'invio di una raccomandata di tal fatta, poiché la stessa «avrebbe le medesime caratteristiche “postali” dell'atto del quale dovrebbe dare notizia al destinatario». Inoltre, non c'è la paventata violazione dell'art. 24 Cost. (eventuali distrazioni del portiere nel recapito di un plico giudiziario non avrebbero alcuna incidenza sulla dichiarazione di contumacia della parte convenuta in un processo in cui, per fatto del portiere, la stessa non si sia costituita), poiché, anche a voler ammettere, per assurdo, «una graduazione dell'obbligo del portiere di custodire la corrispondenza, gli atti giudiziari notificati a mezzo del servizio postale sono *ictu oculi* riconoscibili come tali»>.

1.2. Le impugnazioni

L'unica pronuncia che deve essere ricordata in questa sede è l'ordinanza n. **351** che, nel considerare manifestamente infondato il dubbio di legittimità dell'art. 33, comma 2, della legge 10 ottobre 1990, n. 287, censurato ove devolve alla competenza della Corte d'appello competente per territorio le controversie in materia di risarcimento del danno prodotto da intese anticoncorrenziali fra imprese assicurative, coglie l'occasione per ribadire che, «secondo la consolidata giurisprudenza di questa Corte, il doppio grado di cognizione di merito non è riconosciuto dalla Costituzione quale necessaria garanzia di difesa».

1.3. Le spese processuali

Sulla potestà del giudice di liquidare le spese di lite si registra la sentenza n. **379**, che ha giudicato non fondata, nei sensi indicati in motivazione, la questione di legittimità degli artt. 703 e 669-*octies* cod. proc. civ., impugnati nella parte in cui non prevedono che, con il provvedimento di accoglimento della domanda possessoria, il giudice debba provvedere sulle spese.

Le censure si fondano sul postulato dell'impossibilità di interpretare l'art. 91, comma 1, cod. proc. civ. al di là del tenore letterale e, quindi, di doverne limitare l'applicazione ai provvedimenti aventi natura di sentenza, perché, «laddove il legislatore ha voluto stabilire l'obbligo di provvedere sulle spese anche in casi in cui il procedimento non si conclude con una sentenza, lo ha espressamente previsto». In realtà, osserva la Corte, queste conclusioni non possono essere condivise: infatti, posto che, trattandosi di norma processuale, l'interpretazione va condotta «attribuendo rilievo al principio di economia dei giudizi, espressione di quello, fondamentale, di ragionevolezza», le ipotesi di regolamento delle spese con provvedimenti non aventi natura di sentenza che il rimettente menziona «devono essere considerate come espressione del principio generale secondo il quale il giudice che emette un provvedimento conclusivo di un procedimento, anche solo ipoteticamente idoneo a divenire definitivo, deve anche provvedere sulle spese».

Pertanto, il rimettente chiede che la Corte enunci con una sentenza additiva «un principio in realtà già presente nell'ordinamento» e che consente di interpretare le norme contestate in senso conforme ai parametri costituzionali.

Premesso che nella materia processuale «la Costituzione non impone un modello unico e infungibile al legislatore», lasciandogli la più ampia discrezionalità nella conformazione degli istituti, «purchè sia salvaguardato il limite della ragionevolezza», l'ordinanza n. **405** ha concluso per la manifesta infondatezza del dubbio di costituzionalità degli artt. 82 e 91 cod. proc. civ., censurati nella parte in cui, secondo il diritto vivente, dispongono che le spese di lite vanno comunque poste a carico della parte soccombente, anche quando, come accaduto nella specie, la soccombenza sia ascrivibile unicamente alla intempestiva proposizione dell'appello da parte dell'avvocato. Infatti, per sostenere l'irragionevolezza delle menzionate disposizioni, il rimettente «opera una commistione tra ambiti diversi nei quali si collocano, da una parte, il rapporto tra cliente e difensore, regolato dalle norme civilistiche del mandato che prevedono, in caso di colpa del mandatario, un risarcimento del danno non commisurato necessariamente al solo costo del processo, e, dall'altra, il rapporto tra parte, difensore e giudice, strettamente funzionale alle esigenze proprie del giudizio, nel quale confluiscono aspetti pubblicistici riguardanti anche l'esigenza di assicurare la difesa tecnica e di garantire una equilibrata posizione delle parti in lite». Perciò, posta questa netta distinzione di ambiti, non appare irragionevole la scelta di mantenere separato il piano sostanziale del mandato alla lite da quello strettamente processuale della soccombenza. Tra l'altro, non è neppure corretto evocare come *tertium comparationis* l'art. 94 cod. proc. civ., che riguarda l'istituto della “parte in senso formale” – che assume la qualità di parte per rappresentare quella sostanziale o integrarne la capacità – del tutto distinto dalla rappresentanza tecnica.

Infine, non è violato nemmeno l'art. 24 Cost., «essendo sempre fatto salvo il diritto della parte di agire in separata sede nei confronti del difensore negligente, in base alle regole della responsabilità professionale».

Nel senso della manifesta infondatezza si è espressa anche l'ordinanza n. **446**, avente ad oggetto l'art. 8, comma 1, del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, censurato nella parte in cui prevede che, per la procedura di eredità giacente di cui sia dichiarata la cessazione per carenza di attività, iniziata su istanza della persona interessata, sia quest'ultima, e non l'Erario, a provvedere alle spese ed agli onorari del curatore. Premessa «l'ampia discrezionalità spettante al legislatore nel dettare norme processuali, con il solo limite della non irrazionale predisposizione degli strumenti di tutela», la Corte ritiene non conferente il richiamo del rimettente alla sentenza n. 174 del 2006, che ha pronunciato l'illegittimità dell'art. 146 del medesimo d.P.R. nella parte in cui non prevede che sono spese anticipate dall'Erario “le spese e gli onorari al curatore” fallimentare, in caso di procedura chiusa per mancanza di attivo: infatti, detta pronuncia «non è invocabile come *tertium comparationis*, attesa la disomogeneità della posizione del curatore del fallimento rispetto a quella del curatore dell'eredità giacente». A ciò si aggiunga che la citata sentenza rappresenta un'eccezione al principio generale enunciato nella norma censurata, «e i motivi che la giustificano – e cioè la circostanza che in materia di fallimento, per il carattere pubblicistico del procedimento concorsuale, sarebbe stato irragionevole escludere il solo curatore dall'anticipazione da parte dell'Erario delle spese e degli onorari allo stesso dovuti, laddove tale anticipazione è riconosciuta agli ausiliari del giudice – non sono invocabili nella controversia in esame, in cui la nomina del curatore dell'eredità giacente è avvenuta ad istanza di parte e non vi sono altri soggetti il cui compenso, nell'ambito di quel procedimento, sia anticipato dall'Erario».

Infine, deve ribadirsi che il regolamento delle spese processuali non incide sulla tutela giurisdizionale del diritto di chi agisce in giudizio, «non potendosi sostenere che la possibilità di addossare allo Stato le spese sostenute in un procedimento di volontaria giurisdizione consenta alla parte di meglio difendere la sua posizione».

1.4. Il giudizio di opposizione a decreto ingiuntivo e ad ordinanza-ingiunzione

In materia di opposizione al decreto ingiuntivo di interesse è la sentenza n. **306**, che ha dichiarato

non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 648 cod. proc. civ., contestato nella parte in cui prevede la non impugnabilità, e quindi la non revocabilità e non modificabilità, dell'ordinanza che concede la provvisoria esecuzione del decreto ingiuntivo opposto, così creando, secondo il rimettente, una ingiustificata disparità di trattamento delle parti del processo di opposizione a decreto ingiuntivo rispetto alle parti del processo di opposizione all'esecuzione, nel quale, *ex art. 624 cod. proc. civ.*, come novellato dal decreto legge 14 marzo 2005, n. 35, convertito, con modificazioni, nella legge 14 maggio 2005, n. 80 e successivamente modificato dalla legge 24 febbraio 2006, n. 52, è ammesso il reclamo avverso l'ordinanza di sospensione del processo esecutivo.

La Corte pone in evidenza lo scopo della norma censurata, che «mira manifestamente ad indurre l'opponente – in sintonia con la peculiare diligenza impostagli dall'art. 647 cod. proc. civ. – ad una particolare esaustività dell'atto di opposizione, e pertanto su di lui tendenzialmente trasferendo, quando l'apprezzamento delle sue ragioni non sia immediatamente delibabile ma richieda la trattazione della causa, l'onere della durata del processo di cognizione attraverso l'anticipazione del momento dell'efficacia rispetto a quello del pieno accertamento»: tale funzione porta ad escludere «che possa ritenersi manifestamente irragionevole una disciplina che “stabilizza”, fino all'esito del giudizio di opposizione, il provvedimento concessivo della provvisoria esecuzione ed esclude altresì che i presupposti *lato sensu* cautelari di esso comportino necessariamente l'applicabilità delle regole del procedimento cautelare uniforme». Infatti, se è vero che nella sentenza n. 137 del 1984 la Corte ha riconosciuto che «il giudice dell'opposizione a decreto ingiuntivo deve valutare gli stessi presupposti (*fumus boni iuris* e *periculum in mora*) propri delle misure cautelari [...], è anche vero che tale riconoscimento era finalizzato esclusivamente ad escludere che la provvisoria esecuzione dovesse necessariamente essere concessa (come prevedeva il secondo comma dell'art. 648) quando, avendo offerto il creditore idonea cauzione, venisse meno il *periculum in mora*»: in sintesi, tale pronuncia, evidenziando che il giudice dell'opposizione deve valutare il *fumus boni iuris* del creditore tenendo conto delle prove da lui prodotte nella fase monitoria e delle prove offerte dall'opponente, e quindi «comparando l'intensità probatoria degli elementi adottati dall'opponente con quelli offerti dall'opposto», non solo non contrasta con ma anzi presuppone «la peculiare funzione dell'ordinanza *ex art. 648 cod. proc. civ.*». Secondo la Corte, quindi, «il prevalere di tale funzione sulla natura latamente cautelare dell'ordinanza *ex art. 648 cod. proc. civ.* esclude che [...] possa ritenersi decisiva la (asseritamente comune) natura del *tertium comparationis* costituito dall'art. 624, secondo comma, cod. proc. civ., disciplinato [...] secondo i principî propri del procedimento cautelare uniforme», natura che «non impone affatto, né in base all'art. 3 né in base all'art. 24 Cost., una comune disciplina quanto ai rimedi utilizzabili» contro ciascuno dei provvedimenti posti a raffronto dal rimettente.

Da segnalare sono poi due pronunce che si sono occupate dell'opposizione a decreto ingiuntivo nel processo del lavoro. L'ordinanza n. 34 ha affrontato il profilo delle modalità di proposizione del ricorso, concludendo per la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale degli artt. 415 e 645 cod. proc. civ., nella parte in cui non consentono la proposizione del ricorso in opposizione a decreto ingiuntivo, emesso su richiesta di ente previdenziale per crediti aventi ad oggetto contributi omessi e relative sanzioni, anche mediante utilizzo del servizio postale ai fini del deposito del ricorso nella cancelleria del giudice competente. La Corte ha escluso la lamentata ingiustificata disparità di trattamento in danno del destinatario del decreto ingiuntivo rispetto a chi, per scelta discrezionale dell'ente previdenziale creditore, sia destinatario della ordinanza-ingiunzione di cui all'art. 35 della legge 24 novembre 1981, n. 689, opponibile con ricorso inviato anche a mezzo del servizio postale: infatti, «l'opzione riconosciuta all'ente previdenziale fra i due procedimenti, per il raggiungimento del medesimo scopo (riscossione di crediti aventi ad oggetto contributi omessi e relative sanzioni), non impone l'adozione di identica disciplina per quanto attiene alle modalità di proposizione dell'opposizione, ove si tenga presente che solo il primo, e non anche il secondo, facoltizza l'opponente a stare in giudizio personalmente».

Non è invocabile, in senso contrario, la sentenza n. 98 del 2004, che aveva dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 22 della legge n. 689 del 1981: in quell'occasione era stato

rilevato che, essendo il procedimento di opposizione all'ordinanza-ingiunzione di cui agli artt. 22 e 23 della legge n. 689 del 1981 caratterizzato da una semplicità di forme del tutto peculiare, intesa a rendere più agevole l'accesso alla tutela giurisdizionale nella materia, la previsione della necessità che l'opponente depositasse personalmente il ricorso nella cancelleria del giudice appariva incongrua nel suo formalismo e lesiva del canone della ragionevolezza. Ciò, però, non vale per il caso di specie, perché «non rientra in un medesimo quadro di semplificata struttura processuale il rito del lavoro [...], avuto soprattutto riguardo alla esclusione della facoltà di stare in giudizio personalmente che, nell'economia della richiamata decisione della Corte, assume un ruolo decisivo quale elemento di semplificazione processuale caratterizzante la procedura di opposizione alla ordinanza-ingiunzione irrogativa di sanzione amministrativa».

Conseguentemente, è da escludere che «la procedura per la opposizione a sanzione amministrativa di cui all'art. 22 della legge n. 689 del 1981 e quella di opposizione a decreto ingiuntivo in relazione alle somme dovute per violazioni delle disposizioni in materia di previdenza ed assistenza obbligatoria siano assimilabili, se non quanto alle violazioni che vi danno rispettivamente luogo, si da rendere irragionevole il diverso regime relativo alle modalità di deposito dell'atto introduttivo delle rispettive controversie, che esclude, per la seconda, la deroga alla regola generale prevista per la prima».

Sul tema deve essere ricordata anche l'ordinanza n. **334**, che, nel concludere per la manifesta inammissibilità della questione di costituzionalità degli artt. 147, 415, 447-*bis* e 641 cod. proc. civ., censurati ove prevederebbero che, nel rito del lavoro, l'opposizione al decreto ingiuntivo debba essere depositata in cancelleria nel termine perentorio di quaranta giorni dalla notificazione dell'ingiunzione, e, quindi, anteriormente alla scadenza del termine entro cui sarebbe possibile procedere alla notificazione dell'atto al creditore opposto, così impedendo all'opponente di usufruire per intero dell'ultimo giorno utile, ha evidenziato l'erronea ricostruzione normativa effettuata dal rimettente, che non ha considerato che, nei giudizi di opposizione a decreto ingiuntivo soggetti al rito del lavoro, l'opponente è tenuto esclusivamente a depositare il ricorso in opposizione entro il termine di decadenza di quaranta giorni dalla notificazione dell'atto opposto, ma non anche a provvedere alla notificazione dell'opposizione.

Quanto al riparto di competenza fra tribunale e giudice di pace in materia di giudizio di opposizione avverso le ordinanze-ingiunzione di pagamento di sanzioni amministrative, l'ordinanza n. **370** ha giudicato manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 22-*bis*, terzo comma, della legge 24 novembre 1981, n. 689, ove non prevede la competenza del tribunale allorché, per ragioni di connessione soggettiva ed oggettiva, il valore della causa di opposizione a varie ordinanze-ingiunzione superi l'importo di lire trenta milioni. Secondo la Corte, infatti, la circostanza che il giudizio *a quo* avesse ad oggetto numerose sanzioni, ciascuna di importo notevolmente inferiore al limite suddetto, «non vale a superare la circostanza, dirimente, che la competenza va determinata tenendo conto unicamente della sanzione pecuniaria edittale prevista dalla norma per la singola violazione, trattandosi di competenza per materia prevista con limite di valore». Inoltre, considerato che la riunione di procedimenti relativi a cause connesse *ex art.* 274 cod. proc. civ. «non è nient'altro che una misura organizzativa del lavoro giudiziario, inidonea a superare l'autonomia dei singoli giudizi, non è possibile porre sullo stesso piano la posizione di chi sia destinatario di un'unica sanzione pecuniaria di importo superiore alla soglia di competenza del giudice onorario e quella di chi sia invece destinatario di tante sanzioni pecuniarie, ciascuna di importo edittale inferiore a tale soglia».

Sullo stesso tema si registra anche l'ordinanza n. **391** che, nel dichiarare la manifesta infondatezza della questione investente l'art. 22, quarto e quinto comma, della sopracitata legge n. 689 del 1981, che prescrive all'opponente, che abbia scelto di difendersi personalmente, di dichiarare la propria residenza o eleggere domicilio nel comune dove ha sede il giudice adito e prevede, in caso di omissione, che le notificazioni siano eseguite mediante deposito in cancelleria, ha ribadito che «l'onere di indicare la residenza o di leggere domicilio deve essere inquadrato in un sistema che impone all'opponente di proporre l'opposizione a sanzione amministrativa dinanzi al giudice del luogo in cui è stata commessa la violazione, con assoluta indifferenza rispetto alla

propria residenza ed all'eventualità che la stessa sia fuori dal comune sede del giudice adito»: tale onere «non solo esprime una scelta discrezionale del legislatore, ma risulta ragionevole e non lesiva del diritto di azione in quanto funzionale a un più immediato ed agevole espletamento delle formalità della notificazione». Inoltre, «le differenze riscontrabili nella disciplina delle notificazioni tra la parte che sceglie di stare in giudizio personalmente e quella che si avvale di un difensore, non violano gli artt. 3 e 24 Cost.», in quanto, mentre la prima è interessata a seguire gli sviluppi dell'intera vicenda processuale, la seconda ha diritto di attendersi che il difensore sia in condizione di svolgere efficacemente l'attività professionale in sua difesa.

Da un giudizio di opposizione ad ordinanza-ingiunzione di pagamento di sanzione amministrativa nasce anche la questione affrontata nell'ordinanza n. **437**, con cui la Corte ha ritenuto manifestamente infondato il dubbio di legittimità dell'art. 17, comma 2, della legge della Regione Piemonte 24 ottobre 2002, n. 24, contestato ove pone a carico dei Comuni una sanzione pecuniaria per il mancato raggiungimento degli obiettivi di raccolta differenziata dei rifiuti. Appare, infatti, erroneo il presupposto, da cui ha preso le mosse il rimettente, che il sistema sanzionatorio configurato dalla legge n. 24 del 2002 comporti una deroga al principio, sancito dall'art. 3 della legge n. 689 del 1981, in forza del quale l'irrogazione delle sanzioni amministrative postula che la violazione sia riconducibile ad un comportamento doloso o colposo: invero, secondo i Giudici costituzionali, «i principî dettati dal Capo primo della legge n. 689 del 1981, in virtù dell'art. 12 della medesima legge, operano, ove non sia diversamente stabilito, per tutte le violazioni per le quali è prevista la sanzione amministrativa pecuniaria e, pertanto, anche per la fattispecie d'illecito introdotta dal censurato art. 17, comma 2, tanto più che il comma 3 dello stesso articolo [...], nell'attribuire alle Province la competenza all'irrogazione delle sanzioni, espressamente richiama «le norme e i principî di cui al Capo I della legge» suddetta.

1.5. La tutela cautelare

«La tutela cautelare, [...] in quanto preordinata ad assicurare l'effettività della tutela giurisdizionale, in particolare a non lasciare vanificato l'accertamento del diritto, è uno strumento fondamentale e inerente a qualsiasi sistema processuale, [...] anche indipendentemente da un previsione espressa»: partendo da tale assunto, la sentenza n. **403** ha dichiarato non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 11, della legge 31 luglio 1997, n. 249, censurato perché, stabilendo che nelle controversie fra utenti e soggetto autorizzato o destinatario di licenze in materia radiotelevisiva non può proporsi ricorso giurisdizionale fino a che non sia stato esperito un tentativo obbligatorio di conciliazione, escluderebbe anche la possibilità di proporre ricorsi di natura cautelare.

Argomentano i Giudici che non ha fondamento la premessa secondo cui l'opposta interpretazione non sarebbe praticabile ai sensi dell'art. 12 delle preleggi, perché non conciliabile con l'ampiezza dell'espressione «ricorso in sede giurisdizionale» che compare nella norma censurata; la giurisprudenza costituzionale precedente aveva già affermato che l'art. 412-*bis* cod. proc. civ. – il quale, con riferimento alle controversie in materia di lavoro, stabilisce che il mancato espletamento del tentativo di conciliazione non preclude la concessione di provvedimenti cautelari – «deve essere inteso nel senso che un istituto di generale applicazione in ogni controversia di lavoro (il tentativo obbligatorio di conciliazione) si arresta in presenza di un'istanza cautelare, prevalendo – sulle altre perseguite dal legislatore – le esigenze proprie della tutela cautelare»: tale considerazione non può non avere portata generale, «ove si tenga conto della identità degli interessi costituzionalmente rilevanti coinvolti in tutte le procedure rispetto alle quali è prescritto l'obbligatorio tentativo di conciliazione». Se è vero, poi, che il tentativo di conciliazione è finalizzato «ad assicurare l'interesse generale al soddisfacimento più immediato delle situazioni sostanziali realizzato attraverso la composizione preventiva della lite rispetto a quello conseguito attraverso il processo», è altrettanto vero che «detto interesse svanisce in riferimento all'azione cautelare, proprio in considerazione delle particolari esigenze che si vogliono tutelare con i procedimenti cautelari, esigenze che richiedono una risposta immediata».

Alla luce di tali considerazioni, conclude la Corte, si deve interpretare la norma censurata «nel senso che il mancato espletamento del prescritto tentativo di conciliazione non preclude la concessione di provvedimenti cautelari».

1.6. Le controversie in materia di diritto societario

«Il cosiddetto rito societario è ispirato alla finalità della maggiore possibile rapidità del processo, da raggiungere, anzitutto, con l'identificazione dell'oggetto della lite nei suoi elementi soggettivi ed oggettivi, con la delimitazione di ciò che è oggetto di controversia nella ricostruzione dei fatti, e quindi di prova, rispetto a quanto è pacifico, e con la previsione di una prima fase, a tal fine predisposta, che si svolge esclusivamente fra le parti»: come è ovvio, però, «il risultato della rapidità del processo non può essere conseguito se non nel pieno rispetto di quei principi costituzionali, i quali riguardano specificamente il processo, come il diritto di difesa, o che devono realizzarsi anche nel processo, come il principio di eguaglianza, il quale [...] si esprime con la locuzione di “principio di parità delle armi”». Così si è espressa la Corte nella sentenza n. **321**, con la quale ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 8, comma 2, lettera a), del d.lgs. 17 gennaio 2003, n. 5, ove non prevede che tra le ipotesi preclusive alla immediata fissazione di udienza da parte del convenuto (proposizione di domanda riconvenzionale ovvero di eccezioni non rilevabili d'ufficio) vi sia anche il caso in cui il convenuto abbia svolto difese dalle quali sorga l'esigenza dell'esercizio del diritto di replica dell'attore.

I rimettenti avevano impugnato sia la norma indicata sia la lettera c) dello stesso articolo 8 – che, in combinato disposto con l'art. 10, comma 2, del medesimo d.lgs., stabilisce che, nel caso in cui il convenuto abbia esercitato la facoltà di presentare istanza di fissazione dell'udienza entro venti giorni dalla propria costituzione – qualora non abbia proposto domande riconvenzionali o sollevato eccezioni non rilevabili d'ufficio – l'attore decade dal diritto di modificare la domanda o di proporla di nuove, di dedurre prove ed esibire documenti – ritenendo che siffatta decadenza rappresentasse una violazione del diritto di difesa dell'attore «nei suoi profili di facoltà di allegazione dei fatti e di contestazione di quelli da altri dedotti e di potere di prova, venendo a determinare una posizione illegittima di vantaggio per il convenuto».

La Corte ha condiviso le censure mosse alla lettera a) dell'art. 8, comma 2: «contrariamente al presupposto implicito nel censurato combinato disposto e cioè che soltanto le ipotesi espressamente previste nelle lettere a) e b) del comma 2 dell'art. 8 del decreto n. 5 del 2003 determinano un allargamento dell'oggetto della controversia, questo può derivare anche da altre deduzioni difensive del convenuto, che non è possibile circoscrivere dettagliatamente. In tali ipotesi l'attore deve poter esercitare pienamente il proprio diritto di difesa e tutte le facoltà e i poteri che ad esso si riconnettono».

Accertata la violazione degli evocati parametri, «la Corte deve farsi carico del rimedio», ricavato dallo stesso sistema processuale di cui fanno parte le disposizioni censurate: «si può, infatti, rilevare che in numerose disposizioni che prevedono e regolano il diritto di replica delle parti si fa riferimento, con locuzioni diverse ma sostanzialmente equivalenti, alla circostanza che sia la linea difensiva della controparte a determinare il diritto di replica» (ad esempio, nell'art. 6, comma 2, si legge che l'attore, in occasione della memoria di replica, può proporre nuove domande ed eccezioni che siano la conseguenza delle difese del convenuto).

Perciò, conclude la pronuncia, si constata che «il sistema processuale, posto che l'esigenza di soddisfare il contraddittorio attiene alla tutela di diritti fondamentali, modella il diritto di replica in funzione di tale esigenza, avendo presente non un contraddittorio astratto e puramente ipotetico, ma quello che, attraverso le deduzioni delle parti, viene in concreto a delinearsi come correlativo all'effettivo, specifico oggetto della controversia».

È sulla base di ciò che, secondo la Corte, «sarebbe rimedio eccessivo dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 2, lettera c), escludendo la possibilità di un'immediata istanza di fissazione dell'udienza anche nell'ipotesi di comparsa di risposta che neghi il fondamento della domanda senza in alcun modo ampliare l'oggetto della controversia», mentre tale illegittimità

concerne l'art. 8, comma 2, lettera a), che disciplina il diritto di replica ed assicura lo svolgimento del contraddittorio in casi specifici di allargamento del *thema decidendum*: «è la specificità delle ipotesi a rendere illegittima la norma, sicchè a queste va aggiunta, per identità di *ratio* e in conformità al sistema del d.lgs. n. 5 del 2003, la generale prescrizione che il diritto di replica sia conseguenza delle difese del convenuto».

Altra interessante pronuncia, precedente in ordine cronologico, è la sentenza n. **54**, analizzata diffusamente nel paragrafo sulla delegazione legislativa, che ha dichiarato non fondato il dubbio di costituzionalità relativo all'art. 24, commi 2, 4, 5, 6, 7 e 8, del d.lgs. 17 gennaio 2003, n. 5, contestato in quanto il nuovo istituto del giudizio abbreviato previsto per le controversie in materia di diritto societario non potrebbe considerarsi compreso nella delega di cui all'art. 12, comma 2, lettera d), della legge 3 ottobre 2001, n. 366.

La Corte esclude che il legislatore delegato abbia esorbitato dai limiti imposti dalla legge-delega, la quale si poneva come obiettivo l'accelerazione dei tempi della giustizia civile mediante norme dirette ad assicurare «una più rapida ed efficace definizione di procedimenti in alcune materie, fra le quali il diritto societario». Secondo il rimettente, il legislatore delegato non avrebbe potuto introdurre un nuovo tipo di procedimento, quale dovrebbe considerarsi il giudizio abbreviato, ma così argomentando dà «per accertato ciò che occorre dimostrare, e cioè che le disposizioni censurate introducono un nuovo tipo di procedimento»: in realtà, si legge nella pronuncia, se il giudizio abbreviato come configurato dal decreto legislativo presenta tre caratteristiche, ossia «presuppone l'esistenza di un'istanza cautelare in pendenza del procedimento di merito e l'accelerazione di questo per iniziativa del giudice della cautela, non avendo nessuna delle parti ancora presentato l'istanza di fissazione dell'udienza; è giudizio a cognizione piena e non sommaria; si conclude con una sentenza, provvedimento idoneo ad acquistare autorità di cosa giudicata», è evidente che non si è di fronte ad un tipo autonomo di procedimento, «quanto piuttosto [ad] una modalità di svolgimento del giudizio di merito, diretta alla realizzazione della finalità della delega, senza trascurare gli scopi della cautela». A conferma della conclusione, la Corte rileva non solo che l'espressione «giudizio abbreviato» ricorre soltanto nella rubrica dell'articolo censurato, ma altresì che «la previsione di un'iniziativa dell'organo presso il quale il processo si trova – fondata sul rilievo che non sono necessarie ulteriori attività per poter giungere alla decisione della causa e diretta, quindi, a procrastinarla – è tutt'altro che nuova nell'ordinamento e si annovera, viceversa, fra i tradizionali poteri del giudice (quello, in particolare, di ritenere la causa matura per la decisione), senza che detta iniziativa possa essere ritenuta come sostanza di un “tipo” di procedimento». Infine, il fatto che il giudice possa avviare la causa alla decisione nell'ambito di un procedimento cautelare «non è di per sé indice di violazione della delega, in quanto l'obiettivo è sempre quello della maggiore rapidità del procedimento, peraltro già pendente».

Altrettanto interessante è la sentenza n. **340** – per la quale si rinvia nuovamente al paragrafo sulla delegazione legislativa – che ha accolto le censure di incostituzionalità rivolte a quella parte dell'art. 13, comma 2, del d.lgs. 17 gennaio 2003, n. 5, secondo cui, nei procedimenti in materia di diritto societario, i fatti affermati dall'attore, qualora il convenuto abbia tardivamente notificato la comparsa di costituzione, si intendono non contestati e il tribunale decide sulla domanda in base alla conclusione di questa. La Corte condivide le critiche mosse dal rimettente: la norma, nello stabilire la cosiddetta *ficta confessio* in caso di mancata o tardiva notifica della comparsa, è andata oltre la delega di cui all'art. 12, comma 2, lettera a), della legge 3 ottobre 2001, n. 366, che prevedeva solo la concentrazione dei procedimenti e la riduzione dei termini, ma non anche una così sostanziale modifica del procedimento contumaciale, contraria alla tradizione giuridica italiana, nella quale «alla mancata o tardiva costituzione mai è stato attribuito il valore di confessione implicita».

Sul tema deve essere, infine, ricordata la sentenza n. **170** (anche questa analizzata nel paragrafo sulla delegazione legislativa), che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 134, comma 1, del d.lgs. 10 febbraio 2005, n. 30, nella parte in cui stabilisce che nei procedimenti giudiziari in materia di proprietà industriale e di concorrenza sleale, la cui cognizione è delle sezioni specializzate, si applicano le norme dei capi I e IV del titolo II e quelle del titolo III del d.lgs. 17

gennaio 2003, n. 5, ossia le norme che regolano il rito societario.

La norma censurata rinviene la propria base nell'art. 15 della legge 12 dicembre 2002, n. 273, che concerne il "riassetto delle disposizioni vigenti in materia di proprietà industriale", «e la sua formulazione, anche in considerazione dei principî e criteri direttivi enunciati, è riferibile esclusivamente alle norme di diritto sostanziale, a quelle di diritto processuale previste dalle leggi speciali oggetto del riassetto, alla disciplina dei procedimenti amministrativi richiamati in detti principî e criteri, alla modalità di realizzazione della semplificazione e del riassetto normativo».

È significativo, al riguardo, che la relazione al disegno di legge, in riferimento alla delega di cui all'art. 15, precisi che la sua finalità era il "riordino normativo della disciplina sulla proprietà industriale" che passa "attraverso la razionalizzazione e la semplificazione delle disposizioni di diritto sostanziale". Invece, nessuno dei suddetti principî e criteri direttivi permette di ritenere che «il legislatore delegato sia stato autorizzato a stabilire la disciplina processuale delle controversie attribuite alla cognizione delle sezioni specializzate in materia di proprietà industriale ed intellettuale, mediante la previsione dell'applicabilità di un rito diverso da quello ordinario, caratterizzato da elementi peculiari rispetto a quest'ultimo, realizzando in tal modo una sostanziale innovazione del regime vigente», considerato altresì che, alla data di promulgazione della legge-delega, la disciplina del processo societario non era stata ancora emanata.

1.7. Le controversie in materia di lavoro

Nell'ordinanza n. **298** viene in rilievo il dubbio di costituzionalità dell'art. 420-*bis* cod. proc. civ., ai sensi del quale se, per la definizione di una controversia individuale di lavoro è necessario risolvere in via pregiudiziale una questione concernente l'efficacia, la validità o l'interpretazione delle clausole di un contratto o accordo collettivo nazionale, il giudice decide con sentenza la questione, impartendo distinti provvedimenti per l'ulteriore istruzione e per la prosecuzione della causa; la sentenza è impugnabile solo con ricorso immediato in Cassazione e – ai sensi dell'art. 146 disp. att. cod. proc. civ., che estende al caso del 420-*bis* l'art. 64, commi 4, 6 e 7, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 – se quest'ultima accoglie il ricorso *ex art.* 383 cod. proc. civ., rinvia la causa allo stesso giudice che ha pronunciato la sentenza cassata e la riassunzione può essere fatta da ciascuna delle parti entro il termine perentorio di 60 giorni dalla comunicazione della sentenza di cassazione. Secondo il remittente, la norma censurata introdurrebbe irrazionalmente un farraginoso meccanismo che comporta la frammentazione dei vari momenti decisori sulle numerose questioni che il giudice può trovarsi ad affrontare, meccanismo che rischierebbe di allungare eccessivamente la durata del processo.

In realtà, afferma la Corte, le censure non hanno fondamento: sotto il profilo della irrazionalità, «è sufficiente osservare che il nuovo strumento processuale non opera in tutti i casi in cui emerge una qualunque questione di interpretazione o di validità della clausola collettiva, essendo tale strumento affidato in modo ragionevole al responsabile apprezzamento del giudice del lavoro, al quale spetta evitare l'inconveniente denunciato, attraverso l'identificazione tempestiva della serietà della questione». Inoltre, in piena aderenza al disposto dell'art. 111 Cost., la norma censurata prescrive termini perentori brevi sia per l'impugnazione in Cassazione *per saltum* della sentenza del giudice di merito, sia per la riassunzione, «assicurando in tempi ragionevoli la soluzione di questioni ermeneutiche di interesse collettivo che reclamano decisioni immediate entro il primo grado di giudizio».

Sulla scorta del precedente di cui alla ordinanza n. 436 del 2006, l'ordinanza n. **355** ha ribadito la manifesta inammissibilità del dubbio di costituzionalità investente l'art. 410-*bis* cod. proc. civ., ove prevede che, nel processo del lavoro, trascorso inutilmente il termine di sessanta giorni dalla presentazione della richiesta del tentativo obbligatorio di conciliazione esso si considera comunque espletato. Rilevato che «il legislatore può imporre condizioni all'esercizio del diritto di azione se queste, oltre a salvaguardare interessi generali, costituiscono, anche dal punto di vista temporale, una limitata remora all'esercizio del diritto stesso», la Corte ha sottolineato ancora una volta come «la pretesa del rimettente, secondo la quale "gli interessi generali" dovrebbero comunque prevalere

impedendo l'esercizio del diritto di azione fino a quando il tentativo di conciliazione non sia stato effettivamente espletato, non solo è contraddittoria rispetto al parametro costituzionale evocato – ossia l'art. 111, secondo comma, Cost. – ma si risolve nel contrapporre una propria soggettiva valutazione al bilanciamento degli interessi, operato dalla legge, che questa Corte ha più volte ritenuto non solo consentito, ma imposto dai valori costituzionali implicati».

1.8. Le procedure concorsuali

Con l'ordinanza n. **118** la Corte è tornata sul tema, già ampiamente affrontato nella sentenza n. 172 e nelle ordinanze n. 409 e 456 del 2006, della esperibilità delle azioni revocatorie fallimentari in presenza di un programma di ristrutturazione dell'impresa sottoposta ad amministrazione straordinaria, confermando il giudizio di manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 del decreto legge 23 dicembre 2003, n. 347, convertito, con modificazioni, nella legge 18 febbraio 2004, n. 39 (c.d. legge Marzano), come modificato dal decreto legge 3 maggio 2004, n. 119, convertito, con modificazioni, nella legge 5 luglio 2004, n. 166, censurato, in riferimento agli artt. 3 e 41 Cost., nella parte in cui consente l'esercizio delle azioni revocatorie, previste dagli artt. 49 e 91 del decreto legislativo 8 luglio 1999, n. 270, in costanza di un programma di ristrutturazione dell'impresa sottoposta ad amministrazione straordinaria.

Secondo il rimettente vi è una irragionevole disparità fra il trattamento che è riservato all'impresa avente in corso un programma di ristrutturazione rispettivamente dall'art. 6 censurato e dal d.lgs. n. 270 del 1999, in quanto il primo consente e l'altro esclude – anche nel caso di concordato autorizzato *ex art.* 78 d.lgs. n. 270 del 1999, nonostante oggetto di disciplina sia sempre la procedura di amministrazione straordinaria di grandi imprese in crisi e nonostante il d.lgs. n. 270 sia la normativa generale di riferimento cui la legge Marzano fa espresso richiamo – l'esperimento delle azioni revocatorie fallimentari quando sia perseguita la ristrutturazione economica e finanziaria dell'impresa insolvente. La Corte è di diverso avviso, «dovendosi ribadire che la procedura di amministrazione straordinaria ai sensi della cosiddetta “legge Marzano”, ove nel programma di ristrutturazione sia inserito un concordato con assunzione, quale “parte integrante” di esso [...] al fine di provvedere alla “soddisfazione dei creditori” [...], si caratterizza come procedura liquidatoria, e non già di risanamento, sin dalla fase iniziale, posto che il complesso delle attività dell'imprenditore insolvente è destinato ad essere trasferito all'assuntore, per cui è escluso in radice che la procedura sia indirizzata a consentire allo stesso debitore di recuperare “la capacità di soddisfare regolarmente le proprie obbligazioni” alla scadenza del programma». La finalità liquidatoria di cui sopra giustifica il promuovimento delle azioni revocatorie *ex artt.* 49 e 91 del d.lgs. n. 270 del 1999, in vista della cessione delle stesse all'assuntore come patto di concordato, «essendo proprio tale cessione lo strumento che consente di incrementare le risorse da destinare al soddisfacimento dei creditori concorrenti, sicchè non può dirsi che dette azioni siano esercitate a vantaggio dell'imprenditore insolvente, il quale non è affatto rimesso in condizione di riprendere l'attività economica, ma viene espropriato di tutti i suoi beni, né dell'assuntore del concordato, il quale è tenuto ad attribuzioni corrispettive della *cessio bonorum* a beneficio dei creditori». Inoltre, la finalità liquidatoria e, quindi, la proponibilità o meno dell'azione revocatoria, «deve essere accertata al momento della decisione sull'azione medesima, e non già con riferimento al momento dell'apertura della procedura»: pertanto, «deve escludersi che, nella indicata fattispecie, in cui si realizza la condizione di proponibilità delle azioni revocatorie posta dall'art. 6, comma 1, del decreto legge n. 347 del 2003 [...] l'esercizio delle medesime azioni, da un lato, contrasti con le finalità recuperatorie e redistributive proprie di esse e, dall'altro, possa produrre alcun effetto distorsivo della concorrenza, essendo evidente che dette azioni assolvono la medesima funzione per la quale sono previste nel fallimento».

Ad un giudizio di manifesta infondatezza la Corte è pervenuta anche per le ulteriori due questioni, inerenti rispettivamente l'art. 6, comma 1-*ter* dello stesso decreto legge n. 347 del 2003, ritenuto dal rimettente in contrasto con l'art. 3 Cost. ove stabilisce che i termini di cui alle disposizioni della sezione III del capo III del titolo secondo del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 si computano a decorrere dalla data di emanazione del decreto di ammissione dell'impresa alla

procedura di amministrazione straordinaria, e il combinato disposto degli artt. 6, comma 1, e 4-bis, comma 10, dello stesso decreto legge n. 347 del 2003, che violerebbero l'art. 42 Cost. poiché stabiliscono che, in caso di approvazione del concordato, la sentenza è provvisoriamente esecutiva e produce effetti nei confronti di tutti i creditori per titolo o causa anteriore all'apertura della procedura di amministrazione straordinaria, non consentendo, così, al creditore convenuto che risulti soccombente a seguito dell'esercizio dell'azione revocatoria fallimentare, di far valere il suo credito perché originato da un fatto sicuramente posteriore all'apertura della procedura.

Sottolineano i Giudici costituzionali che la scelta di far decorrere il termine per le azioni revocatorie dal decreto ministeriale di ammissione alla procedura anziché dalla sentenza dichiarativa dello stato di insolvenza non è né lesiva del principio di parità di trattamento né irragionevole, poiché la procedura di cui al d.lgs. n. 270 del 1999 inizia con la sentenza dichiarativa dello stato di insolvenza, la quale, invece, nella procedura *ex* decreto legge n. 347 del 2003, segue il decreto ministeriale di ammissione, ed è proprio il provvedimento di apertura della procedura che determina lo spossessamento del debitore e l'affidamento al commissario straordinario della gestione dell'impresa; analogamente, nella liquidazione coatta amministrativa il termine per l'esercizio delle azioni revocatorie decorre dal provvedimento di apertura della procedura e, pertanto, dal decreto ministeriale che ordina la liquidazione, se questo precede la sentenza di accertamento dello stato di insolvenza.

Quanto alla pretesa "espropriazione" che subirebbe il terzo soccombente in revocatoria, appare erroneo il presupposto interpretativo da cui prende le mosse il rimettente, «essendo principio giurisprudenziale incontrovertito quello secondo il quale la revoca del pagamento elimina l'effetto estintivo dell'adempimento e, pertanto, non crea *ex novo* un credito, ma fa risorgere, insoddisfatto, il credito originario, con il suo carattere concorsuale, e, pertanto, rende applicabile il disposto dell'art. 71 della legge fallimentare».

Di interesse appare anche l'ordinanza n. **362**, che, nel concludere per la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale degli artt. 202 e 203, commi primo e secondo, del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, nella parte in cui individuano nell'accertamento giudiziario dello stato di insolvenza dell'impresa anziché nel decreto che dispone la liquidazione coatta amministrativa, il presupposto giuridico necessario per l'esperibilità delle azioni revocatorie fallimentari in tale procedura e, pertanto, stabiliscono che la prescrizione di tali azioni decorre dal suddetto accertamento giudiziario, ha escluso la ipotizzata sostanziale corrispondenza tra la sentenza dichiarativa del fallimento o dello stato di insolvenza, da un lato, e il decreto di messa in liquidazione coatta amministrativa, dall'altro: infatti, contrariamente all'assunto del rimettente, «l'accertamento giurisdizionale dello stato di insolvenza non è assimilabile alla valutazione delle condizioni economiche dell'impresa effettuata dall'autorità governativa di vigilanza», poiché «il decreto di liquidazione coatta amministrativa è emesso all'esito di un procedimento amministrativo il quale, a differenza dell'accertamento giudiziale dello stato di insolvenza, non offre le garanzie del rispetto del contraddittorio e del diritto di difesa, né produce gli effetti del giudicato».

Viceversa, chiarisce la Corte, debbono essere assimilate la sentenza dichiarativa di fallimento e quella dichiarativa dello stato di insolvenza dell'impresa in liquidazione coatta amministrativa, data la comune natura giurisdizionale. Da ciò si desume l'insussistenza sia della lamentata disparità di trattamento, perché sia nel fallimento che nella liquidazione coatta apertasi senza previo accertamento giudiziario dello stato di insolvenza le azioni revocatorie sono esperibili solo dopo la dichiarazione giudiziale di detto stato ed è perciò coerente che siano soggette ad una prescrizione decorrente dall'accertamento dell'insolvenza, sia della denunciata intrinseca irragionevolezza, poiché il suddetto accertamento giudiziario non è un'inutile duplicazione della valutazione dell'autorità governativa di vigilanza, posto che «non è irragionevole che tale valutazione compiuta dall'autorità governativa abbia una valenza minore, per funzione ed effetti, rispetto al successivo accertamento giudiziario dello stato di insolvenza».

2. Il procedimento penale

La giurisprudenza costituzionale, nel 2007, mostra la costante attenzione della Corte per le problematiche attinenti il processo penale, con interventi riguardanti ambiti assai diversi e tutti di particolare rilievo.

2.1. Le intercettazioni telefoniche

Nell'anno 2007 la Consulta ha pronunciato una fondamentale sentenza in materia di intercettazioni di conversazioni alle quali partecipi occasionalmente un membro del Parlamento (c.d. casuali): trattasi della sentenza n. **390**, che ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 6, commi 2, 5 e 6, della legge 20 giugno 2003, n. 140 nella parte in cui stabilisce che la disciplina ivi prevista – nel caso in cui la Camera di appartenenza del parlamentare neghi l'autorizzazione all'utilizzazione in giudizio, la documentazione delle intercettazioni deve essere distrutta e i verbali acquisiti devono essere dichiarati inutilizzabili in ogni stato e grado del processo – si applichi anche qualora le intercettazioni vadano utilizzate nei confronti di soggetti diversi dal membro del Parlamento le cui conversazioni sono state intercettate.

A questa pronuncia si aggiunge l'ordinanza n. **389**, che si è occupata della estensione delle regole dettate dagli artt. 4 e 6 della citata legge n. 140 del 2003 alle intercettazioni di conversazioni di persona che acquisisca la qualità di parlamentare solo in epoca successiva all'espletamento del mezzo di ricerca della prova.

Entrambe le pronunce sono diffusamente analizzate nel paragrafo sulla immunità *ex art. 68 Cost.*, al quale si rinvia.

2.2. Le misure cautelari

Una pronuncia che ha avuto impatto mediatico per la delicatezza del tema in essa affrontato è l'ordinanza n. **281**, che ha ritenuto manifestamente inammissibile la questione di legittimità costituzionale degli artt. 23 del d.P.R. 22 settembre 1988, n. 448 e 380, comma 2, lettera e), cod. proc. pen. nella parte in cui consentono l'applicazione della misura della custodia cautelare nei confronti dei minorenni per il reato di cui agli artt. 56, 624 e 625, primo comma, numero 2), prima ipotesi, cod. pen., mentre escludono l'applicabilità della stessa misura in riferimento al più grave reato di tentato furto in abitazione, parimenti aggravato dalla violenza sulle cose. Ciò deriverebbe, secondo il rimettente, dalla introduzione della figura autonoma di furto in appartamento ad opera dell'art. 624-*bis* cod. pen. e dalla correlativa previsione, fra i casi di arresto obbligatorio in flagranza, della lettera e-*bis*), nel comma 2 dell'art. 380 cod. proc. pen., giacché, non essendo stato modificato l'art. 23 suddetto nella parte in cui prevede la possibilità di applicare la custodia cautelare in taluni casi di arresto obbligatorio in flagranza, la misura può trovare applicazione nelle ipotesi di furto *ex* lettera e) dell'art. 380 cod. proc. pen., espressamente richiamato dall'art. 23, ma non nella nuova figura – più grave – di furto in appartamento, di cui alla lettera e-*bis*).

Tale lettura si fonda, osserva la Corte, sul presupposto di ritenere che il richiamo all'art. 380 cod. proc. pen. effettuato dall'art. 23 del d.P.R. n. 448 del 1988 operi quale rinvio formale, come tale suscettibile di trovare applicazione anche in rapporto alle eventuali successive modifiche apportate alla norma richiamata. Però, l'intendimento del legislatore nell'introdurre le figure autonome di furto in appartamento e del furto con strappo è stato quello di inasprire il relativo trattamento sanzionatorio, con la conseguenza che la previsione fra i casi di arresto obbligatorio in flagranza sotto la nuova lettera e-*bis*) dell'art. 380 cod. proc. pen. «lungi dal rappresentare una scelta innovativa, ha costituito lo strumento “tecnico” destinato a soddisfare esclusivamente una esigenza formale di coordinamento normativo». Pertanto, il mancato adeguamento dell'art. 23 del d.P.R. n. 448 del 1988 alla nuova rassegna delle ipotesi di furto enunciate dall'art. 380 cod. proc. pen. non risulta affatto «denotare una sorta di *voluntas excludendi* delle più gravi ipotesi di cui all'art. 624-*bis* cod. pen. dal panorama delle fattispecie in ordine alle quali è consentita l'applicazione della custodia cautelare nei confronti degli imputati minorenni; apparendo, anzi, un siffatto epilogo ermeneutico

come una obiettiva “eterogenesi dei fini” dichiaratamente perseguiti dal legislatore». Conclusivamente, «era compito del giudice *a quo* verificare se, nella specie, non fosse possibile interpretare il richiamo all’art. 380, comma 2, lettera e), cod. proc. pen., contenuto nell’art. 23 del d.P.R. n. 448 del 1988, alla stregua di un rinvio cosiddetto recettizio: vale a dire come richiamo testuale – e normativamente “cristallizzato” – alla disposizione in vigore a quel momento, la quale prevedeva l’arresto obbligatorio (e, dunque, la custodia cautelare per i minorenni) per il delitto di furto, quando ricorresse, fra le altre, taluna delle circostanze aggravanti previste dall’art. 625, primo comma, numeri 1) e 4), seconda ipotesi, cod. pen., nella formulazione all’epoca vigente e suscettibile, dunque, di ricomprendere anche le figure del furto in appartamento e del furto con strappo, ora autonome».

Un accenno merita in questa sede anche l’ordinanza n. **123**, che ha affrontato, ritenendola manifestamente inammissibile, la questione di costituzionalità degli artt. 715, comma 6, e 708, comma 2, cod. proc. pen., nella parte in cui collegano la maturazione dei termini perentori di durata delle misure privative della libertà personale, disposte provvisoriamente a carico dell’estraddando, al mancato verificarsi di eventi non conoscibili dal giudice, se non per effetto di comunicazione da parte del Ministro della giustizia. Secondo la Corte, infatti, la ritardata od omessa comunicazione da parte del Ministero alla Corte di appello competente costituisce una inadempienza «che determina un, seppur grave, inconveniente di fatto», non ricollegabile ai termini perentori previsti dalle norme censurate, «da ritenersi indispensabili e da applicarsi con il massimo rigore, poiché si versa in materia di restrizioni della libertà personale».

In tema di misure cautelari reali, di interesse è l’ordinanza n. **153**, avente ad oggetto l’interpretazione dell’art. 324 cod. proc. pen. data dalla Cassazione e vincolante per il rimettente quale giudice del rinvio, interpretazione che limita i poteri del tribunale del riesame, in caso di impugnazione del decreto di sequestro preventivo, alla sola astratta possibilità di sussumere il fatto in una determinata ipotesi di reato, senza possibilità di verificare, nel singolo caso concreto e sulla base dei fatti per come indicati dal pubblico ministero ed esaminati alla luce delle argomentazioni difensive, se sia ravvisabile il *fumus* del reato prospettato dall’accusa. Nel pronunciarsi per la manifesta inammissibilità, la Corte ha evidenziato la mancata verifica da parte del rimettente delle effettive preclusioni scaturenti dal principio di diritto affermato nella sentenza rescindente: infatti, il giudice *a quo* – si legge in motivazione – assume «in modo del tutto apodittico, che – per effetto del vincolo scaturente dalla *regula iuris* enunciata dalla Corte di legittimità – il proprio potere giurisdizionale resterebbe circoscritto ad un riscontro, puramente “estrinseco” e “cartolare”, dei presupposti di adozione del sequestro preventivo, senza alcuna possibilità di verificare se, nel caso concreto, sia ravvisabile il *fumus*». In realtà, il principio di diritto cui il rimettente deve uniformarsi si limita a fissare la preclusione, per il giudice del riesame delle cautele reali, di un accertamento sul merito dell’azione penale: «il nucleo centrale del principio in parola [...] non si discosta dal tradizionale (e incontestato) rilievo secondo il quale, riguardo alle misure cautelari reali, non è richiesto il presupposto della gravità indiziaria» e ciò si riflette anche sulla ampiezza del sindacato giurisdizionale relativo alla verifica della base fattuale richiesta per l’adozione delle misure cautelari (elevata probabilità di responsabilità per le misure personali, *fumus commissi delicti* per i sequestri). In questa prospettiva, il principio di diritto *de quo* non risulta impedire «la verifica, nel singolo caso concreto, del *fumus* del reato ipotizzato dall’accusa».

2.3. La competenza

«Non è compito di questa Corte procedere ad aggiustamenti delle norme processuali per mere esigenze di coerenza sistematica e simmetria, in ossequio ad un astratto principio di razionalità del sistema normativo, senza che si possano rilevare lesioni di principi o regole contenuti nella Costituzione o di diritti costituzionalmente tutelati»: sulla base di quest’assunto, nella sentenza n. 182 è stato dichiarato inammissibile il dubbio di costituzionalità dell’art. 33-*bis*, comma 1, lettera b), cod. proc. pen., censurato nella parte in cui non comprende tra le esclusioni dalla competenza collegiale il reato di indebita percezione di erogazioni da parte dello Stato ex art. 316-*ter* cod. pen.

Posto che quest’ultima fattispecie, inserita dalla legge 29 settembre 2000, n. 300 per sanzionare

anche quei fatti di illecita percezione di contributi pubblici che non potevano rientrare nella truffa aggravata di cui all'art. 640-*bis* cod. pen., è considerata dalla giurisprudenza di legittimità come sussidiaria e residuale rispetto all'art. 640-*bis* stesso, il rimettente ritiene irragionevole che la cognizione di un reato sussidiario sia attribuita al collegio mentre quella del reato principale rimanga di competenza del giudice monocratico.

Vero è, osserva la Corte, che la collocazione della nuova fattispecie fra i delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione è «singolare», dato che si tratta di reato comune: tuttavia, il giudice a quo si limita a denunciare una mera asimmetria nei trattamenti processuali del reato di cui all'art. 316-*ter* cod. pen. rispetto a quello riservato alla truffa aggravata e «non spiega quali principî costituzionalmente protetti sarebbero lesi».

Inoltre, un eventuale intervento additivo, quale quello invocato, creerebbe una nuova asimmetria, «giacché la fattispecie di cui all'art. 316-*ter* cod. pen. sarebbe devoluta alla cognizione del giudice monocratico con pochissime altre del capo I (quelle previste dagli artt. 329, 331, primo comma, 334 e 335 cod. pen.), pur non presentando, rispetto ad esse, alcuna analogia di struttura e funzione».

2.4. La partecipazione dell'imputato al processo

In tema di contumacia appare interessante la sentenza n. **33**, con la quale la Corte ha dichiarato inammissibile il dubbio di costituzionalità dell'art. 420-*quater*, comma 1, cod. proc. pen., contestato nella parte in cui non prevede espressamente l'obbligo del giudice di dichiarare, lì dove contemplata dalle norme pattizie, la contumacia dell'imputato estradato per fatti diversi e anteriori alla sua consegna, poiché il rimettente sollecita una pronuncia additiva che introduca «un tipo di processo contumaciale nuovo e diverso rispetto a quello disciplinato dal vigente codice di rito penale». Infatti, nell'ordinamento processuale italiano non è ammessa la celebrazione di un processo penale se l'imputato non si presenta in udienza per legittimo impedimento, che può essere individuato, nel caso oggetto del giudizio *a quo*, nella clausola di specialità, che conferisce all'imputato il diritto a non essere processato per fatti anteriori e diversi da quelli che hanno dato luogo all'extradizione. Il rimettente «mostra di essere consapevole della impossibilità di giungere per via interpretativa alla celebrazione di un processo contumaciale, che comporterebbe un'inammissibile estensione analogica delle norme processuali che regolano questo tipo di giudizio, stante la natura eccezionale delle stesse»: però, per conseguire lo scopo di superare la barriera della clausola di specialità, «chiede alla Corte di rendere possibile, mediante una sentenza additiva, la celebrazione di un giudizio contumaciale di mero accertamento, al doppio fine di interrompere la prescrizione e di costituire un titolo valido per inoltrare allo “Stato-rifugio” richiesta di estradizione suppletiva». Ma questo è compito che spetta esclusivamente al legislatore.

La medesima norma è al centro anche della sentenza n. **117**, che ha affrontato, ritenendolo non fondato, il dubbio di legittimità costituzionale degli artt. 159, 160, 420-*quater*, comma 1, e 484 cod. proc. pen. nella parte in cui non prevedono la sospensione obbligatoria del processo nei confronti degli imputati ai quali il decreto di citazione a giudizio sia stato notificato previa emissione del decreto di irreperibilità. Il rimettente ritiene che, nonostante la sentenza n. 399 del 1998 avesse già dichiarato non fondata analoga questione investente gli artt. 159 e 160 cod. proc. pen., la questione debba essere riproposta con riguardo alle modifiche apportate all'art. 111 Cost., i cui commi secondo, terzo e quarto impongono lo svolgimento di un effettivo contraddittorio come requisito di qualsiasi processo, essendo posto «non soltanto a tutela del diritto di difesa, ma anche come garanzia oggettiva rispondente ad un interesse di rilevanza pubblicistica». Secondo la Corte, invece, dalla concezione oggettiva del contraddittorio – sulla cui validità i Giudici costituzionali non si esprimono non possono trarsi le conseguenze prospettate dal rimettente: infatti, il quarto comma dell'art. 111 Cost. non comporta che il profilo oggettivo del contraddittorio non sia correlato con quello soggettivo e non costituisca comunque un aspetto del diritto di difesa (nell'ammettere una deroga al principio, infatti, la norma fa riferimento al consenso dell'imputato). «Ciò che conta – si legge nella sentenza in esame – è sempre la tutela del diritto di difesa, al quale, secondo lo stesso rimettente, la CEDU non accorda, in tema di processo svolto *in absentia*, garanzie maggiori di

quelle previste dall'art. 111 Cost., tanto che egli la evoca più come fonte ispiratrice del diritto interno in materia e dei criteri per interpretarlo che come autonomo parametro di costituzionalità».

2.5. La prova testimoniale

Anche nel 2007 la Corte è tornata a pronunciarsi sul tema delle letture consentite nel corso dell'esame dibattimentale, affrontando, in particolare, nell'ordinanza n. 67, il caso di mutamento dell'organo giudicante. Secondo i rimettenti, nell'ipotesi di rinnovazione del dibattimento per mutamento della persona del giudice monocratico o della composizione del collegio, la richiesta di riesame del dichiarante, ancorchè immotivata, formulata da una parte, impedirebbe di utilizzare ai fini della decisione la prova dichiarativa assunta da diverso giudice, a mezzo di semplice lettura, così determinando il contrasto degli artt. 511, 514 e 525, comma 2, cod. proc. pen. con gli artt. 3, 24, 25, 27, 101 e 111 Cost..

La Corte parte dall'analisi della giurisprudenza consolidata delle Sezioni Unite della Cassazione, secondo cui il principio di immutabilità del giudice *ex* art. 525, comma 2, cod. proc. pen. impone di procedere alla integrale rinnovazione del dibattimento ogni qualvolta intervengano cambiamenti della persona del giudice, ma i verbali delle prove assunte dal magistrato poi sostituito confluiscono – trattandosi di documentazione di attività legittimamente compiuta – nel fascicolo per il dibattimento e possono essere utilizzati ai fini della decisione, successivamente alla rinnovazione dell'istruzione dibattimentale, con la semplice lettura. Tuttavia, sempre secondo la Cassazione, il nuovo giudice può utilizzare le prove dichiarative precedentemente assunte solo qualora l'esame non si compia o per volontà delle parti o per sopravvenuta impossibilità dell'audizione.

Ciò posto, l'ordinanza in oggetto correla la disciplina *de qua* con il principio dell'immediatezza, il quale postula l'identità tra il giudice che acquisisce le prove e quello che decide: «in tale prospettiva, la regola censurata non può dunque qualificarsi, di per sé, come manifestamente irrazionale ed arbitraria», in quanto la parte che chiede la rinnovazione dell'esame esercita un proprio diritto, garantito dal principio di immediatezza, all'assunzione della prova davanti al giudice chiamato a decidere. Ciò non determina una lesione del principio di “non dispersione dei mezzi di prova”, quale aspetto del bene dell'efficienza del processo, «giacché in nessun caso la prova dichiarativa precedentemente assunta va “dispersa”, essendo sempre possibile acquisirla tramite lettura del relativo verbale: con l'unica differenza che, nel caso in cui il riesame del dichiarante sia possibile e la parte ne abbia fatto richiesta, la lettura dovrà seguire tale riesame; mentre, in caso contrario, la prova verrà recuperata a mezzo della sola lettura». Né determina una violazione del principio della ragionevole durata del processo, che deve essere temperato con il complesso delle altre garanzie costituzionali rilevanti nel processo penale, garanzie la cui attuazione non è sindacabile sul piano costituzionale se frutto di scelte non prive di una valida *ratio* giustificativa.

Non è ravvisabile neppure il *vulnus* del principio di eguaglianza, dal momento che le norme indicate a confronto non possono essere evocate quali *tertia comparationis*: ciò vale innanzitutto per l'art. 190-*bis* cod. proc. pen., stante il carattere di eccezionalità delle limitazioni da esso introdotte alla ripetizione delle prove assunte da diverso giudice in procedimenti per reati di criminalità organizzata. Ma vale altresì per l'art. 1, comma 2, del d.l. 23 ottobre 1996, n. 553, convertito nella legge 23 dicembre 1996, n. 652, in base al quale, in caso di accoglimento della dichiarazione di astensione o di ricasazione del giudice per incompatibilità *ex* art. 34, comma 2, cod. proc. pen., il nuovo giudice può utilizzare gli atti anteriormente compiuti mediante sola lettura, a meno che “ritenga necessario rinnovarli”, poiché detta disciplina era destinata a far fronte, in via contingente e transitoria, alla particolare situazione determinata dalle sentenze costituzionali che avevano esteso sensibilmente le ipotesi di incompatibilità; e vale, infine, anche per l'art. 514, comma 1, cod. proc. pen., in base al quale è consentita la lettura dibattimentale delle dichiarazioni assunte nell'udienza preliminare, se si tratta di dichiarazioni rese nelle forme previste dagli artt. 498 e 499 cod. proc. pen. alla presenza dell'imputato o del difensore, e ciò perché il rimettente non tiene conto del diritto delle parti di chiedere comunque un nuovo esame, in dibattimento, delle persone già sentite in tale udienza, con conseguente applicabilità dell'art. 511, comma 2, cod. proc. pen.

La pronuncia conclude, pertanto, per la manifesta infondatezza della questione.

Interessante appare altresì la ordinanza n. **456**, relativa alla mancata previsione della facoltà di astenersi dal testimoniare per la persona giudicata in un procedimento connesso definito con sentenza di patteggiamento, se nel procedimento aveva negato la propria responsabilità o non aveva reso alcuna dichiarazione. La Corte osserva che, nel censurare l'art. 197-*bis*, comma 4, cod. proc. pen., il rimettente parte dal presupposto che, considerata la finalità di garanzia della norma censurata, volta a contemperare il diritto al contraddittorio dell'imputato con il diritto al silenzio di chi, sin dall'inizio, abbia operato tale scelta, la condizione di chi opta per il patteggiamento vada equiparata integralmente a quella di chi sia destinatario di una sentenza di condanna, poiché entrambi "hanno scelto la via del silenzio ed hanno riportato una sentenza comportante l'irrogazione della pena" ed entrambi, se costretti a deporre, potrebbero invocare il *nemo tenetur se detegere*; però, anche a prescindere dalle profonde differenze fra i due tipi di giudizio posti a raffronto e fra le sentenze che li definiscono, «ad inficiare il presupposto [...] risulta dirimente il rilievo che, proprio a fronte delle caratteristiche che connotano il modello di patteggiamento, la posizione di coloro che decidono di accedere ad esso diverge rispetto al modulo processuale dell'accertamento "ordinario", specificamente in relazione alle caratteristiche dei dichiaranti». Infatti, mentre in quest'ultimo caso «l'imputato è naturalmente chiamato a dichiarare in relazione alla vicenda processuale e si prospettano, in corrispondenza di ciò, varie situazioni processuali conseguenti alle diverse manifestazioni dichiarative (confessione, dichiarazione di innocenza, chiamata di correità, facoltà di non rispondere e simili); invece, tale varietà di ipotesi è eccentrica rispetto alla posizione del soggetto che abbia optato per l'applicazione della pena su richiesta», il quale, poiché proiettato verso una soluzione processuale di *nolo contendere*, è sostanzialmente indifferente rispetto a prospettive defensionali diversificate e rispetto alla molteplicità delle possibili dichiarazioni.

Conseguentemente, conclude la Corte, la scelta «di garantire, in relazione al successivo obbligo testimoniale, maggior cautela per l'imputato condannato a seguito di giudizio, rispetto a quello che abbia scelto di definire la propria posizione processuale mediante il "patteggiamento", risulta non irragionevole alla stregua delle differenti caratteristiche strutturali dei due riti», considerato altresì che, nell'opzione del rito alternativo, l'imputato è posto *ex ante* nella condizione di conoscere tutte le conseguenze che derivano dalla scelta processuale effettuata, «tra le quali, innanzitutto, quella di ottenere un'"applicazione della pena", equiparata ad una sentenza di condanna solo rispetto ai fini espressamente indicati dalla legge».

Neppure può dirsi violato il diritto di difesa, che è adeguatamente salvaguardato «sia dalle garanzie connaturate alle modalità di audizione del soggetto come "testimone assistito", sia dal complesso di garanzie – di diretta derivazione dal precetto costituzionale – che risultano attuate in altre norme del sistema, quali quelle del comma 5 del medesimo art. 197-*bis* e del comma 2 dell'art. 198, per il codice di rito, o dell'art. 384 per il codice sostanziale».

La Corte dichiara, quindi, la questione manifestamente infondata.

2.6. La determinazione del trattamento sanzionatorio

La sentenza n. **192** presenta interessanti argomentazioni in ordine alla nuova disciplina del giudizio di comparazione fra circostanze introdotta dalla legge 5 dicembre 2005, n. 251, e precisamente al nuovo testo dell'art. 69, quarto comma, cod. pen., contestato ove stabilirebbe il divieto di prevalenza delle circostanze attenuanti sulla recidiva reiterata, di cui all'art. 99, quarto comma, cod. pen..

Osserva la Corte che le censure dei rimettenti partono dalla premessa che la norma denunciata avrebbe determinato una indebita limitazione del potere-dovere del giudice di adeguamento della pena al caso concreto, una sorta di «"automatismo sanzionatorio", correlato ad una presunzione *iuris et de iure* di pericolosità sociale del recidivo reiterato», in quanto «il fatto che il colpevole del nuovo reato abbia riportato due o più precedenti condanne per delitti non colposi [...] farebbe inevitabilmente scattare il meccanismo limitativo degli esiti del giudizio di bilanciamento tra circostanze [...]: con l'effetto di "neutralizzare" – anche quando si sia in presenza di precedenti

penali remoti, non gravi e scarsamente significativi in rapporto alla natura del nuovo delitto – la diminuzione di pena connessa alle circostanze attenuanti concorrenti». Tale assunto poggia, a sua volta, sul presupposto che, a seguito della legge n. 251 del 2005, la recidiva reiterata sia divenuta obbligatoria e non possa essere discrezionalmente esclusa dal giudice.

Però, sottolinea la Corte, «quella che i rimettenti danno per scontata non rappresenta [...] l'unica lettura astrattamente possibile del vigente quadro normativo».

Secondo una prima interpretazione, la obbligatorietà della recidiva reiterata si desumerebbe dalla lettera dell'art. 99, quarto comma, cod. pen., in cui l'utilizzazione, «con riferimento al previsto aumento di pena, del verbo essere all'indicativo presente (“è”) – in luogo della voce verbale “può”, che compariva nel testo precedente e che figura tuttora nei primi due commi dello stesso art. 99 cod. pen. – indurrebbe a ritenere che il legislatore abbia inteso ripristinare [...] il regime di obbligatorietà preesistente alla riforma attuata dal decreto legge 11 aprile 1974, n. 99»; nondimeno, secondo altra linea esegetica, il nuovo testo della legge potrebbe anche essere letto «nel diverso senso che l'indicativo presente “è” si riferisca, nella sua imperatività, esclusivamente alla misura dell'aumento di pena conseguente alla recidiva pluriaggravata e reiterata – aumento che, a differenza che per l'ipotesi della recidiva aggravata, di cui al secondo comma dell'art. 99 cod. pen., il legislatore del 2005 ha voluto rendere fisso, anziché variabile tra un minimo ed un massimo – lasciando viceversa inalterato il potere discrezionale del giudice di applicare o meno l'aumento stesso», e ciò in considerazione del fatto che la recidiva reiterata e quella pluriaggravata altro non sono se non «mere *species* della figura generale di cui al primo comma dell'art. 99 cod. pen.».

La conferma dell'esattezza di tale interpretazione, secondo i suoi fautori, si trarrebbe anche dal fatto che l'unica previsione espressa di obbligatorietà della recidiva presente nell'art. 99 suddetto è quella di cui all'attuale quinto comma, che prevede l'aumento di pena obbligatorio solo laddove si tratti di uno dei delitti indicati nell'art. 407, comma 2, lettera a), cod. proc. pen..

Poiché i rimettenti hanno ommesso di verificare la praticabilità di tale diversa opzione ermeneutica, non si sono neppure chiesti se, perché divenga operante il regime di obbligatorietà *ex* quinto comma, «debba rientrare nell'elenco dei gravi reati, di cui all'art. 407, comma 2, lettera a), cod. proc. pen., il delitto oggetto della precedente condanna, ovvero il nuovo delitto che vale a costituire lo *status* di recidivo, o piuttosto, indifferentemente, l'uno o l'altro, o addirittura entrambi».

A ciò si aggiunga, osserva ancora la sentenza, che, «nei limiti in cui si escluda che la recidiva reiterata sia divenuta obbligatoria, è possibile ritenere [...] che venga meno, *eo ipso*, anche l'“automatismo” oggetto di censura, relativo alla predeterminazione dell'esito del giudizio di bilanciamento tra circostanze eterogenee sulla base di un'asserita presunzione assoluta di pericolosità sociale», poiché il giudice applicherà l'aumento di pena previsto per la recidiva reiterata solo qualora ritenga il nuovo episodio criminoso concretamente significativo sotto il profilo della più accentuata colpevolezza e della maggiore pericolosità del reo.

I giudici rimettenti, d'altra parte, non spiegano quali argomenti si oppongano ad una tale conclusione, in particolare «non si chiedono se la conclusione stessa possa trovare ostacolo nell'indirizzo dominante della giurisprudenza di legittimità [...] in forza del quale la facoltatività della recidiva atterrebbe unicamente all'aumento di pena, e non anche agli altri effetti penali della stessa, rispetto ai quali il giudice sarebbe comunque vincolato a ritenere esistente la circostanza; o se assuma, al contrario, rilievo dirimente [...] la considerazione che il giudizio di bilanciamento attiene anch'esso al momento commisurativo della pena». Qualora si ammettesse, infatti, che la recidiva reiterata mantiene il carattere di facoltatività ma ha comunque efficacia inibente dell'applicazione di attenuanti concorrenti, essa, paradossalmente, verrebbe ad assumere un carattere per così dire “neutro” agli effetti della determinazione della pena nell'ipotesi di reato non ulteriormente circostanziato, mentre sarebbe in concreto “aggravante” nell'ipotesi di reato circostanziato “*in mitius*”.

In tale ottica, prosegue la Corte, l'esclusione della obbligatorietà della recidiva reiterata verrebbe ad inficiare la motivazione sia sulla rilevanza – poiché tutti i rimettenti procedono per delitti non

compresi nell'elenco dell'art. 407, comma 2, lettera a), cod. proc. pen. o non indicano i delitti cui si riferiscono le precedenti condanne, ovvero fanno riferimento a delitti non inseriti nel suddetto elenco – sia sulla non manifesta infondatezza, posto che tutti si dolgono del fatto che la presunzione di pericolosità, sottesa alla norma denunciata, scatti a prescindere dalla natura dei reati di cui si discute.

La omessa verifica della praticabilità di una soluzione ermeneutica diversa da quella posta a base delle censure e tale da consentire di superare i dubbi di illegittimità manifestati comporta una pronuncia di inammissibilità.

Alle medesime conclusioni la Corte perviene nella ordinanza n. **409**, che richiama in motivazione la sentenza n. 192 appena analizzata.

2.7. La sospensione condizionale della pena

In riferimento all'istituto della sospensione condizionale della pena si registra l'ordinanza n. **363**, nella quale la Corte – dichiarando la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità dell'art. 168, terzo comma, cod. pen., come modificato dalla legge 26 marzo 2001, n. 128, censurato ove prevede, in relazione all'art. 674, comma 1-bis, cod. proc. pen., la revoca, in sede di esecuzione, della sospensione condizionale concessa in violazione dell'art. 164, quarto comma, cod. pen., anche quando si tratti di beneficio accordato in sede di patteggiamento – ha affermato che con l'articolo censurato il legislatore ha inteso «introdurre uno strumento capace di porre rimedio, a posteriori, alla illegittima reiterazione della sospensione condizionale», per ovviare agli inconvenienti legati al difettoso funzionamento del casellario giudiziale, «il quale, a causa dei ritardi negli aggiornamenti, impedisce spesso al giudice di riscontrare, al momento del giudizio, l'esistenza di precedenti condanne a pena sospesa, ostative ad una nuova concessione del beneficio».

Proprio in tale ottica viene richiamato l'indirizzo interpretativo – di cui il rimettente non ha tenuto conto neppure per contestarne la validità – secondo il quale «la possibilità di revoca *in executivis* della sospensione condizionale [deve] intendersi limitata, ad onta della indifferenziata lettera della norma, alla sola ipotesi in cui l'elemento ostativo non fosse conoscibile nella fase di cognizione: mentre, in caso contrario – quando, cioè, il giudice della cognizione, pur potendo accorgersi dei precedenti ostativi, abbia egualmente concesso il beneficio a causa di un'erronea valutazione – anche la nuova ipotesi di revoca dovrebbe conseguire alla proposizione degli ordinari mezzi di impugnazione». Questa linea di lettura appare avvalorata anche dall'ulteriore argomento di ordine sistematico «per cui solo nella prospettiva dianzi indicata la norma non porrebbe problemi di violazione del giudicato – trasformando lo strumento censurato in un nuovo mezzo straordinario di impugnazione *contra reum*, svincolato da limiti temporali – poiché non si tratterebbe di rivedere una decisione erronea presa in sede di cognizione, ma soltanto di eliminare una violazione di legge commessa in presenza di una situazione oggettiva, non percepita né percepibile dal giudice della cognizione, ma divenuta conoscibile solo *ex post*».

2.8. L'appello

La prima pronuncia che, sia per la portata delle conclusioni sia per l'ampiezza delle argomentazioni, riveste un particolare interesse è la sentenza n. **26** – più volte menzionata nell'arco di questa rassegna – che ha sancito l'incostituzionalità, per contrasto con l'art. 111, secondo comma, Cost., dell'art. 1 della legge 20 febbraio 2006, n. 46 nella parte in cui, sostituendo l'art. 593 cod. proc. pen., esclude che il pubblico ministero possa appellare contro le sentenze di proscioglimento, fatta eccezione per le ipotesi di cui all'art. 603, comma 2, del medesimo codice, se la nuova prova è decisiva, nonché dell'art. 10, comma 2, della stessa legge, nella parte in cui prevede che l'appello proposto contro una sentenza di proscioglimento dal pubblico ministero prima della entrata in vigore della legge è dichiarato inammissibile.

Se è vero che, come già ampiamente ricordato nel capitolo sul giusto processo, il principio della parità delle parti sancito dall'art. 111, secondo comma, Cost., non può intendersi come assoluta identità tra i poteri delle due parti necessarie del processo penale, potendo una disparità di

trattamento essere giustificata «sia dalla peculiare posizione istituzionale del pubblico ministero, sia dalla funzione allo stesso affidata, sia da esigenze connesse alla corretta amministrazione della giustizia», è altrettanto vero, però, che alterazioni di tale simmetria sono costituzionalmente ammissibili solo se risultino contenute entro i limiti della ragionevolezza, comparando «la *ratio* che ispira, nel singolo caso, la norma generatrice della disparità e l'ampiezza dello “scalino” da essa creato tra le posizioni delle parti».

Ciò vale, come è ovvio, anche per il potere di impugnazione delle parti. Sulla premessa che il doppio grado di giurisdizione non fruisce, di per sé, di copertura costituzionale, la Corte ha ripetutamente rilevato, anche nella giurisprudenza precedente, richiamata, come «il potere di impugnazione nel merito della sentenza di primo grado da parte del pubblico ministero presenti margini di “cedevolezza” più ampi, a fronte di esigenze contrapposte, rispetto a quelli che connotano il simmetrico potere dell'imputato», poiché, mentre il primo trova copertura costituzionale unicamente entro i limiti di operatività del principio di parità delle parti, il secondo viene a correlarsi anche al fondamentale diritto di difesa. Peraltro, evidenzia ancora la Corte, «ciò non toglie che le eventuali menomazioni del potere di impugnazione della pubblica accusa, nel confronto con lo speculare potere dell'imputato, debbano comunque rappresentare [...] soluzioni normative sorrette da una ragionevole giustificazione, nei termini di adeguatezza e proporzionalità».

Applicando detti principi nel caso di specie, i Giudici hanno ravvisato che, «al di sotto dell'assimilazione formale delle parti [...] la norma censurata racchiude una dissimmetria radicale», in quanto il pubblico ministero, a differenza dell'imputato, «viene privato del potere di proporre doglianze di merito avverso la sentenza che lo veda totalmente soccombente, negando *per integrum* la realizzazione della pretesa punitiva fatta valere con l'azione intrapresa, in rapporto a qualsiasi categoria di reati». La rimozione del potere di appello è generalizzata, in quanto estesa indistintamente a tutti i processi, «anche quando si discuta dei delitti più severamente puniti e di maggiore allarme sociale, che coinvolgono valori di primario rilievo costituzionale», ed è altresì unilaterale, in quanto «non trova alcuna specifica “contropartita” in particolari modalità di svolgimento del processo [...] essendo sancita in rapporto al giudizio ordinario, nel quale l'accertamento è compiuto nel contraddittorio delle parti».

Tale alterazione del trattamento paritario di pubblico ministero ed imputato non è giustificata neppure dalle *rationes* che, in base ai lavori parlamentari, sorreggono la riforma. L'illustrazione della proposta di legge A.C. 4604 da parte dei relatori alla Commissione giustizia della Camera dei deputati ha rilevato *in primis* che la reiterazione dei tentativi dello Stato di condannare un individuo già risultato innocente in primo grado verrebbe ad assumere una connotazione “persecutoria”, contraria ai “principi di uno Stato democratico”. In realtà, «la sussistenza o meno della colpevolezza dell'imputato al di là di ogni ragionevole dubbio rappresent[a] la risultante di una valutazione, e la previsione di un secondo grado di giurisdizione di merito trova la sua giustificazione proprio nell'opportunità di una verifica piena della correttezza delle valutazioni del giudice di primo grado, che non avrebbe senso dunque presupporre esatte, equivalendo ciò a negare la ragione stessa dell'istituto dell'appello». Perciò, l'iniziativa del pubblico ministero volta a verificare i possibili errori del primo giudice non può dirsi di per sé persecutoria, ma ha come scopo istituzionale «assicurare la corretta applicazione della legge penale nel caso concreto e – tramite quest'ultima – l'effettiva attuazione dei principi di legalità e di eguaglianza».

Neppure il richiamo alle norme internazionali pattizie vale a giustificare l'intervento legislativo contestato: a fondamento della scelta legislativa viene allegata la necessità di uniformare l'ordinamento italiano all'art. 2 del Protocollo addizionale n. 7 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e all'art. 14, par. 5, del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, secondo cui ogni persona condannata ha diritto a che l'accertamento della sua colpevolezza o la condanna siano riesaminati da un tribunale superiore o di seconda istanza, principio che sarebbe vulnerato in caso di condanna in secondo grado. Peraltro, osservano i Giudici costituzionali, alla luce dell'art. 2 del citato Protocollo addizionale n. 7, il diritto della persona dichiarata colpevole al riesame della dichiarazione di colpa o di condanna può essere oggetto di eccezioni, “quando essa sia stata dichiarata colpevole e condannata a seguito di un ricorso avverso il

suo proscioglimento”: «quest’ultima eccezione presuppone, evidentemente, che la legge interna contempra un potere di impugnazione *contra reum*, e quindi a favore dell’organo dell’accusa».

Infine, la Corte non condivide nemmeno l’assunto per cui comporterebbe una situazione di diminuita garanzia «un assetto nel quale la decisione di proscioglimento di un giudice (quello di primo grado), che ha assistito alla formazione della prova nel contraddittorio fra le parti, può essere ribaltata da altro giudice (quello di appello), che fonda invece la sua decisione su una prova prevalentemente scritta»: a tal proposito, infatti, «è assorbente la considerazione che il rimedio all’eventuale *deficit* delle garanzie che assistono una parte processuale va rinvenuto – in via preliminare – in soluzioni che escludano quel difetto, e non già in una eliminazione dei poteri della parte contrapposta che generi un radicale squilibrio nelle rispettive posizioni».

Alla sentenza n. 26 ha fatto richiamo la sentenza n. **320** per dichiarare l’illegittimità, sempre per contrasto con l’art. 111, secondo comma, Cost., dello stesso art. 2 della legge n. 46 del 2006, nella parte in cui, modificando l’art. 443, comma 1, cod. proc. pen., esclude che il pubblico ministero possa appellare contro le sentenze di proscioglimento emesse a seguito di giudizio abbreviato.

La disciplina dell’abbreviato contemplava, sin dall’origine, limiti all’appellabilità della sentenza, «volti segnatamente ad evitare che il giudizio svoltosi in primo grado con tale rito vedesse ritardata la sua completa definizione per effetto dell’applicazione dell’ordinario regime delle impugnazioni, con il rischio di compromettere il fine deflattivo del procedimento penale». Mentre in base all’originario art. 443 cod. proc. pen. tali limiti erano ripartiti paritariamente fra le parti, successivi interventi della stessa Corte e del legislatore determinarono la totale rimozione dei limiti all’impugnazione relativi all’imputato, mentre il permanere della preclusione dell’appello della parte pubblica contro le sentenze di condanna non modificative del titolo di reato fu ritenuto non lesivo del principio di parità fra accusa e difesa, «in quanto giustificata, per un verso, dall’obiettivo primario di una rapida e completa definizione dei processi svoltisi in primo grado secondo il rito abbreviato, e, per un altro verso, dalla circostanza che le sentenze sottratte all’appello segnavano comunque la realizzazione della pretesa punitiva», sia pure con una difformità di ordine quantitativo rispetto alle richieste dell’accusa.

Nella sentenza n. 320 i Giudici costituzionali richiamano la propria precedente giurisprudenza, per giungere alla conclusione che «le considerazioni sulla cui scorta questa Corte ha reiteratamente affermato la legittimità dell’originario limite all’appello della parte pubblica nel giudizio abbreviato [...] non possono valere» con riferimento alla «radicale ablazione del potere di appellare le sentenze di proscioglimento», poiché dette sentenze disattendono *in toto* la pretesa punitiva.

Tale ablazione non può essere giustificata neppure dall’obiettivo di garantire maggiore celerità nella definizione dei processi, poiché il valore della ragionevole durata del processo «non può essere comunque perseguito attraverso la totale soppressione di rilevanti facoltà di una sola delle parti», tanto più a fronte della fisionomia, già sensibilmente sbilanciata sul versante della parte pubblica, che ha assunto il rito abbreviato, «con conseguente significativa attenuazione – rispetto all’assetto di origine – della valenza del “sacrificio” insito nella rinuncia al contraddittorio nella formazione della prova, ad opera dell’imputato».

La medesima legge n. 46 del 2006 è, infine, al centro anche dell’ordinanza n. **32**, che ha affrontato il diverso profilo della esclusione del potere di appellare le sentenze di proscioglimento ad opera della parte civile. La Corte, peraltro, non è entrata nel merito del problema e si è pronunciata per la manifesta inammissibilità, osservando che la premessa da cui prendono le mosse i rimettenti – ossia che la novella abbia soppresso il potere di appello della parte civile – non appare incontestata, avendo la Cassazione sostenuto anche l’opposta tesi, facendo leva sulla *voluntas legis* risultante dai lavori parlamentari, mentre i giudici *a quibus* non hanno esposto le ragioni per cui gli argomenti a sostegno di questo secondo orientamento interpretativo non possono essere condivisi.

2.9. Il rito direttissimo

Anche se conclusasi con una declaratoria di manifesta inammissibilità, deve essere in questa sede

menzionata l'ordinanza n. **199**, in tema di legittimità dell'art. 6, comma 5, del decreto legge 26 aprile 1993, n. 122, convertito, con modificazioni, nella legge 25 giugno 1993, n. 205, nella parte in cui, stabilendo per i reati in materia di discriminazione razziale, etnica e religiosa il rito direttissimo anche fuori dai casi di cui all'art. 449 cod. proc. pen., salvo che siano necessarie speciali indagini, non prevede che l'imputato debba essere presentato in udienza nel termine di quindici giorni dall'arresto o dall'iscrizione nel registro delle notizie di reato: ciò determinerebbe, secondo il rimettente, uno squilibrio ingiustificato fra la posizione del pubblico ministero, che sarebbe libero di svolgere attività investigativa senza altro limite temporale che quello generale di durata delle indagini, e la posizione dell'imputato, che disporrebbe di soli dieci giorni *ex art. 451, comma 6, cod. proc. pen.* per approntare la difesa, ed un'ingiustificata disparità di trattamento tra gli imputati sottoposti al direttissimo nei casi previsti dall'art. 449 cod. proc. pen e quelli sottoposti al direttissimo "atipico" di cui alla norma censurata.

In realtà, osserva la Corte, lo stesso giudice *a quo* evidenzia «la differenza esistente, sul piano dei presupposti, tra il giudizio direttissimo "tipico" [...] e la figura "atipica" [...] regolata dalla norma denunciata», poiché il primo postula una particolare situazione di evidenza della prova, legata all'arresto in flagranza o alla confessione dell'indagato, mentre il secondo si lega alla semplice assenza della necessità di speciali indagini, «essendo il rito speciale giustificato, in tale seconda ipotesi, da esigenze di immediatezza ed esemplarità del processo relativo a particolari categorie di illeciti». Inoltre, prosegue l'ordinanza, il concetto di "prova evidente" si pone, rispetto al paradigma della "non necessità di speciali indagini", in un rapporto da *species ad genus*, poiché, se l'esistenza di una prova evidente «implica sempre la "non necessità di speciali indagini", non è vero l'inverso». Pertanto, «l'allineamento, invocato dal rimettente, delle due ipotesi poste a confronto quanto ai termini di instaurazione del rito [...] non potrebbe essere comunque considerato come l'unica soluzione, costituzionalmente obbligata, onde eliminare i possibili squilibri» che la disposizione censurata determinerebbe, anche perché il rimettente denuncia l'inadeguatezza dei termini di difesa non in assoluto, ma in relazione alla consistenza delle indagini e avendo di mira una ipotesi patologica rispetto al sistema: in tale ottica, «l'esigenza di evitare che l'organo dell'accusa concretamente promuova il suddetto giudizio dopo aver esperito investigazioni complesse, potrebbe essere soddisfatta anche con strumenti diversi dalla previsione di uno sbarramento temporale "preventivo"» e l'individuazione di tali rimedi implica scelte discrezionali, che esulano dai poteri della Corte.

2.10. L'opposizione a decreto penale di condanna

Sulle peculiarità del procedimento per decreto insiste l'ordinanza n. **323**, nel dichiarare manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 461, comma 3, cod. proc. pen., contestato ove non prevede la facoltà per l'imputato, opponente a decreto penale di condanna, di chiedere al giudice, in alternativa ai riti speciali, il giudizio ordinario e ottenere la fissazione dell'udienza preliminare, e dell'art. 464, comma 1, cod. proc. pen., nella parte in cui non prevede che, se l'opponente ha chiesto il giudizio ordinario o non ha formulato richiesta di riti speciali, il giudice fissi l'udienza preliminare. È errato il presupposto – osservano i Giudici costituzionali – che il giudizio introdotto a seguito dell'opposizione dell'imputato debba essere, necessariamente ed integralmente, ripristinatorio della situazione processuale in cui l'imputato versava prima dell'emissione del decreto penale di condanna, dal momento che la particolarità del procedimento in oggetto si manifesta anche nelle modalità di introduzione della fase processuale e di investitura della regudicanda in capo al giudice del dibattimento, proprio perché si tratta di giudizio pur sempre conseguente all'opposizione: «sicché, l'introduzione del rito, improntato a presupposti e cadenze diversi *ab origine* da quelli del modulo processuale ordinario, non può che confermare – anche in ordine alle concrete modalità di instaurazione del giudizio – la specificità propria del procedimento monitorio, configurato quale rito a contraddittorio eventuale e differito». Così, nonostante il decreto penale di condanna si configuri come una sorta di decisione "preliminare" destinata, in caso di opposizione, ad essere sostituita da una pronuncia resa all'esito del dibattimento, la proposizione dell'opposizione non è idonea ad elidere *in toto* le peculiarità che contraddistinguono presupposti, finalità e modulazione del rito monitorio e che lo differenziano dal procedimento ordinario. Non è

corretta l'assimilazione tra l'imputato che, destinatario di un decreto penale di condanna, abbia proposto opposizione, e l'imputato nei cui confronti si procede nelle forme ordinarie: infatti, solo nel primo caso «viene in essere una delibazione giurisdizionale compiuta dal giudice richiesto del provvedimento, la quale si concreta in una penetrante valutazione, in rito e nel merito, di tutti i presupposti che condizionano la adottabilità del decreto». Perciò, se l'opposizione vale a garantire il contraddittorio pretermesso nella fase monitoria, ciò non incide sul fatto che il decreto penale di condanna sia atto terminativo di una fase processuale ritualmente conclusasi con una statuizione giurisdizionale, «così evidenziandosi la piena ragionevolezza del mancato innesto dell'udienza preliminare nella fase successiva all'opposizione, pena l'indebita perequazione tra il “già giudicato” con decreto di condanna e colui nei cui confronti sia stata soltanto esercitata l'azione penale».

2.11. Il procedimento davanti al giudice di pace

Numerose sono le questioni portate all'attenzione della Corte dai giudici di pace e concernenti il particolare procedimento che davanti ad essi si svolge.

La peculiarità del rito dinanzi al giudice di pace è stata messa in luce nell'ordinanza n. **28**, che ha dichiarato la manifesta infondatezza della questione di legittimità dell'art. 2 del d.lgs. 28 agosto 2000, n. 274, censurato in quanto preclude all'imputato la possibilità di far ricorso ai riti alternativi. La Corte ha evidenziato come detto procedimento «presenti caratteri assolutamente peculiari [...] tali da giustificare sensibili deviazioni rispetto al modello ordinario»: infatti, il decreto contempla «forme alternative di definizione, non previste dal codice di procedura penale, le quali si innestano in un procedimento connotato, già di per sé, da un'accentuata semplificazione e concernente reati di minore gravità, con un apparato sanzionatorio del tutto autonomo». In particolare, il patteggiamento «mal si concilierebbe con il costante coinvolgimento della persona offesa nel procedimento, anche in rapporto alle forme alternative di definizione», ossia, esclusione della procedibilità per particolare tenuità del fatto e estinzione del reato conseguente a condotte riparatorie; analoghe considerazioni valgono, altresì, per il giudizio abbreviato, nella cui esclusione «è possibile scorgere un portato della strategia di valorizzazione del ruolo della persona offesa, che ispira il nuovo processo davanti al giudice di pace». A ciò si aggiunga che «il giudizio abbreviato – il quale postula una definizione del processo di tipo “cartolare”, basata essenzialmente sulle risultanze degli atti di indagine – si presenta difficilmente compatibile con il ruolo marginale che [...] è assegnato alle indagini preliminari, le quali si sostanziano in una fase investigativa affidata in via principale alla polizia giudiziaria».

In relazione ad alcune questioni la Corte non è potuta andare oltre un giudizio di manifesta inammissibilità.

Nell'ordinanza n. **7**, in un caso in cui veniva in discussione la disposizione, dettata dall'art. 32, comma 3, dell'indicato d.lgs. n. 274 del 2000, secondo cui il verbale d'udienza, di regola, è redatto solo in forma riassuntiva, la Corte ha evidenziato l'erroneo presupposto interpretativo del rimettente, considerato che «la norma censurata [...] non esclude il potere del giudice di pace – in presenza di particolari situazioni – di redigere tale verbale con i mezzi di riproduzione meccanica».

All'errato presupposto ermeneutico fa riferimento anche l'ordinanza n. **63**, per dichiarare manifestamente inammissibile la questione di costituzionalità dell'art. 34, comma 3, dello stesso d.lgs., censurato ove subordina al consenso dell'imputato e della parte offesa la pronuncia, all'esito del dibattimento, della sentenza di esclusione della procedibilità nei casi di particolare tenuità del fatto: infatti, il tenore letterale della norma *de qua* è inequivoco nel dare rilievo, ai fini dell'operatività dell'istituto nella fase successiva all'esercizio dell'azione penale, «non già [ad] una condizione positiva (il consenso), ma [ad] una condizione negativa (la non opposizione: se l'imputato e la persona offesa non si oppongono)», con la conseguenza che, in realtà, una manifestazione di volontà è necessaria non già al fine di permettere la dichiarazione di particolare tenuità del fatto, quanto piuttosto al fine di impedirla e, «ove quest'ultima manifestazione di volontà manchi, detta dichiarazione deve ritenersi ammissibile».

La mancata conformazione al canone della sperimentazione dell'interpretazione *secundum constitutionem* è alla base della declaratoria di manifesta inammissibilità della questione di

legittimità dell'art. 27, commi 1, 3, lettera d), e 4 dello stesso d.lgs., contestato nella parte in cui non consentirebbe al giudice di ordinare la formulazione dell'imputazione al pubblico ministero che sia rimasto inerte o abbia espresso parere contrario alla citazione a giudizio della persona cui è attribuito l'addebito nel ricorso immediato (ordinanza n. 43): infatti, il rimettente fonda le censure sul presupposto che egli, non condividendo l'opposizione del pubblico ministero, debba emettere l'atto di *vocatio in iudicium*, senza tenere nel debito conto che il giudice di legittimità ha prospettato, per il caso indicato, la diversa opzione, compatibile con i parametri evocati degli artt. 3, 24 e 111 Cost., della trasmissione degli atti al pubblico ministero affinché possa procedere nelle forme ordinarie, e senza considerare che l'art. 17, comma 4, dello stesso d.lgs. gli consente di ordinare la formulazione dell'imputazione al pubblico ministero che, dopo la trasmissione degli atti da parte del giudice, abbia avanzato richiesta di archiviazione.

Secondo l'ordinanza n. 27, l'omessa previsione nell'art. 20 del d.lgs. n. 274 del 2000 che la citazione davanti al giudice di pace debba contenere l'avviso della facoltà dell'imputato di accedere ai riti alternativi, in particolare all'oblazione, non è atta a menomare il diritto di difesa dell'imputato, giacché, a differenza del giudizio dinanzi al pretore, nel giudizio dinanzi al giudice di pace detta omissione non determina la irrimediabile perdita della facoltà di chiedere il rito abbreviato, poiché la domanda di oblazione può essere presentata nel corso dell'udienza di comparizione, prima dell'apertura del dibattimento, ed in tale udienza l'imputato è obbligatoriamente assistito da un difensore, «onde risultano pienamente garantite la difesa tecnica e l'informazione circa le varie forme di definizione del procedimento».

In tema di riparto delle competenze fra giudice di pace e tribunale ordinario si segnalano l'ordinanza n. 47, che ha affrontato la questione di costituzionalità degli artt. 186, comma 2, e 187, comma 7, del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285, Nuovo Codice della Strada, censurati nella parte in cui attribuiscono la competenza a giudicare sul reato di guida in stato di alterazione da sostanza stupefacente al giudice di pace anziché al tribunale ordinario, e le ordinanze n. 133 e n. 396, che hanno affrontato la questione di legittimità dell'art. 186 dello stesso d.lgs., contestato nella parte in cui, viceversa, attribuisce al tribunale la cognizione del reato di guida in stato di ebbrezza. Secondo i rimettenti, il regime differenziato della competenza non troverebbe giustificazione né in una minore gravità del reato di guida in stato di alterazione da stupefacenti né in altri criteri relativi all'attività istruttoria: in tutti e tre i casi la Corte, nel concludere per la manifesta inammissibilità, ha evidenziato la carenza di motivazione in ordine alle ragioni che hanno indotto i rimettenti a scartare l'interpretazione alternativa secondo cui il richiamo dell'art. 186, comma 2, cod. strada, contenuto nel comma 7 del novellato art. 187, «deve ritenersi riferito, nell'intenzione del legislatore, sia al trattamento sanzionatorio che alla disciplina sulla competenza».

3. Le controversie in materia di circolazione stradale

Anche nel 2007 sono state numerose le pronunce riguardanti problematiche riconducibili al tema della circolazione stradale, con una marcata prevalenza di ordinanze a fronte di sole due sentenze.

In ordine al rilevamento di violazioni del limite di velocità mediante apparecchiature elettroniche, la sentenza n. 277 ha concluso per la non fondatezza del dubbio di legittimità dell'art. 45 del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285, censurato nella parte in cui non prevede che le suddette apparecchiature siano sottoposte a verifiche periodiche della funzionalità (taratura). Secondo la Corte, il rimettente ha erroneamente individuato come termine di paragone il decreto ministeriale 28 marzo 2002, n. 182, che si riferisce alla diversa materia degli strumenti per la determinazione della quantità e/o del prezzo nelle transazioni commerciali, laddove, viceversa, il riferimento corretto è alla legge 11 agosto 1991, n. 273, il cui art. 2, al fine di consentire la taratura, prevede la "realizzazione dei campioni primari" sia per le "unità di misura di base" e "supplementari", sia per le unità di misura "derivate" del sistema internazionale delle unità di misura SI, che comprende la velocità come unità derivata. Perciò, «l'erronea individuazione della norma indicata come termine di comparazione non consente al giudice rimettente di affermare che, data l'irripetibilità dell'accertamento, la mancata previsione di tarature periodiche per assicurare la funzionalità dello

strumento di rilevazione della velocità violi gli artt. 24 e 11 Cost.»).

La seconda sentenza da citare è la n. **345**, che si è occupata della sanzione accessoria della confisca obbligatoria di ciclomotori utilizzati per commettere un reato. Il dubbio di costituzionalità investiva l'art. 213, comma 2-*sexies*, del d.lgs. n. 285 del 1992, introdotto dall'art. 5-*bis*, comma 1, lettera c), numero 2), del decreto legge 30 giugno 2005, n. 115, che, disponendo la suddetta confisca, sottoporrebbe automobilisti e motociclisti a trattamenti diversi, senza alcuna ragionevole giustificazione. Premessa, «l'ampia discrezionalità nella individuazione delle sanzioni», che incontra «il solo limite della manifesta irragionevolezza», la Corte ritiene che la disposizione censurata sia immune dal prospettato vizio, considerata «la coerenza tra il contenuto della norma e la finalità perseguita attraverso la sua previsione»: infatti, non è irragionevole la scelta del legislatore di prevedere una più intensa risposta punitiva, allorché un reato sia commesso mediante l'uso di ciclomotori e motoveicoli, con riferimento all'adozione di una sanzione accessoria, quale è la confisca, idonea a scongiurare la reiterata utilizzazione illecita del mezzo, specie quando ... sussiste un rapporto di necessaria strumentalità tra l'impiego del veicolo e la consumazione del reato».

A ciò si aggiunga che, la profilata disparità di trattamento non potrebbe, comunque, comportare l'adozione della pronuncia caducatoria richiesta, in quanto «rimodellare il sistema della confisca, stabilendo alcuni canoni essenziali al fine di evitare che l'applicazione giudiziale della sanzione amministrativa produca disparità di trattamento costituisce un intervento riservato alla discrezionalità legislativa».

In tema di *autovelox* si registra l'ordinanza n. **155**, che è tornata sulla questione, già affrontata dalla ordinanza n. 307 del 2006, della legittimità dell'art. 201, comma 1-*bis*, lettera e), del d.lgs. n. 285 del 1992, introdotto dall'art. 4, comma 1, del d.l. 27 giugno 2003, n. 151, che deroga all'obbligo della contestazione immediata dell'infrazione. Nel dichiarare manifestamente infondato il dubbio di costituzionalità sollevato in rapporto agli artt. 3 e 24 Cost., la Corte, richiamando la motivazione del citato precedente, ribadisce che «l'omissione della contestazione immediata di un'infrazione punita con una misura amministrativa non integra di per sé una violazione del diritto di difesa» e che, «in occasione della redazione del verbale di contestazione di illecito amministrativo, la mancata presentazione di osservazioni, scritti difensivi e documenti non condiziona affatto la possibilità di tutela giurisdizionale, potendo questa intervenire dopo un atto dell'amministrazione lesivo della posizione del responsabile [...], che è normalmente l'atto (ordinanza ingiunzione) che contiene la determinazione e l'irrogazione della sanzione». Inoltre, quanto alla asserita «arbitraria facoltà dell'amministrazione di preconstituirsì un'ipotesi di deroga al principio della contestazione immediata, facendo ricorso alle apparecchiature di rilevamento a distanza della velocità dei veicoli», l'uso delle apparecchiature non è rimesso all'arbitrio dell'amministrazione, essendo predeterminati sia i casi che le sedi stradali interessati dall'uso di tali strumenti.

In materia di limiti massimi di velocità, è da menzionare l'ordinanza n. **264**, che si è occupata dell'art. 142, commi 8 e 9, del d.lgs. n. 285 del 1992, censurato perché, secondo il rimettente, consente di sanzionare con pene sensibilmente differenziate condotte di violazione dei limiti quantitativamente non altrettanto distinte. Posto che «la valutazione della congruità della sanzione appartiene alla discrezionalità del legislatore, con il solo limite della manifesta irragionevolezza», la norma *de qua* non è irragionevole, con conseguente manifesta infondatezza della questione, «dato che il sistema sanzionatorio previsto dall'art. 142, articolato in tre fasce sanzionatorie, consente al giudice, in relazione alla crescente gravità delle possibili violazioni all'interno di ciascuna fascia, di graduare la pena tra un minimo e un massimo», il che determina la possibilità di dosare la pena in relazione alle diverse velocità raggiunte. Infatti, per giurisprudenza costituzionale costante, «laddove il legislatore abbia previsto un consistente margine di adeguamento della misura della sanzione alla effettiva gravità dell'infrazione, come avviene con l'utilizzazione delle cosiddette "forbici" edittali previste nelle disposizioni censurate, la sanzione deve in ogni caso ritenersi ragionevole e proporzionata rispetto alla condotta».

Che la discrezionalità legislativa nella individuazione delle condotte punibili e nella scelta e

quantificazione della relative sanzioni possa essere censurata solo «ove il suo esercizio ne rappresenti un uso distorto o arbitrario, così da configgere in modo manifesto con il canone della ragionevolezza» si legge anche nella ordinanza n. 71, che ha concluso per la manifesta infondatezza del dubbio di costituzionalità avente ad oggetto l'art. 126-*bis* del d.lgs. n. 285 del 1992, introdotto dall'art. 7 del d.lgs. 15 gennaio 2002, n. 9, come modificato dal d.l. n. 151 del 2003, nella parte in cui, nella tabella relativa ai punteggi da decurtare dalla patente di guida, dispone che i punti previsti, per ogni singola violazione, sono raddoppiati se le violazioni siano commesse entro i primi tre anni dal rilascio della patente stessa. Secondo la Corte, la censura di ingiustificata disparità di trattamento pone a raffronto situazioni eterogenee, ossia quella del conducente che abbia conseguito la patente da più di tre anni e quella del cosiddetto “neopatentato”, mentre in questo caso, «viene in rilievo, secondo una valutazione compiuta dal legislatore in base a dati di esperienza, l'elemento differenziante della minor pratica nella guida, che appunto richiede al “neopatentato” una ancora maggior prudenza nella circolazione stradale». Le stesse considerazioni valgono anche per il raffronto con il comma 1-*bis* dello stesso art. 126-*bis*, secondo il quale, se vengono accertate più violazioni delle norme che prevedono la decurtazione dei punti, possono essere decurtati un massimo di quindici punti, ma tale disposizione non vale in caso di sospensione o revoca della patente: infatti, la decurtazione massima di 15 punti non potrebbe comunque trovare applicazione nell'ipotesi di cui all'art. 142, comma 9, che riguarda il giudizio *a quo*, perché per essa è prevista la sospensione della patente.

In tema di sanzioni per infrazione del divieto di accesso nelle zone a traffico limitato, l'ordinanza n. 14, nel considerare manifestamente infondato il dubbio di legittimità costituzionale dell'art. 198, comma 2, del d.lgs. n. 285 del 1992, che non consente al giudice, in caso di più violazioni della stessa disposizione, di irrogare una sola sanzione sia pure aumentata sino al triplo, ha sottolineato che, nel caso di specie, la contiguità temporale tra gli accertamenti (a distanza di soli 31 secondi l'uno dall'altro) e il fatto che siano stati compiuti lungo la stessa via «evidenziano che il giudice *a quo* è partito da un erroneo presupposto interpretativo, affermando la necessità dell'applicazione [...] di due distinte sanzioni, senza esporre le ragioni per le quali non si ritiene potersi configurare non solo un'unica condotta, ma anche un'unica violazione, con il conseguente superamento del dubbio di costituzionalità sollevato».

Nel dichiarare manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 204-*bis*, comma 1, del d.lgs. n. 185 del 1992, inserito dall'art. 4, comma 1-*septies*, del d.l. n. 151 del 2003, censurato laddove stabilisce che il ricorso al giudice di pace avverso il verbale di contestazione di violazione del codice della strada non può essere proposto dal trasgressore qualora sia stato effettuato il pagamento in misura ridotta, l'ordinanza n. 46 ha ribadito quanto già affermato nella sentenza n. 468 del 2005, ossia che non vi è violazione dell'art. 3 Cost., poiché il beneficio del pagamento in misura ridotta ha funzione deflattiva dei procedimenti contenziosi e «la situazione di chi non si avvale del rimedio del gravame per lucrare il beneficio – consentendo alla norma di raggiungere il suo effetto [...] – non può essere posta a raffronto con quella di chi, invece, si avvale del rimedio»; inoltre, colui che effettua il pagamento in misura ridotta manifesta la volontà di prestare acquiescenza all'accertamento della responsabilità per le violazioni contestate e, quindi, di non impugnare il relativo verbale, mentre diverso è il caso di chi paga a seguito di ordinanza-ingiunzione, in quanto l'interessato ha già instaurato un contenzioso amministrativo che concerne proprio il verbale suddetto, dimostrando la sua volontà di non fruire del beneficio: pertanto, la decisione del legislatore «di attribuire l'effetto di precludere il ricorso giurisdizionale solo al pagamento in misura ridotta e non anche al pagamento della sanzione inflitta con l'ordinanza-ingiunzione, si giustifica per il fatto che la suddetta finalità deflattiva può essere compiutamente realizzata soltanto nella prima ipotesi».

Non c'è neppure la paventata violazione dell'art. 24 Cost., in quanto la scelta tra pagare in misura ridotta e impugnare il verbale è «il risultato di una libera determinazione dell'interessato, il quale non subisce condizionamenti di sorta», perché, «qualora opti per l'esercizio del diritto di azione, non è necessariamente destinato a subire un aggravamento della sanzione pecuniaria».

In tema di patente a punti, ed in particolare di obbligo del proprietario del veicolo di comunicare

i dati del conducente non identificato al momento dell'infrazione, l'ordinanza n. **434** ha concluso per la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale del combinato disposto dell'art. 126-*bis*, comma 2, del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285, introdotto dall'art. 7, comma 1, del d.lgs. 15 gennaio 2000, n. 9, e dell'art. 180, comma 8, dello stesso d.lgs. n. 285 del 1992.

Nel censurare l'equiparazione tra le condotte tenute da chi scientemente o colposamente omette di fornire la comunicazione dei dati e chi, invece, comunichi semplicemente di non ricordare chi fosse alla guida del veicolo o si trovi nell'impossibilità di comunicare alcunché, i rimettenti mostrano di ignorare le modifiche apportate alla norma dal comma 164 dell'art. 2 del decreto legge 3 ottobre 2006, n. 262, inserito nella legge di conversione 24 novembre 2006, n. 286, che sottopone a sanzione amministrativa il proprietario del veicolo che omette, senza giustificato e documentato motivo, di fornire i suddetti dati: tale modifica, «si indirizza proprio nella direzione da essi auspicata, giacché nega che l'irrogazione della sanzione pecuniaria derivante dalla mancata comunicazione dei dati personali e della patente del conducente [...] possa applicarsi indistintamente ad ogni comportamento omissivo, escludendone, in particolare, l'operatività nel caso in cui la mancata comunicazione sia dipesa da un "giustificato e documentato motivo"».

Tra l'altro, già con riferimento al testo originario dell'art. 126-*bis*, comma 2, la Corte – nell'ordinanza n. 244 del 2006 – aveva sottolineato come «un duplice argomento ermeneutico (letterale e sistematico) porti necessariamente a riconoscere la possibilità di discernere il caso di chi, inopinatamente, ignori del tutto l'invito a fornire i dati [...], da quello di colui che, "presentandosi o scrivendo", adduca invece l'esistenza di motivi idonei a giustificare l'omessa trasmissione di tali dati».

Viceversa, una lettura che equiparasse ogni ipotesi di omessa comunicazione presenterebbe dubbi di compatibilità con l'art. 24 Cost., perché, non consentendo mai all'interessato di sottrarsi all'applicazione della sanzione pecuniaria, «si risolverebbe in una presunzione *iuris et de iure* di responsabilità».

4. La giustizia amministrativa

Il sistema di riparto della competenza territoriale tra gli organi di primo grado di giustizia amministrativa è argomento della sentenza n. **237**, che si è pronunciata in merito alla legittimità dell'art. 3, commi 2-*bis*, 2-*ter* e 2-*quater*, del decreto legge 30 novembre 2005, n. 245, aggiunti dalla legge di conversione 27 gennaio 2006, n. 21, giudicando non fondate tutte le censure sollevate.

La legge n. 1034 del 1971, nell'istituire i Tribunali amministrativi regionali, ha attribuito a ciascuno di essi la competenza a decidere sui ricorsi per incompetenza, per eccesso di potere o per violazione di legge contro atti e provvedimenti emessi sia dagli enti pubblici non territoriali aventi sede nella circoscrizione del Tribunale e che esercitano la loro attività esclusivamente entro tali limiti territoriali, sia dagli enti pubblici territoriali compresi nella circoscrizione del tribunale amministrativo regionale; inoltre, in ordine agli atti emessi dagli organi centrali dello Stato e dagli enti pubblici a carattere ultraregionale, se l'impugnativa riguarda atti la cui efficacia è limitata territorialmente alla circoscrizione del TAR e atti relativi a pubblici dipendenti in servizio presso uffici aventi sede nella circoscrizione suddetta, la competenza spetta al TAR medesimo; se si tratta di atti statali, la competenza spetta al TAR Lazio; se, infine, si tratta di atti di enti a carattere ultraregionale, la competenza è del TAR nella cui circoscrizione ha sede l'ente.

Peraltro, su questo sistema si sono innestate numerose disposizioni di legge che hanno fortemente ampliato la competenza del TAR del Lazio, e tra queste vanno annoverate anche le norme qui impuginate.

I dubbi di costituzionalità investono: il comma 2-*bis*, secondo cui, nelle situazioni di emergenza *ex art. 5*, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225, la competenza di primo grado a conoscere della legittimità delle ordinanze adottate e dei consequenziali provvedimenti commissariali spetta in via esclusiva, anche per l'emanazione di misure cautelari, al TAR del Lazio; il comma 2-*ter*, che

impone al TAR, diverso da quello del Lazio, che sia investito della definizione delle controversie, una declaratoria di incompetenza; il comma 2-*quater*, che applica il nuovo regime processuale anche ai processi in corso e stabilisce che l'efficacia delle misure cautelari adottate medio tempore dal giudice inizialmente adito permane sino alla loro modifica o revoca da parte del TAR del Lazio.

I rimettenti profilano, innanzitutto, violazione dell'art. 3 Cost., per l'irragionevole disparità di trattamento che la deroga alle ordinarie regole di riparto delle competenze comporta tra i destinatari delle ordinanze adottate dagli organi governativi o dai commissari delegati, nelle situazioni di dichiarata emergenza, aventi efficacia limitata al territorio di una sola Regione e i destinatari di provvedimenti aventi lo stesso ambito di efficacia ma adottati, in via ordinaria, in genere dagli organi esponenziali di enti territoriali regionali. Secondo la Corte, tale censura è destituita di fondamento, poiché «l'avvenuta dichiarazione della situazione di emergenza ex art. 5, comma 1, della legge n. 225 del 1992, costituisce l'elemento caratterizzante la fattispecie oggetto della censurata disciplina, impedendo, così, di ravvisare quel profilo di omogeneità tra tale ipotesi e quella [...] dell'ordinario esercizio dei poteri amministrativi». A conferma della eterogeneità delle fattispecie poste a raffronto deve osservarsi che «i provvedimenti posti in essere dai commissari delegati sono atti dell'amministrazione centrale dello Stato (in quanto emessi da organi che operano come *longa manus* del Governo) finalizzati a soddisfare interessi che trascendono quelli delle comunità locali coinvolte dalle singole situazioni di emergenza, e ciò in ragione tanto della rilevanza delle stesse, quanto della straordinarietà dei poteri necessari per farvi fronte»: infatti, la dichiarazione della situazione di emergenza presuppone il verificarsi non di uno degli eventi di cui all'art. 2, comma 1, lettera c), della legge n. 225 del 1992, ossia eventi naturali o connessi con l'attività dell'uomo, ai quali è possibile far fronte mediante interventi attuabili dai singoli enti e amministrazioni competenti in via ordinaria, ma di «calamità naturali, catastrofi o altri eventi che, per intensità ed estensione devono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari».

I rimettenti denunciano, poi, l'irragionevolezza delle scelte legislative sotto diversi profili; sul punto la Corte, dopo aver ribadito il costante orientamento per cui «spetta al legislatore un'ampia potestà discrezionale nella conformazione degli istituti processuali, col solo limite della non irrazionale predisposizione di strumenti di tutela, pur se tra loro differenziati», ha evidenziato come la disciplina contestata, per il suo carattere derogatorio dell'ordinario sistema di riparto della competenza fra i diversi organi di primo grado della giurisdizione amministrativa, richieda una verifica rigorosa della non manifesta irragionevolezza, e tale verifica porta a concludere che, «più che nell'esigenza largamente avvertita circa l'uniformità della giurisprudenza fin dalle pronunce di primo grado», la disciplina contestata «trova la sua ragion d'essere proprio nella straordinarietà delle situazioni di emergenza (e nella eccezionalità dei poteri per farvi fronte) che costituiscono il presupposto dei provvedimenti amministrativi, l'impugnativa dei quali forma l'oggetto dei giudizi devoluti alla competenza esclusiva del Tribunale amministrativo regionale del Lazio»; è, perciò, «nel peculiare regime che connota le situazioni di emergenza [...] che deve essere, in definitiva, ricercata la *ratio* che ispira la disciplina processuale in esame», perché, se è vero che spetta al Governo disciplinare gli eventi di natura straordinaria di cui sopra, «decisiva appare la constatazione che tali funzioni hanno rilievo nazionale, data la sussistenza di esigenze di unitarietà, coordinamento e direzione». Ciò vale anche per i provvedimenti attraverso cui le gestioni commissariali pongono in essere le misure necessarie per fronteggiare le situazioni di emergenza, «sicché è proprio il carattere ultraregionale delle stesse – indipendentemente dal rispettivo ambito geografico d'incidenza – a giustificare la concentrazione del relativo contenzioso presso il Tribunale amministrativo regionale del Lazio».

Pertanto, deve ritenersi «che ci si trovi, nella specie, di fronte ad un esercizio non manifestamente irragionevole della discrezionalità legislativa».

La stessa conclusione vale anche per la scelta del legislatore di richiamare il peculiare regime processuale di cui all'art. 26 della legge n. 1034 del 1971, ossia la scelta di imporre, per la pronuncia declinatoria della competenza, la forma della sentenza succintamente motivata e contemporaneamente applicare l'art. 23-*bis* della stessa legge, che riguarda un diverso e più complesso modo di procedere in giudizio: infatti, «la previsione di forme celeri per la definizione

delle controversie amministrative non [può] considerarsi, di per sé, costituzionalmente illegittima, alla luce delle peculiarità che connotano la fattispecie in esame», poiché «l'ordinamento già conosce numerose leggi che, avvertendo l'esigenza di una rapida definizione del giudizio, in particolari e delicate materie, e di tempestiva salvaguardia dei relativi interessi coinvolti, prevedono la riduzione a metà di tutti i termini processuali» e ciò non è incompatibile con il dettato costituzionale, «quando sia assicurato il rispetto dei valori dell'integrità del contraddittorio e della completezza e sufficienza del quadro probatorio».

La Corte ha ritenuto non fondata anche la censura di contrasto con l'art. 125 Cost., in quanto «l'attribuzione della competenza al Tribunale amministrativo del Lazio anziché ai diversi Tribunali amministrativi regionali dislocati su tutto il territorio nazionale, non altera il sistema di giustizia amministrativa», in special modo quando esistano ragioni idonee a giustificare la deroga agli ordinari criteri di ripartizione della competenza.

Non c'è violazione neppure dei parametri di cui agli artt. 24, 111 e 113 Cost., sotto il profilo dell'aggravio organizzativo e di costi a carico dei ricorrenti, costretti ad adire unicamente il TAR del Lazio, e dell'allungarsi dei tempi di giudizio, per la concentrazione di tutte le controversie *de quibus* presso lo stesso giudice: infatti, nessuno di tali inconvenienti è «grave ostacolo» al conseguimento della tutela giurisdizionale, poiché non ricorre un «sostanziale impedimento all'esercizio del diritto di azione garantito dall'art. 24 della Costituzione», né la concentrazione presso il TAR del Lazio ha l'effetto di rendere «oltremodo difficoltosa» la tutela giurisdizionale contro gli atti della pubblica amministrazione, considerato che l'art. 113 Cost. «non implica affatto che esso intenda assicurare in ogni caso contro l'atto amministrativo una tutela giurisdizionale illimitata ed invariabile, essendo invece rimesso al legislatore ordinario [...] di regolare i modi e l'efficacia di detta tutela».

Quanto, poi, all'ipotizzato contrasto con l'art. 23 dello Statuto della Regione Siciliana – poiché anche l'impugnativa di provvedimenti adottati da organi dello Stato centrale in situazioni di emergenza rientra tra queglii “affari concernenti la Regione” che sono devoluti, in appello, al Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana – la Corte osserva che detta norma statutaria «esprime una scelta di organizzazione processuale rispetto alla quale non è necessariamente incompatibile la previsione, come nella specie, di concentrare presso un unico giudice controversie pur sempre connotate da specifici profili d'interesse generale», in quanto traggono origine dall'esercizio di un potere, quello emergenziale, di carattere eccezionale.

Il rimettente censura, altresì, l'applicazione in via transitoria della disciplina dei commi 2-*bis* e 2-*ter* dell'art. 3, in relazione all'art. 25, primo comma, Cost.: anche in questo caso la Corte perviene ad una pronuncia di non fondatezza poiché, se è vero che alla nozione di giudice naturale, di cui al citato parametro costituzionale – corrispondente a quella di “giudice precostituito per legge” – «non è affatto estranea la ripartizione della competenza territoriale tra giudici, dettata da normativa nel tempo anteriore alla istituzione del giudizio, [...] deve notarsi che la giurisprudenza costituzionale [...] non reputa necessariamente in contrasto con l'art. 25, primo comma, Cost. gli interventi legislativi modificativi della competenza aventi incidenza anche sui processi in corso». Infatti, il principio del giudice naturale è rispettato allorché la legge, sia pure con effetto anche sui processi in svolgimento, «modifica in generale i presupposti o i criteri in base ai quali deve essere individuato il giudice competente», poiché in questo caso lo spostamento della competenza avviene non in conseguenza di una deroga alla disciplina generale, adottata in vista di una o più 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».

In via subordinata alle censure mosse all'art. 3, comma 2-*bis*, nel suo complesso, il giudice *a quo* assume che lo stesso sarebbe comunque illegittimo limitatamente alla parte in cui sottrae alla competenza dei Tribunali amministrativi regionali locali l'impugnativa dei “conseguenziali provvedimenti commissariali”, poiché, allorché questi presentino carattere esclusivamente locale, non ricorrerebbe alcun nesso logico tra la controversia e la competenza esclusiva del TAR del Lazio.

Secondo la Corte, «risulta evidente come la scelta del legislatore di accomunare tali atti alle ordinanze che ne costituiscono il presupposto risponda alla [...] non irragionevole esigenza di assicurare [...] la concentrazione presso lo stesso giudice di tutte le controversie che investano le modalità di esercizio dei poteri emergenziali e ciò indipendentemente dall'ambito territoriale di efficacia, più o meno delimitato, dei provvedimenti che ne sono estrinsecazione».

Le medesime questioni sono state, poi, dichiarate manifestamente infondate dalle ordinanze n. **417**, **418** e **463**, dal momento che i giudici *a quibus* non avevano prospettato argomentazioni nuove rispetto a quella già valutate con la sentenza n. 237.

Ulteriori profili di censura, nei confronti dell'art. 3, comma 2-*bis*, del decreto legge n. 245 del 2005 sono stati esaminati con la sentenza n. **239**. Tale disposizione violerebbe – secondo la Provincia autonoma di Trento, ricorrente – i parametri statuari, giacché i medesimi, «definendo l'ordinamento del Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento», ne individuano la competenza con riferimento ai criteri basati sulla sede dell'organo, ovvero sull'efficacia provinciale o intraprovinciale di atti emanati anche da organi non aventi sede nella Provincia o nella Regione.

La ricorrente, pertanto, ha evidenziato che «la garanzia che in primo grado determinate controversie vengano decise da un giudice locale, la cui composizione la Provincia concorre a determinare», costituirebbe «parte integrante della complessiva autonomia delle istituzioni regionali e provinciali».

In via preliminare, la Corte, dopo aver ribadito la legittimazione della ricorrente Provincia autonoma ad evocare quale parametro costituzionale qualsiasi norma dello statuto di autonomia, così come specificamente previsto dall'art. 98 del medesimo d.P.R. n. 670 del 1972, ha sottolineato che la stessa non ha rivendicato, nella specie, alcuna competenza legislativa, che del resto contrasterebbe con quella esclusiva dello Stato in materia di «giustizia amministrativa», prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera *l*), della Costituzione, e neppure ha evidenziato l'esistenza di una qualche lesione della sua potestà legislativa in ordine alla organizzazione del locale Tribunale regionale di giustizia amministrativa, o di altre sue competenze.

Tanto premesso la Corte ha riaffermato che gli artt. 90 e 91 dello Statuto della Regione Trentino-Alto Adige e l'art. 3 della relativa disciplina di attuazione (d.P.R. n. 426 del 1984) svolgono esclusivamente la funzione di regolare «l'assetto organizzativo» del Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento e della sezione autonoma di Bolzano, facendone oggetto di «una competenza riservata e separata» della Provincia (sentenza n. 137 del 1998).

Pertanto, la competenza del Tribunale regionale amministrativo con sede in Trento non risulta violata dalla norma censurata, non incidendo questa sui suddetti profili di organizzazione del Tribunale *de quo*, e segnatamente sul potere spettante alla Provincia autonoma di designazione di due dei suoi giudici.

Né, d'altra parte, trova fondamento alcuno la pretesa della ricorrente volta a rivendicare – evocando quale parametro, in particolare, l'art. 3 del d.P.R. n. 426 del 1984 – il rispetto della «garanzia che in primo grado determinate controversie», ed esattamente quelle individuate dalla suddetta norma di attuazione dello statuto, «vengano decise da un giudice locale, la cui composizione la Provincia concorre a determinare».

I commi 1 e 4 del citato art 3 si limitano, infatti, ad effettuare la ripartizione della competenza territoriale tra i due organi di giustizia amministrativa operanti nella Regione, ed aventi rispettivamente sede a Trento e a Bolzano, attesa la loro particolarità d'essere non regionali, ma provinciali, a composizione distinta e dotati, ciascuno, della propria autonomia organizzativa. Se tale è, dunque, lo scopo per il quale la suddetta normativa di attuazione statutaria è stata dettata, se ne può dedurre che essa, attenendo esclusivamente a profili organizzativi dei due indicati Tribunali, non è idonea ad incidere sui criteri generali di individuazione della competenza territoriale degli organi decentrati di giustizia amministrativa.

Nell'ordinanza n. **432**, relativa ai ricorsi al tribunale amministrativo avverso i provvedimenti di

espulsione dello straniero adottati dal Ministro dell'interno, o dal Prefetto per sua delega, per ragioni di terrorismo, la Corte ha ritenuto prive di fondamento le censure di violazione degli artt. 3, 24 e 113 sollevate nei confronti dell'art. 3, comma 4, del d.l. 27 luglio 2005, n. 144, convertito, con modificazioni, nella legge 31 luglio 2005, n. 155, secondo cui il ricorso non sospende l'esecuzione del provvedimento, ricordando che «ciò che il rimettente segnala come un'anomalia degna di attenzione sotto il profilo della legittimità costituzionale è, in realtà, la caratteristica di tutti i provvedimenti amministrativi, la cui efficacia non è sospesa – salva esplicita previsione legislativa – per il semplice fatto della proposizione di un ricorso in sede giurisdizionale», considerato che, nel sistema dei controlli giurisdizionali sugli atti amministrativi è previsto, in via generale, il potere cautelare del giudice amministrativo di sospendere l'efficacia del provvedimento impugnato, proprio sul presupposto della sua esecutività.

5. I giudizi dinanzi alla Corte dei conti

Numerose sono le pronunce che hanno affrontato tematiche legate all'attività giurisdizionale della Corte dei conti.

La prima da ricordare è la sentenza n. **1**, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 52, 53 e 54 del regolamento di procedura per i giudizi dinanzi alla Corte dei conti (regio decreto 13 agosto 1933, n. 1038), nella parte in cui, disciplinando il giudizio per rifiutato rimborso di quote di imposta inesigibili, non prevedono che il ricorso dell'esattore sia notificato all'amministrazione finanziaria e che anche ad essa siano dati gli ulteriori avvisi.

Detto giudizio, secondo la Corte, «non è limitato all'esame della mera legittimità del provvedimento impugnato, il quale, definendo in sede amministrativa le posizioni soggettive che vengono poi fatte valere davanti alla Corte dei conti, costituisce pur sempre presupposto necessario del giudizio stesso», ma investe «tutto il rapporto contabile tra l'amministrazione finanziaria e l'esattore, e con esso l'accertamento della posta attiva reclamata da quest'ultimo»: perciò, una volta che venga riscontrata l'illegittimità dell'atto, il giudice contabile accerta il diritto alla posta attiva rivendicata dall'esattore, eventualmente ordinando all'amministrazione finanziaria la restituzione della quota inesigibile.

Tale giudizio, prosegue ancora la pronuncia, «fuoriesce dallo schema generale dei giudizi contabili, nei quali il pubblico ministero, intervenendo a tutela dell'ordinamento e degli interessi generali ed indifferenziati della collettività [...], agisce, per questa via, anche a tutela degli interessi concreti e particolari dei singoli e delle amministrazioni pubbliche»: infatti, è giudizio ad istanza di parte e «l'azione è esercitata nel suo esclusivo interesse dall'esattore, il quale è solo uno dei soggetti del rapporto contabile in discussione, mentre l'amministrazione finanziaria, che è l'altro soggetto del medesimo rapporto, resta fuori dal processo».

Conclusivamente, «questa diversità delle parti del rapporto, determinata dalle norme censurate, contrasta con il diritto di difesa, con il principio del contraddittorio e con il principio della parità delle parti» ex artt. 24 e 111, secondo comma, Cost.

Significativa appare la sentenza n. **183**, relativa alle norme sulla definizione in appello dei giudizi di responsabilità amministrativa: in particolare, l'art. 1, commi 231, 232 e 233, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 – stabilendo che i soggetti nei cui confronti sia stata pronunciata sentenza di condanna in primo grado per fatti commessi prima dell'entrata in vigore della legge, possono chiedere alla competente sezione di appello di definire il procedimento con pagamento di una somma non inferiore al 10% e non superiore al 20% del danno quantificato in sentenza, e la sezione di appello, in caso di accoglimento, determina la somma dovuta in misura non superiore al 30% del danno – determinerebbe, secondo il rimettente, un effetto premiale ingiustificato, con conseguente negazione dei principî di buon andamento e del controllo contabile, e inciderebbe sul principio del libero convincimento del giudice.

I Giudici costituzionali, pervenendo ad una pronuncia di non fondatezza, argomentano che è

erroneo il presupposto interpretativo di partenza, ossia la convinzione che, in presenza di un'istanza di definizione, in appello, del giudizio di responsabilità amministrativa avanzata da chi sia stato condannato in primo grado, il potere di cognizione della Corte dei conti sia limitato alla verifica delle condizioni formali di ammissibilità della domanda, con la conseguenza che il giudice contabile sarebbe obbligato ad accogliere in ogni caso la richiesta di applicazione del beneficio, potendo decidere solo l'entità del *quantum*. In realtà, le disposizioni censurate «richiedono che il giudice [...] valuti tutti gli elementi desumibili dall'accertamento dei fatti, già compiuto nella sentenza di primo grado (sussistenza del dolo, illecito arricchimento, gravità dei fatti, entità del danno, grado di intensità della colpa, condizione patrimoniale del condannato)». Perciò, la sussistenza di un ampio potere del giudice contabile «di rigettare l'istanza in caso di non meritevolezza della definizione in via abbreviata» rappresenta «un presidio adeguato alla tutela dei principî costituzionali [...] evocati dalle ordinanze di rimessione».

Inoltre, la determinazione in appello del *quantum* dovuto, in misura non superiore al 30% del danno quantificato in primo grado, va inquadrata nell'assetto tradizionale della responsabilità amministrativa, ove l'intero danno subito dall'amministrazione non è, di per sé, risarcibile, ma costituisce il presupposto per il promovimento dell'azione da parte del pubblico ministero: «per determinare la risarcibilità del danno, occorre una valutazione discrezionale ed equitativa del giudice contabile [...] il quale stabilisce quanta parte del danno subito dall'amministrazione debba essere addossato al convenuto». Secondo la Corte, le norme impugnate si muovono «all'interno del perimetro di detta discrezionalità decisionale» e consentono l'accoglimento dell'istanza di definizione in appello solo se il giudice «ritenga congrua una condanna entro il limite del trenta per cento del danno addebitato al responsabile nella sentenza di primo grado», con la conseguenza che, ove il giudice di appello «si convince che l'intensità della colpa e le altre circostanze del caso fanno ritenere equa una riduzione fino al trenta per cento [...], accoglierà l'istanza; in caso contrario, la respingerà».

Le medesime conclusioni si leggono nell'ordinanza n. **392**, che richiama i motivi appena enunciati.

La sentenza n. **272** ha, invece, esaminato l'art. 75, comma 3, cod. proc. pen., nella parte in cui, in conformità all'indirizzo interpretativo delle Sezioni Unite della Corte di cassazione in ordine ai rapporti fra giudizi di competenza del giudice ordinario e quelli devoluti al giudice contabile, comporterebbe la sospensione del processo contabile instaurato, nei confronti delle medesime persone e per gli stessi fatti, dopo l'emanazione della sentenza penale di primo grado che abbia pronunciato sulla domanda civile proposta dall'amministrazione. Secondo il rimettente, questo obbligo di sospensione del giudizio di responsabilità amministrativa derivante dalla ritenuta concorrenza delle azioni civile e contabile contrasterebbe con l'art. 103, secondo comma, Cost., in quanto, in base alla lettura fornita dai precedenti della Consulta, una volta intervenuta l'attribuzione legislativa della materia della responsabilità amministrativa alla giurisdizione della Corte dei conti, tale giurisdizione è esclusiva ed alternativa a quella ordinaria.

La Corte, nel concludere per la inammissibilità della questione, sottolinea l'erronea interpretazione della disposizione censurata offerta dal giudice *a quo*, poiché tale articolo «collega l'effetto sospensivo del giudizio civile non alla circostanza che la decisione penale verta anche sugli effetti civili, ma alla proposizione dell'azione civile, alternativamente, dopo la costituzione di parte civile in sede penale ovvero dopo la sentenza penale di primo grado (indipendentemente dal fatto che essa statuisca o meno sugli effetti civili)», con la conseguenza che il rimettente censura una norma non ricavabile dalla disposizione impugnata.

Inoltre, prosegue la sentenza, non solo non sussiste un "diritto vivente" nel senso della sospensione del processo contabile, ma la stessa giurisprudenza della Corte dei conti appare al riguardo divisa, essendo state affermate tanto la obbligatorietà della sospensione del giudizio, assimilando giudizio civile ed amministrativo sul danno, quanto la impossibilità della sospensione, sulla base del fatto che l'art. 75 cod. proc. pen. si riferisce puntualmente e solo al giudizio civile e non sarebbe applicabile a quello contabile.

Infine, il rimettente neppure valuta la possibilità di applicare alla fattispecie in questione l'art. 538 cod. proc. pen., il quale limita la giurisdizione del giudice penale in sede di pronuncia sul risarcimento del danno alla sola condanna generica dell'imputato, senza porre problemi di pregiudizialità, essendo questa venuta meno con l'abrogazione dell'art. 3 del vecchio cod. proc. pen.

In tema di giudizi in materia di pensioni si deve segnalare l'ordinanza n. **248**: nel vagliare la legittimità delle norme (artt. 11, 11-*bis* e 12 della legge 11 marzo 1926, n. 416, artt. 2, 3, 4, 5 e 6 della legge 22 dicembre 1980, n. 913, art. 1, comma 3, del decreto legge 15 novembre 1993, n. 453, convertito con modificazioni, nella legge 14 gennaio 1994, n. 19) che, istituendo il collegio medico-legale della Difesa, composto da ufficiali medici che mantengono inalterato il rapporto di dipendenza gerarchica e piena appartenenza alla propria forza armata, quale organo di consulenza in sede giurisdizionale nei giudizi pensionistici dinanzi alla Corte dei conti, e prevedendo la possibilità per le sezioni giurisdizionali della suddetta Corte di chiedere agli ospedali militari o civili i pareri medico-legali o l'esecuzione di visite ai fini degli accertamenti sulle infermità denunciate dai ricorrenti, sarebbero in contrasto con gli artt. 108 e 111 Cost., in quanto, nei giudizi in cui è parte il Ministero della difesa, non offrirebbero alcuno strumento di tutela della indipendenza e terzietà dei militari membri del collegio medico-legale, e ciò violerebbe anche i principi di ragionevolezza e buon andamento della pubblica amministrazione.

La Corte ha concluso per la manifesta inammissibilità della questione, dato che il rimettente ha censurato norme inapplicabili nel caso di specie: non sono, infatti, applicabili gli artt. 11, 11-*bis* e 12 della legge n. 416 del 1926, né gli artt. 2, 3, 4, 5 e 6 della legge n. 913 del 1980, in quanto nel giudizio *a quo* non viene in considerazione il parere medico-legale del collegio negli stessi disciplinato, bensì il parere della commissione medico-legale istituita con decreto ministeriale del 10 luglio 1989 presso l'ospedale militare di Palermo e destinata a cessare le proprie funzioni all'atto della costituzione della sezione speciale del menzionato collegio; inoltre, continua l'ordinanza, neppure l'art. 1, comma 3, del d.l. n. 453 del 1993 è pertinente, poiché, nell'estendere a tutte le Sezioni regionali della Corte dei conti la possibilità, contemplata nell'art. 2 della legge n. 658 del 1984, di richiedere agli ospedali pareri medico-legali, non disciplina la composizione della commissione suindicata, regolata da un atto, il menzionato decreto ministeriale, che non è stato impugnato dal rimettente. Per finire, il rimettente trascura che proprio l'art. 2 della legge n. 658 del 1984, offre alla Corte dei conti «che non voglia utilizzare lo strumento della consulenza tecnica d'ufficio la possibilità di rivolgersi, nei casi in cui il giudizio si svolge nei confronti del Ministero della difesa, anziché agli ospedali militari, a quelli civili, in tal modo fugandosi i dubbi derivanti da rischi di condizionamento sui medici militari, in ragione del mantenimento del loro rapporto di dipendenza gerarchica con il detto ministero».

Il controllo contabile giurisdizionale sugli enti locali è oggetto dell'ordinanza n. **285**, in cui viene affrontato il problema della limitazione del controllo al solo conto della gestione di cassa del tesoriere (e non all'intera gestione dell'ente): sono in discussione tre norme del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, ossia l'art. 93, comma 2, nella parte in cui limita il giudizio di conto alla gestione del tesoriere, l'art. 226, nella parte in cui prevede la trasmissione alla competente sezione giurisdizionale della Corte dei conti del solo conto della propria gestione di cassa, e l'art. 274, nella parte in cui abroga l'art. 310, comma 4, del R.D. 3 marzo 1934, n. 383, che demandava al giudice contabile la pronuncia sul conto sia dell'Ente che del tesoriere.

Secondo il rimettente, dovrebbero essere riviste le conclusioni cui la Corte era pervenuta nella sentenza n. 378 del 1996, che aveva dichiarato non fondato analogo dubbio di costituzionalità avente ad oggetto la disciplina limitativa del giudizio di conto previgente, poi trasfusa nelle norme ora denunciate.

La pronuncia, viceversa, ritiene le affermazioni di quel precedente «ben lungi dall'essere inattuati e superate dalle successive vicende normative»: infatti, non è cambiato alcunché quanto al dovere di denuncia dei revisori degli enti locali, «essendosi semmai reso ancor più forte il collegamento tra controlli interni e giurisdizione di responsabilità», e il mutato assetto dei rapporti tra i soggetti costitutivi della Repubblica, determinato dalla riforma del titolo V della parte seconda

della Costituzione, cui ha fatto seguito una rinnovata disciplina dei controlli, resasi necessaria per l'abrogazione dell'art. 130 Cost., «consente di rafforzare la considerazione allora espressa da questa Corte sulla non irragionevolezza della disciplina sul giudizio di conto recata dalla legge n. 146 del 1990 (ed ora dal d.lgs. n. 267 del 2000) e sul fatto che essa non contrastasse con l'art. 103 Cost.».

Infatti, va in questa sede inserito il quadro di misure delineate dall'art. 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131, «che spazia dal controllo sulla gestione in senso stretto, che ha ad oggetto l'azione amministrativa e serve ad assicurare che l'uso delle risorse avvenga nel modo più efficace, più economico e più efficiente, al fenomeno finanziario considerato nel suo complesso, che attiene alla allocazione delle risorse e, quindi, alla struttura ed alla gestione del bilancio»; quest'ultima forma di controllo, regolata con la legge finanziaria del 2006, art. 1, commi da 166 a 169, e devoluta alla Corte dei conti, è «ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità, ma [...] ha tuttavia la caratteristica, in una prospettiva non più statica (come era il tradizionale controllo di legalità-regolarità), ma dinamica, di finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo alla adozione di effettive misure correttive, [...] concorrendo, insieme al controllo sulla gestione, alla formazione di una visione unitaria della finanza pubblica, ai fini della tutela dell'equilibrio finanziario e di osservanza del patto di stabilità interno, che la Corte dei conti può garantire». Così, «si viene a realizzare un quadro complessivo in cui il controllo sulla gestione finanziaria è complementare rispetto al controllo sulla gestione amministrativa, ed è utile per soddisfare l'esigenza degli equilibri di bilancio».

Perciò, osserva la Corte, «tale nuovo assetto rende ancor più ragione delle affermazioni della sentenza n. 378 del 1996 in ordine all'esigenza di un più compiuto inserimento del riscontro della gestione degli enti locali in una visione complessiva del contesto di finanza pubblica, anche al fine di evitare improduttive duplicazioni dell'attività di controllo, così da giustificare l'attenuazione del significato del riscontro contabile in via giurisdizionale», e conclude per la manifesta infondatezza della questione.

6. Il contenzioso tributario

I poteri istruttori delle commissioni tributarie sono al centro della sentenza n. **109**, con la quale è stata dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, del d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546, contestato nella parte in cui non prevede, fra detti poteri, quello di ordinare alle parti, sia pur nei limiti dei fatti dedotti, di produrre documenti ritenuti necessari per la decisione. Secondo il rimettente, la soppressione di tale facoltà, in precedenza contemplata al comma 3 dello stesso articolo, avrebbe reso irrazionale un quadro normativo per il quale al giudice sono riconosciuti gli stessi poteri istruttori anche autoritativi dell'amministrazione finanziaria – può, infatti, ancora esercitare “tutte le facoltà di accesso, di richiesta dati, di informazioni e chiarimenti conferite agli uffici tributari” – con l'unica eccezione dell'acquisizione di documenti, e si risolverebbe in una ingiustificata discriminazione fra cittadini a seconda della tipologia di accertamenti da svolgere e in un sacrificio del diritto di difesa del contribuente, cui è richiesto di addurre almeno un principio di prova idoneo a smentire la ricostruzione dei fatti autoritativamente effettuata con l'atto impugnato.

La Corte non condivide le critiche: «la rilevanza pubblicistica dell'obbligazione tributaria – osserva – giustifica ampiamente i penetranti poteri che la legge conferisce all'amministrazione nel corso del procedimento destinato a concludersi con il provvedimento impositivo, ma certamente non implica affatto – né consente – che tale posizione si perpetui nella successiva fase giurisdizionale e che, in tal modo, sia contaminata l'essenza stessa del ruolo del giudice facendone una sorta di *longa manus* dell'amministrazione».

Infatti, «il presidio dell'essenziale funzione del processo e della terzietà del giudice è costituito dal principio dell'onere della prova, la cui ripartizione fra le parti del processo non può essere ancorata alla posizione formale (di attore o convenuto) da esse assunto in ragione della struttura del processo, ma deve modellarsi sulla struttura del rapporto giuridico formalizzato, in esito al

procedimento amministrativo, nel provvedimento impositivo».

Perciò, nel quadro normativo innovato con l'abrogazione del suddetto comma 3, «i poteri officiosi riconosciuti alle Commissioni dall'art. 7, comma 1, non possono essere intesi – come presuppone l'ordinanza di rimessione, laddove attribuisce a quello, soppresso, di cui al comma 3, la funzione di riequilibrio in favore del contribuente – come strumenti attraverso i quali il giudice, sostituendosi all'amministrazione, svolge in sede giurisdizionale attività di controllo e/o accertamento proprie della fase procedimentale».

Pertanto, si legge nella sentenza, è «in virtù del principio di terzietà del giudice – chiamato a verificare, in un giudizio di natura impugnatoria, *in primis*, la legittimità del provvedimento amministrativo sotto il profilo della congruità della sua motivazione rispetto agli elementi di fatto sui quali si fonda e alla prova degli stessi – che è impensabile una “reviviscenza”, sotto le spoglie di una applicazione estensiva del disposto dell'art. 7, comma 1, del d.lgs. n. 546 del 1992, del soppresso potere di ordinare il deposito di documenti ritenuti necessari per la decisione».

Ciò non toglie che, in base al principio dell'applicabilità al processo tributario delle norme del codice di procedura civile, in quanto compatibili, la produzione di documenti, oltre che spontanea, possa essere ordinata *ex art. 210 cod. proc. civ.*, quindi anche nei confronti di terzi (e l'esigenza di un'istanza di parte affinché il giudice possa ordinare l'esibizione «è coerente con il principio dispositivo che, anche relativamente alle prove, il legislatore vuole governi il processo tributario»), e che, ove necessario, il giudice possa chiedere informazioni e documenti *ex art. 213 cod. proc. civ.*, in funzione di chiarificazione dei mezzi di prova offerti dalle parti.

Altro tema è quello di cui si è occupata la ordinanza n. **107**, che, concludendo per la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 8, della legge 27 dicembre 2002, n. 289, ha affermato che «l'attribuzione alla cognizione del giudice investito della lite fiscale pendente della competenza sull'impugnazione del diniego di definizione rientra tra le scelte, non arbitrarie o non manifestamente irragionevoli, del legislatore, attesi gli effetti che sulla sorte del giudizio principale è in grado di dispiegare la soluzione dell'impugnativa del diniego di definizione».

La competenza del giudice tributario in materia di sanzioni per l'impiego di lavoratori irregolari è al centro dell'ordinanza n. **394**, che, nel dichiarare manifestamente inammissibile la questione di costituzionalità dell'art. 3, comma 5, del decreto legge 22 febbraio 2002, n. 12, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 aprile 2002, n. 73, evidenzia come il rimettente non abbia adeguatamente motivato in ordine alla sussistenza della giurisdizione tributaria in relazione alle controversie concernenti dette sanzioni. Osserva la Corte che il giudice *a quo* dà per scontato che tali controversie rientrino nella giurisdizione tributaria, ma questa conclusione non è pacifica, essendo riscontrabili in giurisprudenza due opposti orientamenti: il primo, secondo il quale le controversie *de quibus* appartenerebbero al giudice tributario, fa leva sul fatto che competente ad irrogare la sanzione per l'impiego di lavoratori irregolari è l'Agenzia delle entrate, il secondo, secondo il quale la giurisdizione tributaria deve essere esclusa, punta sul fatto che presupposto necessario per la conformità a Costituzione della previsione di tale giurisdizione sarebbe che la cognizione attenga a controversie connesse a tributi (mentre la sanzione di cui ci si occupa ha solo indirettamente valenza tributaria). La Corte, richiamando il precedente di cui all'ordinanza n. 34 del 2006, ribadisce la necessità di «valorizzare la natura tributaria del rapporto cui deve ritenersi inscindibilmente collegata la giurisdizione del giudice tributario» e di non restare «ancorati al mero dato formale e soggettivo, relativo all'ufficio competente ad irrogare la sanzione».

Le medesime conclusioni si leggono altresì nella ordinanza n. **395** (manifesta inammissibilità della questione di costituzionalità dell'art. 7, comma 4, del d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546).

In tema di notificazioni di atti tributari, interessante è la sentenza n. **366**, che ha pronunciato l'illegittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 58, primo comma e secondo periodo del secondo comma, e 60, primo comma, lettere c), e) ed f), del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600 e dell'art. 26, ultimo comma, del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, nella parte in cui prevede che, nel

caso di notificazione a cittadino italiano avente all'estero una residenza conoscibile dall'amministrazione finanziaria in base all'iscrizione all'Anagrafe degli Italiani Residenti all'Estero (AIRE), non si applicano le disposizioni contenute nell'art. 142 cod. proc. civ., secondo cui, se il destinatario non ha residenza o dimora o domicilio nello Stato e non vi ha eletto domicilio, l'atto è notificato mediante spedizione per mezzo della posta con raccomandata e mediante consegna di altra copia al pubblico ministero che ne cura la trasmissione al Ministero degli affari esteri per la consegna alla persona.

Nel corso di un giudizio tributario, in cui un contribuente aveva impugnato alcune cartelle di pagamento per IRPEF e TOSAP, la Commissione tributaria di Genova ha censurato le suddette disposizioni perché, in contrasto con gli artt. 3 e 24 Cost., pregiudicherebbero l'esercizio del diritto di difesa del destinatario della notificazione e determinerebbero un'ingiustificata disparità di trattamento tra i cittadini residenti all'estero con residenza conoscibile e gli altri destinatari di notificazioni.

La Corte ha accolto i rilievi del rimettente: posto che «un limite inderogabile alla discrezionalità del legislatore nella disciplina delle notificazioni è rappresentato dall'esigenza di garantire al notificatario l'effettiva possibilità di una tempestiva conoscenza dell'atto notificato e, quindi, l'esercizio del suo diritto di difesa», le norme censurate «violano tale limite, perché, equiparando la situazione del contribuente residente all'estero e iscritto all'AIRE a quella del contribuente che non ha abitazione, ufficio o azienda nel comune del domicilio fiscale, impongono di eseguire le notificazioni a lui destinate solo mediante il deposito di copia dell'atto nella casa comunale e l'affissione dell'avviso di deposito nell'albo dello stesso comune». Così – osservano i Giudici – non viene garantita al notificatario non più residente in Italia l'effettiva conoscenza degli atti a lui destinati, «senza che a tale diminuita garanzia corrisponda un apprezzabile interesse dell'amministrazione finanziaria notificante a non subire eccessivi aggravii nell'espletamento della procedura notificatoria», mentre, viceversa, le modalità di notificazione di cui all'art. 142 cod. proc. civ. assicurerebbero l'effettiva conoscenza dell'atto, «imponendo all'amministrazione finanziaria di espletare la non troppo gravosa procedura di notifica presso la residenza estera risultante dall'AIRE».

Capitolo III

L'ordinamento della Repubblica

Sezione I

L'ordinamento dello Stato

1. Il Parlamento

Anche nel 2007, la grande maggioranza delle decisioni concernenti il Parlamento ha avuto riguardo alla prerogativa dell'insindacabilità delle opinioni espresse da parte dei parlamentari, ciò che è oggetto di esame nel paragrafo seguente.

Tra le statuizioni relative ad altri aspetti, si segnalano due decisioni rese in sede di conflitto intersoggettivo. Con la prima (sentenza n. **139**), è stato dichiarato inammissibile il conflitto promosso dalla Corte d'assise d'appello di Roma, finalizzato a far definire i rapporti tra autorità giudiziaria e Comitato parlamentare per i servizi di informazione e sicurezza per il segreto di Stato.

Ancora in attesa di una decisione nel merito risulta, invece, il conflitto sollevato dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Roma nei confronti della Commissione parlamentare d'inchiesta sulla morte di Ilaria Alpi e Miran Hrovatin ed avente ad oggetto il rifiuto da parte di detta Commissione di acconsentire allo svolgimento di accertamenti tecnici congiunti sull'autovettura su cui viaggiavano Ilaria Alpi e Miran Hrovatin in occasione dell'attentato in cui hanno perso la vita. Come ricordato nella parte I, cap. IV, sezione II, la Corte, con la sentenza n. **241**, ha assegnato alla Camera dei deputati ed alla Procura della Repubblica un termine di sessanta giorni, decorrente dalla data della pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della sentenza, per la eventuale presentazione di memorie difensive, poiché "la scelta operata dalla Camera dei deputati, in relazione alla novità ed alla particolarità della vicenda, di non svolgere difese di merito in ordine al *thema decidendum*, sul presupposto di non rivestire la qualità di contraddittore necessario nel presente giudizio, [ha fatto] emergere la necessità di limitare la [...] pronuncia esclusivamente ai [...] profili processuali e di assegnare, conseguentemente, ad entrambe le parti un congruo termine per assicurare la completezza del contraddittorio anche per gli aspetti di merito del conflitto per menomazione sollevato dalla ricorrente".

1.1. L'insindacabilità delle opinioni espresse dai parlamentari

Le pronunce rese dalla Corte nel 2007 in tema di insindacabilità delle opinioni espresse dai parlamentari nell'esercizio delle loro funzioni si pongono nel solco della consolidata giurisprudenza costituzionale in materia.

La maggior parte delle decisioni di accoglimento dei ricorsi per conflitto sollevati dall'autorità giudiziaria in relazione alle delibere di insindacabilità assunte dalla Camera di appartenenza del parlamentare si fonda sull'accertamento del difetto di uno dei due requisiti necessari per riconoscere la sussistenza del nesso funzionale fra le dichiarazioni rese *extra moenia* e la funzione parlamentare. Partendo dal presupposto, frutto di un orientamento giurisprudenziale consolidato – e a più riprese confermato nel corso del 2007 – secondo cui, affinché tale nesso possa considerarsi esistente sono necessari i due requisiti del legame temporale e della sostanziale corrispondenza di significato tra le opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni parlamentari e gli atti esterni, la Corte ha, ad esempio, rilevato, nella sentenza n. **65**, la carenza del secondo requisito citato, in quanto non vi era corrispondenza fra le opinioni espresse dal parlamentare nell'intervento in Assemblea richiamato dalla difesa della Camera e le accuse rivolte, nel corso di una trasmissione televisiva, nei confronti degli attori del giudizio civile di danno. La mancanza di tale requisito è stata parimenti rilevata nei

casi risolti con le sentenze numeri **53, 96, 152, 166, 271, 291, 302, 342**: nella sentenza n. **166** la Corte ha ribadito, ad esempio, che un colloquio con altro deputato nella sede della Camera dei deputati “non può essere qualificato come atto tipico della funzione parlamentare, alla stregua di quanto ritenuto dalla Corte con la sentenza n. 509 del 2002”, mentre nella sentenza n. **291** l'accertamento dell'insussistenza, in relazione alle dichiarazioni *extra moenia* del parlamentare il cui contenuto è stato riprodotto nel ricorso per conflitto di attribuzione, di un nesso con atti tipici di esercizio della funzione parlamentare è stata accompagnata dalla notazione per cui detto accertamento avviene a prescindere dal rilievo che i regolamenti parlamentari negano ingresso nei lavori delle Camere agli scritti o alle espressioni «sconvenienti», e che, *a fortiori*, le stesse espressioni non possono essere ritenute esercizio della funzione parlamentare quando usate al di fuori delle Camere.

Ad ogni modo, la Corte ha ribadito, nelle sentenze richiamate, che il mero "contesto politico", o comunque l'inerenza a temi di rilievo generale, entro cui le dichiarazioni si possono collocare, non vale in sé a connotarle quali espressive della funzione parlamentare, ove esse, non costituendo la sostanziale riproduzione delle specifiche opinioni manifestate dal parlamentare nell'esercizio delle proprie attribuzioni, siano non già il riflesso del peculiare contributo che ciascun deputato e ciascun senatore apporta alla vita democratica mediante le proprie opinioni e i propri voti, ma una ulteriore e diversa articolazione di siffatto contributo, elaborata ed offerta alla pubblica opinione nell'esercizio della libera manifestazione del pensiero assicurata a tutti dall'art. 21 della Costituzione.

La Corte ha altresì confermato il proprio orientamento giurisprudenziale secondo cui nessuna rilevanza può avere, ai fini dell'accertamento dell'esistenza del nesso funzionale, il richiamo di atti parlamentari tipici posti in essere da altro parlamentare. È quanto ribadito nella sentenza n. **97**, in cui, oltre a riconoscere che fra le dichiarazioni e gli atti tipici indicati dalla difesa della Camera sussiste solo una generica comune inerenza a temi di rilievo generale dibattuti in Parlamento, insufficiente ai fini della configurabilità del nesso funzionale, si è affermato che non assumono rilievo le iniziative adottate da altri parlamentari appartenenti allo stesso gruppo del deputato, in quanto non esiste una fungibilità tra parlamentari tale da produrre effetti giuridici sostanziali nel campo della loro responsabilità civile e penale per opinioni espresse al di fuori delle Camere.

Analoghe considerazioni si riscontrano anche nelle sentenze numeri **151** e **304**. In questo secondo caso la Corte ha altresì precisato che nessuna rilevanza può avere la circostanza che il parlamentare autore delle dichiarazioni sia anche ministro, poiché non è possibile ritenere comprese nella sfera di operatività dell'art. 68 Cost. condotte poste in essere nell'esercizio delle attribuzioni di ministro, a causa dell'oggettiva diversità tra queste e le funzioni parlamentari. Più specificamente, la Corte ha affermato che «[r]ientrano nella sfera dell'insindacabilità tutte le opinioni manifestate con atti tipici nell'ambito dei lavori parlamentari, mentre per quanto attiene alle attività non tipizzate esse si debbono tuttavia considerare "coperte" dalla garanzia di cui all'art. 68, nei casi in cui si esplicano mediante procedimenti, strumenti ed atti, anche "innominati", ma comunque rientranti nel campo di applicazione del diritto parlamentare, che il membro del Parlamento è in grado di porre in essere e di utilizzare proprio solo e in quanto riveste tale carica. Ciò che rileva, ai fini dell'insindacabilità, è dunque il collegamento necessario con le "funzioni" del Parlamento, cioè con l'ambito funzionale entro cui l'atto si iscrive, a prescindere dal suo contenuto comunicativo, che può essere il più vario, ma che in ogni caso deve essere tale da rappresentare esercizio in concreto delle funzioni proprie dei membri delle Camere, anche se attuato in forma "innominata" sul piano regolamentare (sentenza n. 120 del 2004)». Il fatto che – prosegue la Corte – il parlamentare chiamato a ricoprire la carica di ministro si trovi in una condizione parlamentare particolare, per non essere in grado di svolgere un'attività parlamentare piena, non consente di ritenere comprese nella sfera di operatività della garanzia dell'insindacabilità condotte poste in essere nell'esercizio delle attribuzioni del ministro, stante la oggettiva diversità fra queste ultime, di per sé considerate, e le funzioni parlamentari. La coincidenza, nella stessa persona, della posizione di parlamentare e di ministro non giustifica in alcun modo l'applicazione estensiva al ministro della garanzia di insindacabilità di cui all'art. 68, primo comma, della Costituzione, propria del parlamentare, quando questi esercita funzioni attinenti alla carica di Governo.

Con la sentenza n. **388** la Corte ha risolto un conflitto in cui le dichiarazioni oggetto della delibera di insindacabilità erano quelle rese da un parlamentare agli addetti alla sorveglianza di un istituto penitenziario, presso cui detto parlamentare si era recato, concernenti la qualifica professionale rivestita dall'accompagnatrice del parlamentare e finalizzate a consentire agli agenti di polizia di verificare la sussistenza delle condizioni di cui all'art. 67, secondo comma, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà) per autorizzare l'ingresso di accompagnatori del parlamentare «per ragioni del [suo] ufficio». Secondo il Tribunale rimettente “[...] non appare possibile qualificare le attestazioni in oggetto come atti di divulgazione, di critica o di denuncia politica” né esse “sarebbero riconducibili ad un’attività ispettiva, tenuto conto che il parlamentare avrebbe potuto accedere all’istituto di pena, in virtù della richiamata disciplina, senza necessità di rendere false attestazioni”. La Corte ha confermato che il “comportamento del deputato è consistito nell’attestare una circostanza di fatto e non nell’esprimere un’opinione nell’esercizio della funzione di parlamentare”, cosicché tale comportamento “non può ritenersi coperto dalla prerogativa di cui all’art. 68 Cost.”, da cui “l’irrelevanza della verifica circa l’esistenza di un qualche nesso tra la dichiarazione resa dal deputato e qualsiasi attività da lui svolta in sede parlamentare”.

Anche nei casi in cui ha dichiarato l’infondatezza del ricorso sollevato dall’autorità giudiziaria, la Corte si è posta in linea con la propria consolidata giurisprudenza. Con la sentenza n. **13** la Corte, confermando la validità di quanto già affermato nella sentenza n. 223 del 2005, che traeva origine dalla medesima vicenda processuale oggetto della presente decisione, ha riconosciuto l’applicabilità della garanzia costituzionale di cui all’art. 68, primo comma, Cost., poiché le dichiarazioni espresse erano dirette ad ottenere dalla Camera il diniego all’esecuzione del provvedimento cautelare richiesto dalla Procura di Palermo, così come, del resto, puntualmente comprovato dalla sostanziale corrispondenza del loro contenuto con quanto dallo stesso deputato affermato nell’ulteriore corso del procedimento, in sede di audizione avanti la Giunta per le autorizzazioni, il 6 aprile 1999. Analoghe considerazioni valgono – secondo la Corte – per l’intervista pubblicata il 15 luglio 1999, giacché anche tali dichiarazioni sono state rilasciate nel corso, o comunque in occasione, del procedimento di autorizzazione di cui al terzo comma dell’art. 68 della Costituzione e collegate alla richiesta a tal uopo avanzata dalla citata Procura della Repubblica in modo tale da risultare, per ciò solo, qualificate e coperte dalla garanzia di cui all’art. 68 della Costituzione.

Con la sentenza n. **59**, d’altro canto, la Corte ha riconosciuto che fra le dichiarazioni rese *extra moenia* e l’esercizio dell’attività parlamentare ricorrevano entrambi i requisiti richiesti affinché sussista il necessario nesso funzionale, ossia il legame temporale e la sostanziale corrispondenza di significato fra le opinioni espresse nell’esercizio delle funzioni e gli atti esterni contestati.

Una segnalazione particolare merita, poi, la sentenza n. **274**, in cui la decisione di infondatezza del ricorso, dovuta al fatto che le opinioni espresse *extra moenia* dal parlamentare rientrano nella previsione di cui all’art. 68, primo comma, Cost. in quanto costituiscono la sostanziale divulgazione del contenuto di atti tipici della funzione – nella specie, interrogazione con risposta orale –, è accompagnata dalla precisazione per cui non può aver pregio, nel caso di specie, l’argomentazione svolta dal Tribunale ricorrente, secondo cui vi sarebbe “una parte delle opinioni manifestate fuori della sede parlamentare che non trova riscontri né nella suindicata interrogazione, né in altri atti”. Ad avviso della Corte, infatti, “[a]nche ammesso [...] che il riferimento alla indebita privazione della libertà dei [...] Musotto, Lombardo, Scalone non trovi riscontri in atti tipici, si tratterebbe comunque di un fatto estraneo al conflitto, dal momento che il ricorrente non espone che il deputato viene perseguito per aver formulato siffatta accusa. Un conflitto del tipo di quello in esame presuppone che il giudice, per effetto della delibera di insindacabilità, non abbia la possibilità di giudicare sul merito dei fatti per cui è processo. Ma se in concreto, per determinati fatti, non pende il procedimento, la delibera d’insindacabilità non produce alcuna lesione delle prerogative costituzionali dell’organo giudicante”.

Un cenno particolare merita, altresì, la sentenza n. **149**, con cui la Corte ha in parte accolto ed in parte respinto il conflitto promosso dalla Camera dei deputati nei confronti del Tribunale di

Messina, in relazione ad alcuni provvedimenti da questo assunti nell'ambito di un procedimento civile nel quale il deputato Nicola Vendola era stato convenuto per il risarcimento dei danni causati da alcune dichiarazioni asseritamente diffamatorie espresse nei confronti di una testata giornalistica e del suo direttore. La Camera sosteneva, in primo luogo, che, malgrado il deputato avesse eccepito la applicabilità dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge 20 giugno 2003, n. 140, il Tribunale aveva proseguito il giudizio, non dando applicazione a quanto previsto nell'art. 3 della legge n. 140 del 2003 e in concreto adottando due provvedimenti con i quali è stato disposto il rinvio delle relative udienze e un provvedimento con il quale la causa è stata trattenuta in decisione. Il ricorso è stato dichiarato fondato, in quanto "appare manifesta e reiterata la mancata applicazione da parte del giudice dei commi 3, 4 e 5 dell'art. 3 della legge n. 140 del 2003 [...], disposizioni queste [...] adottate a tutela di un equilibrato rapporto fra il giudice procedente, la parte che eccepisce l'applicabilità del primo comma dell'art. 68 Cost. e il sollecito coinvolgimento della Camera di appartenenza del parlamentare coinvolto nel caso in cui il giudice medesimo non ritenga applicabile la prerogativa in questione". Pertanto, "la mancata tempestività dell'assunzione da parte del giudice di una decisione circa la sussistenza o meno della prerogativa parlamentare, con tutte le conseguenze di cui all'art. 3 della legge n. 140 del 2003, costituisce un evidente disconoscimento delle funzioni costituzionalmente attribuite alla Camera dei deputati e si traduce anche nella violazione di quell'obbligo di leale collaborazione che, secondo la consolidata giurisprudenza [della] Corte, deve sempre e comunque caratterizzare le relazioni tra i poteri dello Stato. Nel caso di specie, infatti, la prosecuzione del giudizio civile ha impedito il sollecito coinvolgimento della Camera di appartenenza nella valutazione del comportamento del suo componente".

Nel dichiarare la fondatezza *in parte qua* del ricorso, la Corte ha colto anche l'occasione per ribadire l'importanza delle disposizioni contenute nella legge n. 140 del 2003, tese a "risolvere alcuni problemi di coordinamento e di collaborazione fra l'esercizio della funzione giurisdizionale e la garanzia di piena libertà ed autonomia delle Camere parlamentari, nell'ipotesi che in un giudizio venga in evidenza una situazione di ipotetica responsabilità riferibile ad opinioni espresse o voti dati da un parlamentare". In particolare, si è precisato che "[a]nche se la Costituzione non prevede l'obbligo di adottare specifiche disposizioni legislative per l'attuazione dell'art. 68 [...], questa materia ha una evidente rilevanza costituzionale, poiché attraverso le disposizioni processuali si può assicurare sia la piena effettività del principio costituzionale di cui al primo comma dell'art. 68 Cost., sia la piena garanzia che questa prerogativa delle Assemblee parlamentari non si traduca in una inammissibile compressione dell'esercizio della funzione giurisdizionale al di fuori di quanto strettamente necessario". Secondo la Corte, la legge n. 140 del 2003, fermo restando il suo carattere di legislazione ordinaria "dai contenuti costituzionalmente non vincolati", ha previsto alcune disposizioni processuali finalizzate a garantire, sul piano procedimentale, un efficace e corretto funzionamento della prerogativa parlamentare, un sollecito coinvolgimento della Camera di appartenenza del parlamentare che abbia eccepito la insindacabilità dei propri comportamenti senza convincere il giudice competente, la successiva temporanea sospensione del giudizio per un limitato ed improrogabile periodo entro cui la Camera di appartenenza può esprimere la propria valutazione sulla affermata insindacabilità, nonché le conseguenze processuali della delibera di insindacabilità che venga adottata dalla Camera di appartenenza del parlamentare.

Con la stessa sentenza n. **149**, tuttavia, è stato respinto il ricorso della Camera dei Deputati nella parte in cui veniva contestata la facoltà del Tribunale di adottare, una volta intervenuta la deliberazione di insindacabilità del parlamentare nel corso del medesimo procedimento, l'ordinanza con cui è stata sollevata la questione di legittimità costituzionale dei commi 1 e 7 dell'art. 3 della legge n. 140 del 2003. Secondo la Corte, infatti, la tesi della presunta incompatibilità tra il potere del giudice di sollevare questioni di legittimità costituzionale e il "principio della efficacia inibente" della delibera parlamentare di insindacabilità non poteva essere accolta, in quanto ciò che la Corte medesima ha sempre affermato è che "da tale principio consegue semplicemente l'inammissibilità per il giudice di opporre «una difforme pronuncia di responsabilità» rispetto alla deliberazione di insindacabilità adottata dalla camera di appartenenza del parlamentare".

Per quanto concerne le decisioni rese in sede di giudizio in via incidentale, particolarmente significativa ed articolata è la sentenza n. **390**, con la quale la Corte è tornata sul delicato tema, già affrontato in passato dalle sentenze n. 120 del 2004 e n. 163 del 2005, delle cosiddette intercettazioni “indirette” o “casuali” di conversazioni di un parlamentare, relative ai casi in cui «le comunicazioni dell’esponente politico vengano intercettate fortuitamente, nell’ambito di operazioni che hanno come destinatarie terze persone».

La norma censurata è l’art. 6, commi 2, 5 e 6, della legge 20 giugno 2003, n. 140, che impone al giudice per le indagini preliminari, che ritenga necessario utilizzare le intercettazioni suddette, di richiedere l’autorizzazione alla Camera di appartenenza del parlamentare e stabilisce che, in caso di diniego, la documentazione delle intercettazioni deve essere distrutta e i verbali e le registrazioni eventualmente acquisiti devono essere dichiarati inutilizzabili in ogni stato e grado del processo.

La premessa da cui prende le mosse il rimettente è che detta disciplina debba essere applicata non solo ai procedimenti riguardanti esclusivamente soggetti terzi, ma anche ai «procedimenti che – come quello *a quo* – coinvolgano lo stesso parlamentare, unitamente ad altri soggetti»: secondo la Corte, detta lettura dell’art. 6 «non è implausibile, non solo perché conforme alla corrente prassi parlamentare in tema di autorizzazioni e recepita, altresì, dalla giurisprudenza di legittimità; ma, anche e soprattutto, in considerazione della oggettiva problematicità delle possibili alternative esegetiche». Infatti, prosegue la sentenza, non si può ritenere né che tali casi rientrino nella regolamentazione dell’art. 4 della stessa legge – che concerne la diversa ipotesi delle intercettazioni “dirette”, ossia eseguite “nei confronti” di un membro del Parlamento, e prescrive un’autorizzazione preventiva alla loro esecuzione – poiché «siffatta dilatazione del perimetro applicativo dell’art. 4 si basa [...] su una presunzione priva di riscontro nella lettera della norma», che evoca «una concreta ed attuale prospettiva di intrusione nella sfera del parlamentare», e introduce «una limitazione all’attività di indagine che può apparire di dubbio fondamento razionale», né che non siano per nulla regolati dalla legge, in quanto tale ipotesi è contraria all’*intentio* del legislatore della legge n. 140 del 2003 (ampia protezione delle comunicazioni del parlamentare) e determinerebbe una sperequazione irragionevole, poiché il parlamentare sarebbe tutelato solo rispetto alle intercettazioni occasionali eseguite in procedimenti riguardanti esclusivamente terzi e non rispetto alle stesse intercettazioni eseguite in procedimenti che riguardino anche lui stesso.

Ciò posto, la sentenza procede ad un’ampia ricostruzione del significato e della portata dell’art. 68 Cost., partendo dal presupposto che «le disposizioni che sanciscono immunità e prerogative a tutela della funzione parlamentare, in deroga al principio di parità di trattamento davanti alla giurisdizione – principio che si pone alle origini della formazione dello Stato di diritto – debbano essere interpretate nel senso più aderente al testo normativo».

Così, nella specie, dall’art. 68, terzo comma, Cost. non si può ricavare alcun riferimento ad un controllo parlamentare a posteriori sulle intercettazioni occasionali, poiché la norma riguarda «la “sottoposizione” di un parlamentare ad una intercettazione e ad una autorizzazione di tipo preventivo: il nulla osta è richiesto per eseguire l’atto investigativo e non per utilizzare nel processo i risultati di un atto precedentemente espletato». Conferma si trae anche dalla *ratio* della norma, consistente nel porre il parlamentare al riparo «da illegittime interferenze giudiziarie sull’esercizio del suo mandato rappresentativo, a proteggerlo, cioè, dal rischio che strumenti investigativi di particolare invasività [...] possano essere impiegati con scopi persecutori, di condizionamento, o comunque estranei alle effettive esigenze della giurisdizione», considerato che destinatari della tutela non sono i parlamentari *uti singuli* ma le Assemblee nel loro complesso, delle quali si vuole preservare la funzionalità, l’integrità di composizione e la piena autonomia decisionale.

Invece, nel caso di intercettazioni fortuite, «l’eventualità che l’esecuzione dell’atto sia espressione di un atteggiamento persecutorio – o, comunque di un uso distorto del potere giurisdizionale nei confronti del membro del Parlamento [...] – resta esclusa, di regola, proprio dalla accidentalità dell’ingresso del parlamentare nell’area di ascolto».

Inoltre, prosegue la Corte, non si può neppure ritenere che il nulla osta successivo «sia imposto

dall'esigenza di evitare una surrettizia elusione della garanzia dell'autorizzazione preventiva», che si avrebbe allorchè, sottoponendo ad intercettazione utenze telefoniche o luoghi formalmente di terzi, si vogliono captare, in realtà, le comunicazioni del parlamentare: infatti, «la norma costituzionale vieta di sottoporre ad intercettazione, senza autorizzazione, non le utenze del parlamentare, ma le sue comunicazioni» e ciò che conta non è la titolarità o disponibilità dell'utenza captata, ma la direzione dell'atto di indagine, poiché se quest'ultimo è volto ad accedere, in concreto, nella sfera delle comunicazioni del parlamentare, «l'intercettazione non autorizzata è illegittima, a prescindere dal fatto che il procedimento riguardi terzi o che le utenze sottoposte a controllo appartengano a terzi».

Sulla base di ciò, i Giudici costituzionali concludono che non esulano dall'ambito delle garanzie *ex art. 68*, terzo comma, Cost., le intercettazioni propriamente “indirette”, «intese come captazioni delle conversazioni del membro del Parlamento effettuate ponendo sotto controllo le utenze dei suoi interlocutori abituali», mentre restano escluse le intercettazioni “casuali” o “fortuite”, «rispetto alle quali – proprio per il carattere imprevisto dell'interlocuzione del parlamentare – l'autorità giudiziaria non potrebbe, neanche volendo, munirsi preventivamente del *placet* della Camera di appartenenza».

Pertanto, la previsione costituzionale è interamente soddisfatta dall'art. 4 della legge n. 140 del 2003, le cui statuizioni sono destinate a trovare applicazione «tutte le volte in cui il parlamentare sia individuato in anticipo quale destinatario dell'attività di captazione, ancorchè questa abbia luogo monitorando utenze di diversi soggetti», mentre l'autorizzazione successiva *ex art. 6* della stessa legge non solo non sarebbe indispensabile per realizzare i fini dell'art. 68 Cost., «ma verrebbe a spostare in sede parlamentare [...] un sindacato che trova la sua sede naturale nell'ambito dei rimedi interni al processo».

Escluso che la disciplina censurata «possa considerarsi “costituzionalmente imposta” dall'art. 68, terzo comma, Cost.», la Corte esclude altresì che possa ritenersi “costituzionalmente consentita”, essendo incompatibile con il fondamentale principio della parità di trattamento davanti alla giurisdizione: essa, infatti, accorda al parlamentare una garanzia ulteriore rispetto alla griglia dell'art. 68 Cost., che finisce per travolgere ogni interesse contrario, «giacché si elimina, ad ogni effetto, dal panorama processuale, una prova legittimamente formata, anche quando coinvolga terzi che solo occasionalmente hanno interloquuto con il parlamentare».

Così facendo, si introduce una disparità di trattamento non solo fra il parlamentare e i terzi, ma anche tra gli stessi terzi, posto che la posizione del comune cittadino, cui gli elementi desumibili dalle intercettazioni nuocciano o giovino, viene differenziata «in ragione della circostanza, puramente casuale, che il soggetto sottoposto ad intercettazione abbia avuto, come interlocutore, un membro del Parlamento».

In conclusione, «ciò che rende contrastante il complesso di norme in esame non soltanto con il parametro dell'eguaglianza, ma anche con quello della razionalità intrinseca della scelta legislativa, è il fatto che [...] sia stato delineato un meccanismo integralmente e irrimediabilmente demolitorio, omettendo qualsiasi apprezzamento della posizioni dei terzi, anch'essi coinvolti in quelle conversazioni».

Viene, pertanto, dichiarata l'incostituzionalità dell'art. 6, commi 2, 5 e 6, della legge n. 140 del 2003 nella parte in cui stabilisce che la disciplina ivi prevista si applichi anche nei casi in cui le intercettazioni debbano essere utilizzate nei confronti di soggetti diversi dal membro del Parlamento, le cui conversazioni o comunicazioni sono state intercettate.

Sulla medesima disciplina i Giudici costituzionali si sono pronunciati anche con l'ordinanza n. **389**, che ha concluso per la manifesta infondatezza del dubbio di legittimità riguardante l'estensione delle regole di cui agli artt. 4 e 6 della legge n. 140 del 2003 alle intercettazioni delle conversazioni di persona che acquisisca la qualità di parlamentare solo in epoca successiva all'espletamento del mezzo di ricerca della prova.

Il rimettente ritiene che dette norme sarebbero applicabili anche in tali casi, ma secondo la Corte

questo presupposto è errato, non trovando riscontro nel testo delle disposizioni censurate, «le quali individuano le conversazioni “protette” con formule che, di per sé, evocano l’attualità della qualifica parlamentare del soggetto intercettato», rilievo tanto più importante, se si pone mente al fatto che si discute di una tutela che ha carattere eccezionale e derogatorio di altri principi costituzionali, «così da rendere le norme che la contemplano di stretta interpretazione». A ciò si aggiunga che l’autorizzazione preventiva di cui all’art. 4 «non [è] concepibile, anche sul piano logico, rispetto alle conversazioni di persona che sia divenuta parlamentare solo dopo l’esecuzione delle operazioni»; e che alla stessa conclusione deve pervenirsi anche per l’ipotesi *ex art. 6*, «non potendosi presumere, fino a quando non consti una espressa indicazione normativa di segno contrario, che il legislatore abbia inteso accordare alle intercettazioni “indirette” una protezione più incisiva di quella prefigurata per le intercettazioni “dirette”».

2. La funzione normativa

2.1. La riserva di legge

Nel 2007 il tema della riserva di legge, nelle sue differenti manifestazioni, è stato oggetto di diverse pronunce.

In relazione al settore penale, l’ordinanza n. **164**, nel dichiarare manifestamente inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell’art. 4 della legge 5 dicembre 2005, n. 251 nella parte in cui, sostituendo l’art. 99 cod. pen., ha limitato la recidiva ai soli delitti non colposi, escludendo così che gli aumenti di pena per essa previsti possano applicarsi a chi commetta una contravvenzione, ha ribadito l’impossibilità di un intervento, quale quello richiesto dal rimettente, che si tradurrebbe in una pronuncia additiva *in malam partem*, comportando l’estensione dell’ambito applicativo di un istituto, la recidiva, che implica una serie di effetti negativi per il reo: «un simile intervento – precisa l’ordinanza – è precluso dal principio della riserva di legge, sancito dall’art. 25, secondo comma, Cost., [...] principio che, demandando in via esclusiva al legislatore la scelta dei fatti da sottoporre a pena e delle sanzioni loro applicabili, impedisce alla Corte – oltre che di creare nuove fattispecie criminose o di estendere quelle esistenti a casi non previsti – anche di incidere *in peius* sulla risposta punitiva o su aspetti comunque inerenti alla punibilità».

Di interesse appare l’ordinanza n. **407**, che ha ritenuto manifestamente inammissibile il dubbio di costituzionalità del combinato disposto degli artt. 460, comma 5, cod. proc. pen. e 136 delle norme di attuazione dello stesso codice, censurato ove non prevede, quale limite all’effetto estintivo del decreto penale non opposto, l’essersi il condannato volontariamente sottratto all’esecuzione della pena inflitta. Il rimettente contesta che per il procedimento monitorio non sia stato riprodotto il limite che l’art. 136 disp. att. cod. proc. pen. prevede per il patteggiamento, nel quale l’effetto estintivo non si produce se la persona nei cui confronti la pena è stata applicata si sottrae volontariamente alla sua esecuzione, e, così facendo, avanza un *petitum* volto ad estendere al rito monitorio la limitazione dell’effetto estintivo prevista per il patteggiamento. Tuttavia, osserva la Corte, l’art. 460, comma 5, cod. proc. pen. «riveste indubbio carattere di norma sostanziale e non meramente processuale, in quanto [...] incide sulla stessa esistenza del reato determinandone l’estinzione», con la conseguenza che il rimettente finisce con il chiedere una pronuncia volta a restringere l’effetto estintivo del reato, ossia una pronuncia additiva *in malam partem* in materia penale sostanziale: detto intervento «risulta precluso dal principio della riserva di legge sancito dall’art. 25, secondo comma, della Costituzione, il quale impedisce, tra l’altro, anche di incidere *in peius* sulla risposta punitiva o su aspetti comunque inerenti alla punibilità».

La riserva di legge in materia di prestazioni patrimoniali obbligatoriamente imposte *ex art. 23* Cost. ha, invece, carattere “relativo”, nel senso che «deve ritenersi rispettata anche in assenza di una espressa indicazione legislativa dei criteri, limiti e controlli sufficienti a delimitare l’ambito di discrezionalità dell’amministrazione [...] purchè la concreta entità della prestazione imposta sia chiaramente desumibile dagli interventi legislativi che riguardano l’attività dell’amministrazione».

(sentenza n. **190**; nello stesso senso anche la sentenza n. **350**). La Corte ha applicato detto principio alla norma – art. 2, lettera e), della legge 7 luglio 1901, n. 306, come sostituito dall'art. 52, comma 23, della legge 27 dicembre 2002, n. 289 – che prevede che alle spese occorrenti per il mantenimento, l'educazione e l'istruzione degli orfani dei sanitari italiani concorrono tutti i sanitari iscritti agli ordini professionali nella misura stabilita dal consiglio di amministrazione della Fondazione Opera Nazionale Assistenza Orfani Sanitari Italiani, che ne fissa misura e modalità di versamento con regolamenti soggetti ad approvazione dei ministeri vigilanti. Detta disposizione è stata giudicata costituzionalmente illegittima per contrasto con l'art. 23 Cost., in quanto, «pur contenendo l'identificazione dei soggetti tenuti alla prestazione, nonché del modello procedimentale cui la Fondazione deve uniformare la propria attività, si limita a confermare l'obbligatorietà dei contributi previdenziali, che continuano ad esser posti a carico dei medesimi soggetti professionali anche dopo la privatizzazione dell'ente impositore, senza offrire alcun elemento, neanche indiretto, idoneo ad individuare criteri adeguati alla concreta quantificazione e distribuzione degli oneri imposti ai soggetti sopramenzionati».

2.2. Le leggi di interpretazione autentica e le (altre) leggi retroattive

Qualora si sia di fronte ad una norma la cui natura interpretativa sia messa in discussione, giurisprudenza costituzionale costante, confermata nella sentenza n. **234**, afferma che «non è decisivo verificare se la norma censurata abbia carattere effettivamente interpretativo (e sia perciò retroattiva) ovvero sia innovativa con efficacia retroattiva», poiché il divieto di retroattività della legge, «pur costituendo fondamentale valore di civiltà giuridica e principio generale dell'ordinamento» non ha rango costituzionale, se non per la materia penale. Inoltre, il legislatore «può emanare sia disposizioni di “interpretazione autentica”, che determinano – chiarendola – la portata precettiva della norma interpretata fissandola in un contenuto plausibilmente già espresso dalla stessa, sia norme innovative con efficacia retroattiva, purchè la retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non contrasti con altri valori costituzionalmente protetti». A ciò si aggiunga che, sempre per giurisprudenza costante, «la norma contenuta nella legge di interpretazione autentica non può ritenersi irragionevole ove si limiti ad assegnare alla disposizione interpretata un significato già in essa contenuto, riconoscibile come una delle possibili letture del testo originario». Sulla base di tali osservazioni, la Corte ha escluso la fondatezza dei dubbi di legittimità investenti l'art. 1, comma 218, della legge finanziaria per il 2006, che interpreta l'art. 8, comma 2, della legge 3 maggio 1999, n. 124 nel senso che il personale degli enti locali trasferito nei ruoli del personale ATA statale è inquadrato nelle qualifiche funzionali e nei profili professionali dei corrispondenti ruoli statali, sulla base del trattamento economico complessivo in godimento all'atto del trasferimento, con l'attribuzione della posizione stipendiale di importo pari o immediatamente inferiore al trattamento annuo in godimento al 31 dicembre 1999, fatta salva l'esecuzione dei giudicati formati all'entrata in vigore della legge.

Su quest'ultimo punto, la sentenza ribadisce che «è soltanto l'intangibilità del giudicato a costituire uno dei limiti che il legislatore incontra nell'emanazione di leggi con efficacia retroattiva. Al legislatore è precluso – di regola – intervenire, con norme aventi portata retroattiva, per annullare l'efficacia del giudicato e non già a salvaguardarne gli effetti. D'altronde, se vi fosse un'incidenza sul giudicato, la legge di interpretazione autentica non si limiterebbe a muovere, come ad essa è consentito, sul piano delle fonti normative, attraverso la precisazione della regola e del modello di decisione cui l'esercizio della potestà di giudicare deve attenersi, ma lederebbe i principî relativi ai rapporti tra potere legislativo e potere giurisdizionale e le disposizioni relative alla tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi». La Corte ha concluso che, nella specie, la norma contestata si limita legittimamente a far salve le posizioni di coloro che, al momento della sua entrata in vigore, fossero già titolari di un giudicato favorevole.

In tema di istruzione pubblica, la sentenza n. **11** (per la quale si veda diffusamente il paragrafo sul pubblico impiego) si è occupata dell'art. 8-*nonies*, commi 1 e 2, del decreto legge 28 maggio 2004, n. 136, convertito, con modificazioni, nella legge 27 luglio 2004, n. 186, che, dettando l'interpretazione autentica del punto B.3), lettera h), della tabella *ex art.* 1, comma 1, del decreto

legge 7 aprile 2004, n. 97, convertito con modificazioni dalla legge 4 giugno 2004, n. 143, consente, ai fini delle graduatorie provinciali permanenti, la valutazione privilegiata del servizio scolastico reso in scuole di montagna a partire dall'anno scolastico 2003-2004, ossia in epoca anteriore all'introduzione del meccanismo premiale.

La Corte, premesso che la disposizione interpretata, per il suo contenuto – valutazione dei titoli per la determinazione della graduatoria – non poteva che avere ad oggetto titoli già acquisiti, sottolinea come «il principio di tutela dell'affidamento del cittadino – elemento essenziale dello Stato di diritto – si considera leso da quelle disposizioni retroattive – nella cui categoria non rientra quella in esame – che trasmodino in regolamento irrazionale di situazioni sostanziali fondate su leggi anteriori», con la conseguenza che la norma in oggetto, che delimita ad un anno la considerazione del servizio prestato, non incide su situazioni ormai definite.

Un interessante caso è quello deciso con la sentenza n. **364**, che ha affrontato il tema dei rapporti fra potere legislativo e giudiziario sotto il profilo della intangibilità del giudicato ad opera di norme con effetti retroattivi.

La norma impugnata è l'art. *7-quater* del decreto legge 31 gennaio 2005, n. 7, aggiunto in sede di conversione dalla legge 31 marzo 2005, n. 43, che si inserisce nell'alveo di una serie di disposizioni dettate a seguito della soppressione dell'Azienda Universitaria Policlinico Umberto I di Roma e la sua “sostituzione” con un nuovo soggetto, l'azienda Policlinico Umberto I. A norma del decreto legge 1 ottobre 1999, n. 341, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 dicembre 1999, n. 453, a quest'ultimo, nuovo soggetto veniva trasferito l'esercizio dell'attività dal momento della nomina del suo direttore generale e allo stesso andavano imputati i rapporti insorti a far data dalla stessa nomina; inoltre, il nuovo soggetto succedeva all'azienda universitaria nei contratti in corso inerenti alla gestione dell'assistenza sanitaria e per i debiti dell'azienda soppressa era prevista una procedura concorsuale cui era preposto un commissario di nomina ministeriale. Successivamente, l'art. *8-sexies* del decreto legge 28 maggio 2004, n. 136, convertito dalla legge 27 luglio 2004, n. 186, con interpretazione autentica, ha chiarito che le norme regolanti la successione del nuovo soggetto alla cessata azienda «devono essere intese nel senso che la successione riguarda, nell'ambito dei contratti di durata, esclusivamente le obbligazioni relative alla esecuzione dei medesimi successiva alla data di istituzione della azienda Policlinico Umberto I».

In questo quadro è intervenuta la norma impugnata, che ha stabilito l'inefficacia nei confronti della nuova azienda dei decreti ingiuntivi e delle sentenze divenuti esecutivi dopo l'entrata in vigore del decreto legge n. 341 del 1999, qualora relativi a crediti vantati nei confronti della soppressa omonima azienda universitaria per obbligazioni contrattuali anteriori alla data di istituzione della azienda Policlinico Umberto I, nonché l'inefficacia dei pignoramenti e l'estinzione dei giudizi di ottemperanza in base al medesimo titolo pendenti.

Secondo i Giudici costituzionali, la disciplina denunciata va ben oltre la normativa di cui all'art. *8-sexies* d.l. n. 136 del 2004, in quanto è diretta «a travolgere provvedimenti definitivi ottenuti contro il soggetto di nuova istituzione non in dissesto quale l'azienda Policlinico Umberto I, facendo confluire anche i creditori di questo nell'ambito della procedura concorsuale instaurata per i crediti fondati su titoli emessi nell'ambito della cessata azienda universitaria»; inoltre, non è condivisibile la tesi difensiva secondo la quale le disposizioni contestate non travolgerebbero i giudicati ma si limiterebbero a sostituire per la loro esecuzione un tipo di procedimento ad un altro: infatti, i provvedimenti di cui è stabilita l'inefficacia sono stati emessi contro il Policlinico, mentre la procedura concorsuale concerne la contabilità separata della cessata azienda universitaria, con la conseguenza che «incidono sul soggetto nei cui confronti sono stati emessi i provvedimenti e, di riflesso, sulla realizzazione dei crediti in essi consacrati, sostituendo ad un soggetto *in bonis*, responsabile secondo il regime sostanziale e processuale ordinario, un'entità diversa, nei cui confronti non è assicurata ai creditori la piena realizzazione dei propri diritti».

Pertanto, conclude la Corte, l'art. *7-quater* impugnato è costituzionalmente illegittimo, non solo perché viola le attribuzioni costituzionali dell'autorità giudiziaria cui spetta la tutela dei diritti (e

«non vi è dubbio che l'emissione di provvedimenti idonei ad acquistare autorità di giudicato costituisca uno dei principali strumenti per la realizzazione del suindicato compito»), ma anche perché vanifica in parte i risultati dell'attività difensiva svolta, «sulla cui definitività i creditori del Policlinico Umberto I potevano fare ragionevolmente affidamento».

«La retroattività propria dell'interpretazione autentica non tollera logicamente eccezioni al significato attribuito alla legge interpretata»: sulla base di tale assunto la sentenza n. **330** (per la quale si veda il capitolo sui tributi) ha ritenuto che violasse il principio di eguaglianza l'art. 4, comma 1, secondo periodo, della legge 21 novembre 2000, n. 342, che, limitando la retroattività del primo periodo – il quale equipara, in via interpretativa, anche per il passato, talune manifestazioni di volontà tacita alla revoca comunicata per iscritto circa i regimi contabili o di determinazione dell'IVA – fa incorrere il legislatore in una contraddizione formale, poiché, da un lato, attribuisce alla norma interpretata un significato tale da qualificare come non dovuto, *ab origine*, un pagamento e, dall'altro, ne esclude la ripetibilità.

2.3. La delegazione legislativa

Nell'anno 2007 la giurisprudenza costituzionale in tema di delegazione legislativa è stata quantitativamente e, soprattutto, qualitativamente, più rilevante che negli anni passati.

Una pronuncia di particolare interesse è costituita dalla sentenza n. **170**, che, nel concludere per l'illegittimità costituzionale dell'art. 134, comma 1, del d.lgs. 10 febbraio 2005, n. 30, nella parte in cui stabilisce che nei procedimenti giudiziari in materia di proprietà industriale e di concorrenza sleale, la cui cognizione è delle sezioni specializzate, si applicano le norme dei capi I e IV del titolo II e quelle del titolo III del d.lgs. 17 gennaio 2003, n. 5, ossia le norme che regolano il rito societario, ha ribadito la propria costante giurisprudenza in materia di delega: «il sindacato di costituzionalità sulla delega legislativa – si legge – si esplica attraverso un confronto fra gli esiti di due processi ermeneutici paralleli: l'uno, relativo alle norme che determinano l'oggetto, i principi e i criteri direttivi indicati dalla delega, tenendo conto del complessivo contesto di norme in cui si collocano e si individuano le ragioni e le finalità poste a fondamento della legge di delegazione; l'altro, relativo alle norme poste dal legislatore delegato, da interpretarsi nel significato compatibile con i principi e i criteri direttivi della delega». Inoltre, se la delega, come nel caso di specie, ha ad oggetto il riassetto di disposizioni preesistenti, «questa finalità giustifica l'introduzione di soluzioni sostanzialmente innovative rispetto al sistema legislativo previgente soltanto se siano stabiliti principi e criteri direttivi volti a definire in tal senso l'oggetto della delega ed a circoscrivere la discrezionalità del legislatore delegato».

Nel caso in esame, la norma censurata rinviene la propria base nell'art. 15 della legge 12 dicembre 2002, n. 273, che concerne il “riassetto delle disposizioni vigenti in materia di proprietà industriale”, «e la sua formulazione, anche in considerazione dei principi e criteri direttivi enunciati, è riferibile esclusivamente alle norme di diritto sostanziale, a quelle di diritto processuale previste dalle leggi speciali oggetto del riassetto, alla disciplina dei procedimenti amministrativi richiamati in detti principi e criteri, alla modalità di realizzazione della semplificazione e del riassetto normativo». Invece, nessuno dei suddetti principi e criteri direttivi permette di ritenere che «il legislatore delegato sia stato autorizzato a stabilire la disciplina processuale delle controversie attribuite alla cognizione delle sezioni specializzate in materia di proprietà industriale ed intellettuale, mediante la previsione dell'applicabilità di un rito diverso da quello ordinario, caratterizzato da elementi peculiari rispetto a quest'ultimo, realizzando in tal modo una sostanziale innovazione del regime vigente».

La pronuncia provvede poi ad una ricognizione del contesto normativo in cui è inserita la delega di cui all'art. 15 citato, per trarne supporto alla propria interpretazione. Infatti, l'art. 16 della stessa legge n. 273 del 2002 prevede un'ulteriore e distinta delega, avente ad oggetto l'emanazione di decreti diretti ad assicurare una “più rapida ed efficace definizione dei procedimenti giudiziari”, esercitata mediante il d.lgs. n. 168 del 2003, che ha istituito le sezioni specializzate, intervenendo anche sulla disciplina del processo: pertanto, conclude la Corte, «la disciplina in una stessa legge di

queste due distinte deleghe, una delle quali (quella dell'art. 16) concerneva dette sezioni specializzate, in relazione ai profili inerenti sia all'organizzazione che alla disciplina del processo, è univocamente espressiva dell'intento del legislatore delegante di escludere tali profili dalla delega oggetto dell'art. 15», con la conseguenza che la norma impugnata deve essere ritenuta in contrasto con l'art. 76 Cost..

In materia di controversie da definire con il rito societario si registrano due interessanti pronunce. La prima è rappresentata dalla sentenza n. **54** (analizzata nel merito nel paragrafo sulle controversie in materia societaria), che ha concluso per la non fondatezza del dubbio di costituzionalità relativo all'art. 24, commi 2, 4, 5, 6, 7 e 8, del d.lgs. 17 gennaio 2003, n. 5, contestato in quanto il nuovo istituto del giudizio abbreviato previsto per questo tipo di cause non potrebbe considerarsi compreso nella delega di cui all'art. 12, comma 2, lettera d), della legge 3 ottobre 2001, n. 366.

La Corte ha riaffermato il costante principio secondo il quale «il sindacato di costituzionalità sulla delega legislativa postula [...] un processo interpretativo relativo all'oggetto, ai principi ed ai criteri direttivi della delega, tenendo conto del complessivo contesto di norme in cui si collocano e delle ragioni e finalità poste a fondamento della legge di delegazione». Nella specie, la delega si poneva quale obiettivo «accelerare i tempi della giustizia civile mediante norme che siano dirette ad assicurare una più rapida ed efficace definizione di procedimenti in alcune materie, fra le quali il diritto societario»; secondo il rimettente, la delega non consentiva l'introduzione di un nuovo tipo di procedimento, quale quello abbreviato inserito dal legislatore delegato: ma la Corte non concorda sulla qualificazione di quest'ultimo come nuovo procedimento, considerandolo, viceversa, «una modalità di svolgimento del giudizio di merito, diretta alla realizzazione delle finalità della delega, senza trascurare gli scopi della cautela».

La seconda pronuncia è costituita dalla sentenza n. **340**, che ha giudicato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 76 Cost., l'art. 13, comma 2, del d.lgs. 17 gennaio 2003, n. 5, nella parte in cui stabilisce che, nei procedimenti in materia di diritto societario, i fatti affermati dall'attore, qualora il convenuto abbia tardivamente notificato la comparsa di costituzione, si intendono non contestati e il tribunale decide sulla domanda in base alla concluzione della stessa.

Ribadita la premessa secondo cui, «in considerazione della varietà delle materie riguardo alle quali si può ricorrere alla delega legislativa, non è possibile enucleare una nozione rigida valevole per tutte le ipotesi di "principi e criteri direttivi"», i Giudici costituzionali hanno però evidenziato anche che detti principi «vanno applicati non disgiuntamente da altri che pure [...] devono presiedere allo scrutinio di legittimità costituzionale di disposizioni di provvedimenti legislativi delegati sotto il profilo della loro conformità alla legge di delegazione e che delimitano il cosiddetto potere di riempimento del legislatore delegato», poiché, per quanta ampiezza possa a questo riconoscersi, «il libero apprezzamento del legislatore delegato non può mai assurgere a principio o a criterio direttivo, in quanto agli antipodi di una legislazione vincolata, quale è, per definizione, la legislazione su delega».

Applicando questi criteri al caso di specie, la Corte conclude che la disposizione censurata detta una regola del processo contumaciale «in contrasto con la tradizione del diritto processuale italiano, nel quale alla mancata o tardiva costituzione mai è stato attribuito il valore di confessione implicita». La legge-delega era finalizzata all'emanazione di norme che assicurassero una più rapida ed efficace definizione dei procedimenti in materia di diritto societario, con regole che portassero alla «concentrazione del procedimento e alla riduzione dei termini processuali»: la norma impugnata, invece, non solo è del tutto estranea alla riduzione dei tempi processuali, ma non è neppure conforme alla direttiva della concentrazione del procedimento, cui non è detto che la *ficta confessio* sia sempre funzionale.

Anche nella sentenza n. **341** si rinvencono significative affermazioni in ordine alla delegazione legislativa. L'occasione è stata offerta dall'art. 25, comma 2, del d.lgs. 4 agosto 1999, n. 342, contestato nella parte in cui inserisce un comma 2 all'art. 120 del T.U. in materia bancaria e creditizia, stabilendo che al CICR spetta il compito di definire modalità e criteri per la produzione di

interessi sugli interessi maturati nelle operazioni poste in essere nell'esercizio dell'attività bancaria, prevedendo in ogni caso che nelle operazioni in conto corrente sia assicurata alla clientela la stessa periodicità nel conteggio degli interessi debitori e creditori.

Secondo la Corte, il sindacato di costituzionalità sulla delega si attua attraverso il confronto fra le norme che fissano l'oggetto, i principi e criteri direttivi indicati dalla delega e le norme introdotte dal legislatore delegato: «una volta compiuti questi due processi ermeneutici paralleli, vi è poi la necessità di effettuare tra essi un raffronto per esaminare la loro compatibilità, nel senso di valutare se il contenuto del decreto delegato possa essere ricondotto a quanto prevede la legge delega».

Quando, come nella specie, la delega è genericamente volta all'integrazione e correzione di una particolare disciplina, i Giudici costituzionali ritengono che, «se l'obiettivo è quello della coerenza logica e sistematica della normativa, il coordinamento non può essere solo formale [...], se l'obiettivo è quello di ricondurre a sistema una disciplina stratificata negli anni, con la conseguenza che i principi sono quelli già posti dal legislatore, non è necessario che sia espressamente enunciato nella delega il principio già presente nell'ordinamento, essendo sufficiente il criterio del riordino di una materia delimitata».

La Corte ribadisce che «i principi e criteri direttivi [...] devono essere interpretati sia tenendo conto delle finalità ispiratrici della delega, sia verificando, nel silenzio del legislatore delegante sullo specifico tema, che le scelte operate dal legislatore delegato non siano in contrasto con gli indirizzi generali della stessa legge-delega». Tale processo ermeneutico deve essere svolto, nel caso in esame, per valutare se l'introduzione nel nostro ordinamento del c.d. anatocismo bancario, in deroga al divieto contenuto nell'art. 1283 cod. civ., possa trovare copertura nei principi e criteri direttivi della legge-delega. Quest'ultima, rappresentata dalla legge 24 aprile 1998, n. 128, delegava il Governo ad emanare disposizioni integrative e correttive del T.U. in materia bancaria, «nel rispetto dei principi e criteri direttivi [...] di cui all'art. 25 della legge 19 febbraio 1992, n. 142», che concerneva l'adeguamento della disciplina vigente per gli enti creditizi autorizzati in Italia al contenuto della direttiva comunitaria 89/646/CEE del 15 dicembre 1989 in materia di libertà di stabilimento e di prestazione di servizi, in forza della quale gli enti creditizi degli Stati dell'Unione potevano esercitare in Italia le attività bancarie allo stesso modo che nello Stato di origine, purché non incompatibilmente con le disposizioni di interesse generale in vigore nello Stato ospitante. Sotto il profilo che qui interessa, nei principali Stati dell'Unione, all'epoca, la disciplina prevista in materia di anatocismo per il sistema bancario era diversa da quella prevista nei rapporti di diritto civile: «rientrava, quindi, nel processo di adeguamento del diritto allora vigente al contenuto della Direttiva e di coordinamento del T.U. bancario, precisare se l'anatocismo bancario poteva avere ingresso in Italia o se fosse incompatibile con le disposizioni di interesse generale» allora in vigore e, in caso affermativo, individuare il soggetto cui spettava determinare il periodo di tempo in cui la capitalizzazione degli interessi doveva avvenire.

Pertanto, e conclusivamente, l'intervento del legislatore delegato «rientrava nel perimetro normativo tracciato dal legislatore delegante, il quale aveva posto tra i principi e criteri direttivi del decreto delegato la necessità che il T.U. bancario fosse adeguato al quadro conseguente al recepimento della [...] direttiva comunitaria» di cui sopra.

Da menzionare in questa sede è anche la sentenza n. **350** – analizzata nel capitolo sui tributi – la quale, nel dichiarare non fondate le censure di eccesso di delega mosse all'art. 3 del d.lgs. 23 dicembre 1998, n. 504 – che, secondo il rimettente, individuerrebbe un soggetto passivo in materia di imposta sulle scommesse diverso da quello di cui alla normativa precedente, non limitandosi, così, a riordinare la disciplina vigente, secondo quanto prescritto dalla legge-delega 3 agosto 1998, n. 288 – ha ribadito che «la necessità della indicazione di principi e criteri direttivi idonei a circoscrivere le diverse scelte discrezionali dell'esecutivo riguarda i casi in cui la revisione ed il riordino comportino l'introduzione di norme aventi contenuto innovativo rispetto alla disciplina previgente, mentre tale specifica indicazione può anche mancare allorché le nuove disposizioni abbiano carattere di sostanziale conferma delle precedenti»: ciò è quanto è accaduto nella specie, in cui la legge-delega prevedeva il riordino della disciplina dell'imposta dettata dalla legge n. 1379 del 1951, che

includeva già, fra i possibili soggetti dell'imposta, i gestori della stessa, diversi da CONI, UNIRE e Ministero delle finanze. Pertanto, la legislazione delegata «si è limitata a prendere atto della tassabilità dei concessionari, in quanto, nel sistema legislativo da riordinare, era già possibile ricorrere a gestori delle scommesse diversi da CONI, UNIRE e Ministero e assoggettarli ad imposta».

2.4. La decretazione d'urgenza

Densa di relevantissime affermazioni di principio appare la sentenza n. **171**, che ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 7, comma 1, lettera a), del decreto legge 29 marzo 2004, n. 80, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 maggio 2004, n. 140, per contrasto con l'art. 77, secondo comma, Cost., per evidente carenza del caso straordinario di necessità ed urgenza.

La norma *de qua*, collocata in un testo contenente “disposizioni urgenti in materia di enti locali”, introduce una disciplina *in bonam partem* delle cause di ineleggibilità alle cariche pubbliche in tali enti, sopprimendo il caso in cui l'interessato abbia riportato condanna definitiva per il reato di cui all'art. 314, secondo comma, cod. pen.

L'esame di tale disposizione rappresenta l'occasione per un'ampia disamina dell'istituto della delega legislativa in sé. Negli Stati, quale lo Stato italiano, che si ispirano al principio della separazione dei poteri e della soggezione della giurisdizione e dell'amministrazione alla legge – osserva la Corte – l'adozione di norme primarie spetta all'organo investito di tale potere direttamente dal popolo, ossia, nella specie, alle due Camere collettivamente *ex art. 70 Cost.*; solo in determinate situazioni o per particolari materie l'intervento del legislatore può essere «attuato attraverso l'istituto della delega al Governo, caratterizzata da limiti oggettivi e temporali e dalla prescrizione di conformità a principî e criteri direttivi indicati nella legge di delegazione», delega che, ai sensi dell'art. 77 Cost., deve rispondere al requisito della straordinarietà del caso di necessità ed urgenza, la cui sussistenza può costituire oggetto di scrutinio di costituzionalità. La Corte è consapevole che l'esercizio di tale delicato compito «non sostituisce e non si sovrappone a quello iniziale del Governo e a quello successivo del Parlamento in sede di conversione [...], ma deve svolgersi su un piano diverso, con la funzione di preservare l'assetto delle fonti normative», con la conseguenza di ritenere necessario che il difetto dei presupposti di legittimità della decretazione d'urgenza risulti evidente.

A ciò si aggiunge un'ulteriore considerazione: la legge di conversione intervenuta non ha efficacia sanante dell'eventuale vizio del decreto legge, poiché «il difetto dei requisiti del caso straordinario di necessità e urgenza [...] si traduce in un vizio in procedendo della relativa legge», perché, diversamente argomentando, si finirebbe per «attribuire in concreto al legislatore ordinario il potere di alterare il riparto costituzionale delle competenze del Parlamento e del Governo quanto alla produzione delle fonti primarie». Del resto, si osserva ancora nella pronuncia in esame, la legge di conversione è caratterizzata, nel suo percorso parlamentare, da una situazione del tutto particolare, tanto che la presentazione del decreto per la conversione comporta che le Camere vengano convocate ancorché sciolte, e il suo percorso di formazione ha una disciplina diversa da quella relativa all'*iter* dei disegni di legge proposti dal Governo.

Applicando, così, i principî come sopra enunciati al caso di specie, la Corte ha rilevato la «evidente estraneità» della norma censurata rispetto alla materia disciplinata nelle altre disposizioni del decreto, dato che la prima è inerente alle cause di incandidabilità ed incompatibilità (materia elettorale) e le seconde sono relative alla disciplina degli enti locali (procedure di approvazione dei bilanci di previsione, conseguenze della mancata redazione degli strumenti urbanistici generali etc.).

A sua volta, la relazione al disegno di legge di conversione enuncia come ragione della modifica apportata «l'eliminazione della discrasia che esisteva tra le cause di sospensione [dalla carica] previste dall'art. 58 [del d.lgs. n. 267 del 2000] e quelle di decadenza [...] previste dall'art. 59, discrasia che, peraltro, si era verificata sin dal 1999»: pertanto ciò non rende ragione della esistenza della necessità di intervenire con urgenza sulla disciplina.

Conclusivamente, «l'utilizzazione del decreto legge – e l'assunzione di responsabilità che ne consegue per il Governo secondo l'art. 77 Cost. – non può essere sostenuta dall'apodittica enunciazione dell'esistenza delle ragioni di necessità ed urgenza, né può esaurirsi nella constatazione della ragionevolezza della disciplina che è stata introdotta».

2.5. La legge-provvedimento

In questo ambito deve essere segnalata la sentenza n. **267**, che ha pronunciato l'incostituzionalità dell'art. 11-*quinquies*, comma 7, del decreto legge 30 settembre 2005, n. 203, inserito dalla legge 2 dicembre 2005, n. 24, che esclude alcuni immobili di proprietà dell'INPS specificamente individuati dalla procedura di dismissione di cui al decreto legge 25 settembre 2001, n. 351, convertito dalla legge 23 novembre 2001, n. 410, dopo che due sentenze definitive del Consiglio di Stato avevano sancito l'obbligo dell'ente proprietario di alienarli con le modalità di vendita degli immobili pubblici, previste per gli edifici non di pregio.

La Corte ha *in primis* rilevato la natura di legge-provvedimento della norma censurata, «in quanto incide su un numero determinato e molto limitato di destinatari ed ha contenuto particolare e concreto»: a tal proposito, posto che non è preclusa al legislatore «la possibilità di attrarre nella propria sfera di disciplina oggetti o materie normalmente affidati all'autorità amministrativa, non sussistendo un divieto di adozione di leggi a contenuto particolare e concreto», tuttavia, tali leggi sono ammissibili solo entro limiti specifici, «quale quello del rispetto della funzione giurisdizionale in ordine alla decisione delle cause in corso», e generali, in considerazione del pericolo di disparità di trattamento insito in previsioni di tal fatta.

Applicando al caso di specie tale assunto, la Corte osserva che la norma censurata non era contenuta nel testo originario del decreto legge n. 203 del 2005 ma è stata inserita in sede di conversione, ossia dopo che le sentenze del Consiglio di Stato erano state pubblicate e notificate all'amministrazione: ciò rende evidente che la finalità della norma «è stata quella di eludere l'esecuzione di due sentenze, impugnabili solo per motivi di giurisdizione», perché ha sottratto alla procedura di dismissione esclusivamente i due immobili indicati, nonostante che l'INPS e i conduttori avessero manifestato la volontà rispettivamente di venderli e di acquistarli, «per la ragione che due sentenze avevano accertato l'erroneità della qualificazione datane dall'amministrazione e soltanto dopo che la fase di merito si era completamente esaurita con la pubblicazione delle pronunce».

La *ratio* invocata dalla difesa erariale – e cioè, evitare l'aggravio della spesa pubblica per l'obbligo della rifusione dell'introito derivante dalla vendita dei beni ad un prezzo ridotto – «non costituisce idonea giustificazione della discriminazione in danno dei conduttori degli immobili in esame rispetto a quelli degli altri immobili oggetto della stessa procedura di dismissione»; inoltre, tale finalità non permette neppure di escludere la lesione del legittimo affidamento, consolidatosi a seguito delle sentenze di cui sopra e «vulnerato da una norma che ha stabilito un irrazionale regolamento di una situazione sostanziale, in quanto non ha avuto ad oggetto una generalità di casi ed è stata giustificata dall'intento di eludere quello definito da pronunce giurisdizionali le quali avevano accertato l'erroneità della valutazione espressa dall'amministrazione».

3. Il Presidente della Repubblica

Con riferimento al Presidente della Repubblica, è da rilevare che la sentenza n. **290** ha risolto nel senso dell'inammissibilità il conflitto tra poteri sollevato dal senatore a vita Francesco Cossiga nella qualità di *ex* Presidente della Repubblica in relazione alla sentenza della Corte d'appello di Roma del 23 settembre 2004, n. 4024, pronunciata in seguito alla cassazione con rinvio di una precedente sentenza della stessa Corte d'appello, nell'ambito di un giudizio civile di risarcimento del danno, promosso dal senatore Pierluigi Onorato in relazione a dichiarazioni (ritenute diffamatorie) pronunciate dall'allora Presidente della Repubblica. Ad avviso del ricorrente, la sentenza oggetto del conflitto avrebbe determinato la menomazione di un'attribuzione presidenziale, escludendo che le

dichiarazioni del Presidente al sen. Onorato potessero godere del regime di irresponsabilità spettante alle esternazioni presidenziali connesse ad una funzione del Capo dello Stato, dal momento che non potrebbe essere negata la valenza politico-istituzionale dello scontro tra il presidente Cossiga ed il sen. Onorato sul tema della Guerra del Golfo. Come segnalato *supra*, parte I, cap. IV, sezione II, la Corte ha dichiarato l'inammissibilità del conflitto poiché ciò che si imputava alla Corte d'Appello non era tanto la menomazione della garanzia presidenziale (che pur sarebbe in astratto configurabile), quanto piuttosto il mancato rispetto dei principi di diritto stabiliti dalla Corte di cassazione, che avrebbero dovuto orientare la decisione della Corte d'appello in sede di rinvio, con la conseguenza che quest'ultima sarebbe incorsa in un errore di giudizio. La Corte ha ribadito che ad essa spetta risolvere i conflitti di attribuzione ripristinando la corretta osservanza delle norme costituzionali nei casi in cui, a causa di un cattivo esercizio della funzione giurisdizionale, questa abbia dato luogo ad una illegittima menomazione delle attribuzioni costituzionali di un altro potere, senza con ciò sostituirsi al giudice comune per l'accertamento in concreto dell'applicabilità della clausola di esclusione della responsabilità.

4. Il potere esecutivo e la pubblica amministrazione

4.1. Il Governo

Per quanto concerne il Governo, sono da segnalare, nella giurisprudenza dell'ultimo anno, le pronunce rese in sede di ammissibilità di conflitti tra poteri e riguardanti la materia del segreto di Stato. Con i ricorsi di cui alle ordinanze numeri **124** e **125**, il Presidente del Consiglio dei ministri ha lamentato il fatto che lo svolgimento di determinate attività di indagine e l'emanazione di provvedimenti giurisdizionali di richiesta di rinvio a giudizio e di rinvio a giudizio "abbiano violato le prerogative del Governo nella materia del segreto di Stato".

Sempre in tema di segreto di Stato e poteri del Governo, si deve altresì segnalare l'ordinanza n. **337**, parimenti resa in sede di giudizio preliminare di ammissibilità del conflitto tra poteri promosso, in questo caso, dal Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Milano in relazione ad alcune note firmate dal Presidente del Consiglio dei ministri ed ad alla direttiva da questi adottata il 30 luglio 1985, n. 2001.5/707, in materia di tutela del segreto di Stato nel settore degli organismi di informazione e sicurezza.

4.2. Il principio di buon andamento

Il principio di buon andamento è al centro di due fra le più rilevanti pronunce rese nell'anno 2007, le sentenze numeri **103** e **104** in tema di cosiddetto *spoil system*.

La prima pronuncia ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 3, comma 7, della legge 15 luglio 2002, n. 145, nella parte in cui stabiliva la cessazione automatica degli incarichi dirigenziali di livello generale e di direttore generale al sessantesimo giorno dall'entrata in vigore della legge stessa. La Corte ha *in primis* provveduto ad una ricostruzione dettagliata della evoluzione legislativa che ha investito il settore, a partire dalla "prima privatizzazione" della dirigenza, attuata con la legge-delega 23 ottobre 1992, n. 421 e con il successivo decreto delegato 3 febbraio 1993, n. 29, che, nell'ottica di un'estesa applicazione della disciplina giuslavoristica di diritto privato anche al pubblico impiego, hanno definito una regolamentazione differenziata della dirigenza a seconda che si trattasse di dirigenti generali o non generali ed hanno proceduto nell'ottica di una marcata separazione tra i compiti di direzione politica e di direzione amministrativa, evidenziando e differenziando i poteri spettanti ai dirigenti e i compiti del Ministro. Poi, con la legge-delega 15 marzo 1997, n. 59 ed i d.lgs. 31 marzo 1998, n. 80 e 29 ottobre 1998, n. 387, è stato completato il processo di contrattualizzazione del rapporto di impiego dei dirigenti e si è accentuata la distinzione tra attività di indirizzo politico-amministrativo e compiti gestori: in particolare, è stato esteso il regime della contrattualizzazione anche ai dirigenti generali, fino a quel momento esclusi, e sono

state previste tre distinte tipologie di funzioni dirigenziali, in ordine decrescente di rilevanza e maggiore coesione con l'organo politico, ossia i dirigenti apicali, gli incarichi di direzione degli uffici di livello dirigenziale generale attribuiti con d.P.R., su proposta del Ministro competente, a dirigenti della prima fascia del ruolo unico, e gli incarichi di direzione degli altri uffici di livello dirigenziale, conferiti dal dirigente dell'ufficio di livello dirigenziale generale, ai dirigenti assegnati al suo ufficio. Per tutti è stato, infine, introdotto il conferimento a tempo determinato – nel rispetto del principio della temporaneità degli incarichi – prevedendo alla scadenza o la riconferma o il collocamento in disponibilità presso il ruolo unico, e la possibilità di cessazione in seguito all'accertamento di una responsabilità dirigenziale. È stato, infine, accentuato il principio della distinzione tra funzione di indirizzo politico-amministrativo degli organi di Governo e funzione di gestione e attuazione amministrativa dei dirigenti, con una elencazione puntuale degli atti di competenza degli organi di Governo e attribuzione ai dirigenti di una competenza generale e residuale e con l'esclusione espressa della possibilità che il Ministro possa revocare, riformare, riservare o avocare a sé o altrimenti adottare provvedimenti di competenza dei dirigenti.

Secondo la Corte, la disciplina *de qua* ha determinato «il definitivo passaggio da una concezione della dirigenza intesa come *status*, quale momento di sviluppo della carriera dei funzionari pubblici, ad una concezione della stessa di tipo funzionale», con ampliamento delle competenze dirigenziali ed un maggior rigore nell'accertamento della responsabilità dei dirigenti: certo è, comunque, che «la prevista contrattualizzazione [...] non implica che la pubblica amministrazione abbia la possibilità di recedere liberamente dal rapporto», perché altrimenti si verrebbe ad instaurare uno stretto legame fiduciario fra le parti che non consentirebbe ai dirigenti generali di svolgere autonomamente la propria attività gestoria. Così, il rapporto di ufficio, pur nella sua connaturata temporaneità, deve essere assistito «da specifiche garanzie, le quali presuppongono che esso sia regolato in modo tale da assicurare la tendenziale continuità dell'azione amministrativa e una chiara distinzione funzionale tra i compiti di indirizzo politico-amministrativo e quelli di gestione», e ciò per consentire al dirigente generale di svolgere la propria attività in conformità ai principi di imparzialità e di buon andamento dell'azione amministrativa.

In questo contesto è intervenuta la legge n. 145 del 2002 che, all'art. 3, comma 7, oggi impugnato, ha previsto che gli incarichi dirigenziali di livello generale cessino il sessantesimo giorno dall'entrata in vigore della legge stessa. Secondo la sentenza n. 103, la norma, prevedendo un meccanismo (*spoil system una tantum*) di cessazione automatica, *ex lege* e generalizzata degli incarichi dirigenziali di livello generale, si pone in contrasto con gli artt. 97 e 98 Cost., poiché, determinando una interruzione del rapporto di ufficio ancora in corso prima dello spirare del termine stabilito, viola, in carenza di garanzie procedurali, il principio di continuità dell'azione amministrativa, strettamente correlato a quello di buon andamento: «le recenti leggi di riforma della pubblica amministrazione [...] hanno, infatti, disegnato un nuovo modulo di azione che misura il rispetto del canone dell'efficacia e dell'efficienza alla luce dei risultati che il dirigente deve perseguire, nel rispetto degli indirizzi posti dal vertice politico, avendo a disposizione un periodo di tempo adeguato, modulato in ragione della peculiarità della singola posizione dirigenziale e del contesto complessivo in cui la stessa è inserita». Perciò, la revoca anticipata delle funzioni legittimamente conferite «può essere conseguenza soltanto di una accertata responsabilità dirigenziale, in presenza di determinati presupposti e all'esito di un procedimento di garanzia puntualmente disciplinato»: deve ritenersi necessario un momento procedimentale di confronto dialettico tra le parti, nell'ambito del quale l'amministrazione esterni le ragioni per cui ritiene non più perseguibile il rapporto e il dirigente possa far valere il diritto di difesa. Infatti, l'esistenza di una preventiva fase valutativa è essenziale per garantire «il rispetto dei principi del giusto procedimento, all'esito del quale dovrà essere adottato un atto motivato che [...] consenta comunque un controllo giurisdizionale», al fine di assicurare «scelte trasparenti e verificabili, in grado di consentire la prosecuzione dell'attività gestoria in ossequio al precetto costituzionale della imparzialità dell'azione amministrativa», che «è alla base della stessa distinzione funzionale dei compiti tra organi politici e burocratici e cioè tra l'azione di governo – che è normalmente legata alle impostazioni di una parte politica, espressione delle forze di maggioranza – e l'azione dell'amministrazione, la quale, nell'attuazione dell'indirizzo politico della maggioranza, è vincolata,

invece, ad agire senza distinzioni di parti politiche e dunque al “servizio esclusivo della Nazione”, al fine del perseguimento delle finalità pubbliche obiettivate dall’ordinamento».

Secondo i Giudici costituzionali, la norma non si giustifica neppure alla luce della sua natura transitoria, come vorrebbe l’Avvocatura dello Stato, perché, posto che la legge n. 145 del 2002 ha mantenuto sostanzialmente fermo l’impianto complessivo della previgente disciplina, non si può dire che l’articolo contestato assolva alcuna funzione di disciplina transitoria volta a consentire l’attuazione di un innovativo sistema della dirigenza statale e dei rapporti di questa con gli organi politici: «del resto, se il fine fosse stato effettivamente quello di consentire l’avvio della riforma attuata dalla predetta legge, da un lato non si spiegherebbe perché il legislatore abbia imposto la cessazione automatica *ex lege* ed *una tantum* dei soli incarichi dirigenziali di livello generale» e, dall’altro, «non troverebbe una sua giustificazione l’adozione di una misura revocatoria *ex lege* non proporzionata all’obiettivo che si intendeva perseguire».

Come anticipato, sul tema dello *spoil system* si è pronunciata anche la sentenza n. **104**, relativa alla costituzionalità di alcune norme di due leggi regionali, precisamente il “combinato disposto” dell’art. 71, commi 1, 3 e 4, lettera a), della legge della Regione Lazio 17 febbraio 2005, n. 9 e dell’art. 55, comma 4, della legge della Regione Lazio 11 novembre 2004, n. 1, – dichiarato incostituzionale “nella parte in cui prevede che i direttori generali delle ASL decadono dalla carica il novantesimo giorno successivo alla prima seduta del Consiglio regionale, salvo conferma con le stesse modalità previste per la nomina; che tale decadenza opera a decorrere dal primo rinnovo, successivo alla data di entrata in vigore dello Statuto (ossia la legge n. 1 del 2004); che la durata dei contratti dei direttori generali delle ASL viene adeguata di diritto al termine di decadenza dall’incarico” – e l’art. 96 della legge della Regione Siciliana 26 marzo 2002, n. 2, illegittimo ove prevede che gli incarichi diversi da quelli di dirigente generale già conferiti con contratto possono essere revocati entro novanta giorni dall’insediamento del dirigente generale nella struttura cui lo stesso è preposto.

In ordine alle disposizioni della legge regionale del Lazio la Corte ha evidenziato che la prevista decadenza automatica del direttore generale delle ASL «non soddisfa l’esigenza di preservare un rapporto diretto fra organo politico e direttore generale e, quindi, la coesione tra l’organo politico regionale e gli organi di vertice dell’apparato burocratico», in quanto interviene anche nel caso in cui la compagine di governo regionale venga confermata dal risultato elettorale che ha portato all’elezione del nuovo Consiglio. A ciò si aggiunga che detta decadenza non è disposta sulla base di valutazioni concernenti i risultati aziendali o il raggiungimento degli obiettivi di funzionamento dei servizi, ma è collegata al verificarsi di un evento – il decorso di novanta giorni dall’insediamento del Consiglio regionale – del tutto indipendente dal rapporto tra organo politico e direttori generali delle ASL.

Questa disciplina viola l’art. 97 Cost. nel suo molteplice contenuto: «il principio di imparzialità stabilito dall’art. 97 della Costituzione – unito quasi in endiadi con quelli della legalità e del buon andamento dell’azione amministrativa – costituisce un valore essenziale cui deve uniformarsi, in tutte le sue diverse articolazioni, l’organizzazione dei pubblici uffici», riflettendosi in altre norme costituzionali quali l’art. 51 e l’art. 98, attraverso cui si mira a garantire l’amministrazione pubblica e i suoi dipendenti da influenze politiche o, comunque, di parte. Inoltre, gli artt. 97 e 98 Cost. «sono corollari dell’imparzialità, in cui si esprime la distinzione tra politica e amministrazione, tra l’azione del governo [...] e l’azione dell’amministrazione», ed in questa prospettiva «si spiega come il concorso pubblico, quale meccanismo di selezione tecnica e neutrale dei più capaci, resti il metodo migliore per la provvista di organi chiamati ad esercitare le proprie funzioni in condizioni di imparzialità ed al servizio esclusivo della Nazione» e perché «il perseguimento dell’interesse connesso alla scelta delle persone più idonee all’esercizio della funzione pubblica de[bb]a avvenire indipendentemente da ogni considerazione per gli orientamenti politici dei vari concorrenti» ed in modo che «il carattere esclusivamente tecnico del giudizio [risulti] salvaguardato da ogni rischio di deviazione verso interessi di parte»: pertanto, la selezione dei funzionari pubblici non ammette ingerenze di carattere politico, fatta eccezione per i diretti collaboratori dell’organo politico, per i

quali si preferiscono modalità di selezione *intuitu personae*.

Il principio dell'efficienza della pubblica amministrazione trova, poi, esplicazione in una serie di regole, che vanno da quella di una razionale organizzazione degli uffici, a quella di assicurarne il corretto funzionamento, a quella di garantire la regolarità dell'azione amministrativa anche al mutare degli assetti politici, a quella per cui i dirigenti devono essere sottoposti a periodiche verifiche circa il rispetto dei principî di imparzialità, funzionalità, flessibilità, trasparenza e alla valutazione dei risultati conseguiti in rapporto agli obiettivi prefissati. Proprio con riferimento ai dirigenti la Corte ribadisce che la disciplina privatistica del rapporto di lavoro «non ha abbandonato le esigenze del perseguimento degli interessi generali», con la conseguenza che essi debbono godere di specifiche garanzie quanto alla verifica che gli incarichi siano assegnati tenendo conto delle attitudini e delle capacità e che «la loro cessazione anticipata dall'incarico avvenga in seguito all'accertamento dei risultati conseguiti». Perciò, e concludendo, «l'imparzialità ed il buon andamento dell'amministrazione esigono che la posizione del direttore generale sia circondata da garanzie, in particolare, che la decisione dell'organo politico relativa alla cessazione anticipata dall'incarico del direttore generale di ASL rispetti il principio del giusto procedimento».

Alle medesime conclusioni la Corte perviene in ordine all'art. 96 della legge della Regione Siciliana n. 2 del 2002: infatti, mentre il potere della Giunta regionale di conferire incarichi dirigenziali cosiddetti "apicali" a soggetti individuati *intuitu personae* mira ad assicurare quel *continuum* fra organi politici e dirigenti di vertice che giustifica, nei confronti di questi ultimi, la cessazione dagli incarichi loro conferiti dalla precedente compagine politica, «a tale schema rimangono estranei gli incarichi dirigenziali di livello "non generale", non conferiti direttamente dal vertice politico e quindi non legati ad esso dallo stesso grado di contiguità che connota gli incarichi apicali».

Il principio di buon andamento è stato, poi, invocato anche in altri casi.

Per quanto attiene al settore dell'amministrazione della giustizia, nella giurisprudenza costituzionale è costante l'affermazione secondo la quale il principio in esame «riguarda gli organi dell'amministrazione della giustizia unicamente per profili concernenti l'ordinamento degli uffici giudiziari e il loro funzionamento sotto l'aspetto amministrativo, ma non si estende alla giurisdizione ed ai provvedimenti che ne costituiscono espressione» (sentenza n. 287; v. anche ordinanza n. 27 e n. 117).

In ordine al pubblico impiego, è da segnalare la sentenza n. 11 – analizzata diffusamente *supra* – che ha dichiarato incostituzionale il paragrafo B.3, lettera h), della tabella di cui all'art. 1, comma 1, del d.l. 7 aprile 2004, n. 97, nella parte in cui non limitava l'attribuzione del doppio del punteggio, previsto per il servizio prestato nelle scuole di ogni ordine e grado situate nei comuni di montagna, al servizio prestato nelle sole scuole pluriclasse: il riconoscimento del meccanismo premiale sulla base del solo criterio altimetrico, di per sé casuale, contrasta, tra gli altri, con l'art. 97 Cost., poiché «il maggior punteggio così attribuito prescinde totalmente dall'esperienza didattica e, quindi, dai criteri di merito che devono essere alla base del reclutamento dei docenti».

In tema di giudizi dinanzi alla Corte dei conti, la sentenza n. 183, nell'affrontare il dubbio di legittimità dell'art.1, commi 231, 232 e 233, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 – alla luce dei quali i soggetti nei cui confronti sia stata pronunciata sentenza di condanna in primo grado per fatti commessi prima dell'entrata in vigore della legge, possono chiedere alla competente sezione di appello di definire il procedimento con pagamento di una somma non inferiore al 10% e non superiore al 20% del danno quantificato in sentenza, e la sezione di appello, in caso di accoglimento, determina la somma dovuta in misura non superiore al 30% del danno – ha concluso che dette disposizioni non limitano il potere di cognizione del giudice in sede camerale all'esame dei presupposti di ammissibilità dell'istanza di definizione, ma richiedono una valutazione di tutti gli elementi desumibili dall'accertamento dei fatti di cui alla sentenza di primo grado, e «la sussistenza di un ampio potere del giudice contabile di rigettare l'istanza in caso di non meritevolezza della definizione in via abbreviata» rappresenta «un presidio adeguato» alla tutela del principio di buon andamento della pubblica amministrazione, con la conseguenza che le norme denunciate non

producono alcun ingiustificato ed automatico effetto premiale, essendo dirette a determinare, con rito abbreviato, quanto dovuto dai responsabili in base alle norme proprie del sistema della responsabilità amministrativa, ed hanno «una finalità di accelerazione dei giudizi e di garanzia dell'incameramento certo ed immediato della relativa somma».

Infine, con riferimento alla riscossione delle imposte, «l'obbligo imposto ai concessionari di indicare nelle cartelle di pagamento il responsabile del procedimento [...] ha lo scopo di assicurare la trasparenza dell'attività amministrativa, la piena informazione del cittadino [...] e la garanzia del diritto di difesa, che sono altrettanti aspetti del buon andamento e dell'imparzialità della pubblica amministrazione» (ordinanza n. 377).

Da segnalare, infine, è la sentenza n. 38, che ha avuto ad oggetto l'art. 1 della delibera legislativa dell'Assemblea regionale siciliana 20 gennaio 2006, che sostituisce i commi 4 e 5 dell'art. 4 della legge della Regione siciliana 1 settembre 1997, n. 33, prevedendo che, per «le operazioni e gli interventi di controllo della fauna selvatica, ivi compresi quelli di cattura e di abbattimento, le ripartizioni faunistico-venatorie possono altresì avvalersi dei proprietari e dei conduttori dei fondi sui quali si attuano gli interventi delle guardie volontarie di associazioni venatorie ed ambientaliste, riconosciute in sede regionale, purché munite di licenza per l'esercizio venatorio».

Le disposizioni lederebbero, secondo il ricorrente Commissario dello Stato, l'art. 97 della Costituzione, in quanto non terrebbero conto dell'esigenza di tutela dell'incolumità pubblica, laddove affidano la realizzazione dei piani di abbattimento anche a soggetti di cui non sia stato verificato, con il rilascio della licenza per l'esercizio venatorio, il possesso delle conoscenze e delle capacità tecniche per il maneggio delle armi.

Per la Corte tale interpretazione è errata, in quanto la necessità del possesso di tale requisito è implicitamente, ma inequivocabilmente, richiesto dalla natura stessa dell'attività che essi sono chiamati a svolgere.

Si osserva, in proposito, che la legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), alla quale l'art. 49 della legge regionale n. 33 del 1997 espressamente rinvia «per tutto quanto non previsto», nello stabilire che la caccia può essere esercitata solo da chi abbia le relative autorizzazioni, fanno applicazione specifica, in ragione delle peculiari competenze e conoscenze richieste per conseguire le autorizzazioni medesime, di un principio generale dell'ordinamento.

È evidente, quindi, che anche laddove l'uso dei mezzi per l'esercizio della caccia non tende a realizzare fini venatori, ma di tutela dell'ecosistema, persistono quelle esigenze che proprio l'articolato procedimento per il rilascio della licenza per l'esercizio venatorio consente di soddisfare.

Pertanto, tutti i soggetti appartenenti alle categorie previste dai commi 4 e 5 dell'articolo 4 della legge regionale n. 33 del 1997, come modificati dall'art. 1 della delibera legislativa in esame, per effettuare operazioni o interventi di controllo della fauna selvatica, come l'abbattimento, che richiedano l'uso dei mezzi per l'attività venatoria, devono necessariamente essere muniti delle prescritte autorizzazioni e, in particolare, della licenza di porto di fucile per uso di caccia.

4.3. Il pubblico impiego

La giurisprudenza costituzionale relativa a problematiche inerenti al pubblico impiego è, nel 2007, estremamente ricca ed interessante.

Va, *in primis*, esaminata la sentenza n. 234, che ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 218, della legge finanziaria per il 2006, legge 23 dicembre 2005, n. 266, secondo cui «il comma 2 dell'art. 8 della legge 3 maggio 1999, n. 124 si interpreta nel senso che il personale degli enti locali trasferito nei ruoli del personale amministrativo, tecnico ed ausiliario (ATA) statale è inquadrato nelle qualifiche funzionali e nei profili professionali dei corrispondenti ruoli statali, sulla base del trattamento economico complessivo in godimento all'atto

del trasferimento, con l'attribuzione della posizione stipendiale di importo pari o immediatamente inferiore al trattamento annuo in godimento al 31 dicembre 1999", fatta salva l'esecuzione dei giudicati formatisi alla data di entrata in vigore della legge.

Il primo dubbio espresso dai rimettenti concerne la natura della norma in oggetto, che sarebbe solo in apparenza interpretativa mentre, in realtà, avrebbe carattere innovativo con efficacia retroattiva. Rinviando al capitolo relativo alle norme interpretative per una disamina completa della problematica in oggetto, basti in questa sede evidenziare come «l'inquadramento stipendiale nei ruoli statali del personale ATA in ragione del cosiddetto maturato economico e non della effettiva anzianità complessiva di servizio conseguita presso l'ente locale» rappresenti una delle possibili varianti di lettura dell'art. 8 suddetto, contenuta nei decreti ministeriali di attuazione dello stesso articolo sulla cui lettura, diversamente da quanto sostenuto dai giudici *a quibus*, non si era in precedenza formato alcun diritto vivente.

Peraltro, osserva la Corte, anche a volerne ammettere il carattere innovativo, la disposizione censurata non sarebbe, comunque, irragionevole né in contrasto con il *tertium comparationis* costituito dai principi del diritto comune del lavoro in forza dei quali i diritti e i trattamenti retributivi riconosciuti al lavoratore devono essere valutati nella loro interezza temporale e sostanziale.

La disciplina *de qua*, infatti, «nasce dall'esigenza di armonizzare, con una normativa transitoria di primo inquadramento, il passaggio del personale in questione da un sistema retributivo disciplinato a regime ad un altro sistema retributivo ugualmente disciplinato a regime, salvaguardando, proprio per quanto attiene al profilo economico, i livelli retributivi maturati e attribuendo agli interessati, a partire dal nuovo inquadramento, i diritti riconosciuti al personale ATA statale», al fine di «rendere, almeno tendenzialmente, omogeneo il sistema retributivo di tutti i dipendenti ATA, al di là delle rispettive provenienze».

Inoltre, l'operazione di trasferimento del personale è stata configurata dalla stessa legge n. 124 del 1999 sulla base del principio della invarianza della spesa, considerando che nella legge non è stata prevista alcuna copertura finanziaria di maggiori oneri, come sarebbe stato doveroso se si fosse ipotizzata la possibilità di trattamenti retributivi più favorevoli di quelli riservati al personale interessato alla data del trasferimento da un ruolo ad un altro.

A ciò si aggiunga che neppure può ritenersi che, sulla base della norma di cui all'art. 8, si sia creato un legittimo affidamento sul trattamento economico derivante dalla valutazione dell'intera anzianità maturata presso gli enti di provenienza, sia in considerazione del tipo di interpretazione adottata in sede di contrattazione collettiva contestualmente all'entrata in vigore della legge, sia del sopraindicato principio dell'invarianza della spesa in sede di primo inquadramento del personale proveniente dagli enti locali.

Secondo la Corte non sussiste neppure il secondo profilo di contrasto con l'art. 3 Cost. ipotizzato dai rimettenti, che lamentano una disparità di trattamento, in materia di riconoscimento delle anzianità pregresse, nell'ipotesi di passaggio da un settore lavorativo ad un altro, tra la generalità dei lavoratori e i lavoratori ATA trasferiti nei ruoli statali, in base all'applicazione dell'istituto del maturato economico.

Premesso che sulla legittimità costituzionale di detto istituto la giurisprudenza costituzionale si è già più volte pronunciata in senso affermativo, la sentenza ricorda che esso «è stato previsto nell'ordinamento statale, in modo generalizzato, fin dalla legge 11 luglio 1980, n. 312 [...] che ha istituito le qualifiche funzionali e ha corrispondentemente disciplinato il passaggio dei dipendenti dello Stato dal preesistente ordinamento gerarchico delle carriere a quello [...] delle qualifiche funzionali». I Giudici sottolineano che il passaggio da un sistema ad un altro di progressione economica del pubblico impiego, «in quanto importa una riduzione ad omogeneità di elementi per se stessi non omogenei, implica una scelta di coefficienti da operare sulla base di numerose variabili, ivi comprese le disponibilità finanziarie»: non si può postulare «l'illegittimità di qualsiasi regolamentazione transitoria che non si limiti alla conservazione del trattamento precedente "ad

esaurimento” o alla pura e semplice applicazione illimitatamente retroattiva del trattamento nuovo», essendo queste soluzioni non costituzionalmente imposte.

La disposizione censurata non determina neppure un’ingiustificata disparità di trattamento fra coloro che, all’entrata in vigore della stessa, avessero già ottenuto un giudicato favorevole e coloro che all’epoca fossero solo in attesa della formazione di un giudicato sulla loro pretesa: per l’analisi del punto si rinvia al paragrafo sulle norme interpretative o con efficacia retroattiva.

Infine, anche gli ulteriori profili di censura debbono essere disattesi, poiché non si ravvisa alcuna compromissione dell’imparzialità della pubblica amministrazione, né dell’esercizio della funzione giurisdizionale, che opera su un piano differente rispetto a quello del potere legislativo di interpretazione autentica: anche sul punto si rinvia al paragrafo relativo alle norme interpretative o con efficacia retroattiva.

Sulle medesime questioni la Corte è, poi, tornata con l’ordinanza n. **400**, che ha concluso per la manifesta infondatezza, non essendo state proposte argomentazioni diverse ed ulteriori rispetto a quelle già scrutinate.

Di estremo rilievo appare anche la sentenza n. **245**, che ha affrontato la delicata tematica del conferimento degli incarichi direttivi nella magistratura. L’art. 2, comma 45, della legge 25 luglio 2005, n. 150 e il combinato disposto degli artt. 2, comma 10, lettera a), della stessa legge e 3 del d.lgs. 16 gennaio 2006, n. 20 sono stati censurati dal TAR Lazio nella parte in cui prevedono che gli incarichi direttivi concernenti uffici giudiziari di merito siano conferiti solo a magistrati che assicurino almeno quattro anni di servizio prima della data di ordinario collocamento a riposo *ex art. 5 del regio d.lgs. 31 maggio 1946, n. 511*, ossia il compimento del settantesimo anno di età.

La Corte ha compiuto un’ampia disamina della novella, che mirava a garantire una congrua continuità nell’espletamento delle delicate funzioni direttive e ad evitare il conferimento di tali incarichi per periodi troppo brevi. In effetti, nell’impianto originario della delega legislativa, la norma si accompagnava al principio della temporaneità degli incarichi direttivi (sino ad un massimo di sei anni), con la conseguenza che «si integravano ed equilibravano le ragioni complementari della congrua durata degli incarichi direttivi e della rotazione degli stessi». Vi era, poi, una norma transitoria che estrapolava uno degli elementi costitutivi della disciplina “a regime”, anticipandone l’efficacia: ciò ha determinato uno squilibrio nella regolazione della materia e ha comportato una contraddizione irragionevole fra la disposizione censurata e la *ratio* della riforma, poiché «separare la prescrizione sull’età dei concorrenti da quella sulla temporaneità degli incarichi direttivi ha avuto l’effetto di porre i magistrati che hanno compiuto sessantasei anni alla data della vacanza del posto in una posizione inutilmente ed irragionevolmente svantaggiata rispetto a coloro che, alla stessa data, non avessero raggiunto tale età».

Infatti, i quattro anni di servizio richiesti al fine di poter concorrere all’assegnazione dell’incarico venivano computati alla data di ordinario collocamento a riposo «in un contesto normativo ove si prevedeva che, comunque, dopo sei anni al massimo, l’incarico stesso dovesse essere affidato ad altri». Ma la scissione tra le due componenti della disciplina ha comportato «una irragionevole esclusione dalle procedure selettive di coloro che, pur avendo compiuto sessantasei anni [...], sono ugualmente in grado di assicurare almeno altri quattro anni di servizio, avvalendosi del diritto a prolungare la propria permanenza nei ruoli della magistratura» sino al settantacinquesimo anno di età, diritto che non è assoggettato ad alcuna condizione e sul quale nessuna discrezionalità è concessa al CSM.

Così, osserva ancora la Corte, «si è prodotta la singolare situazione in base alla quale coloro che hanno ottenuto l’incarico direttivo prima del compimento di sessantasei anni possono mantenerlo sino a settantacinque anni (per almeno nove anni), mentre i loro colleghi che non hanno ottenuto l’incarico prima del limite di età previsto dalla legge restano per sempre esclusi». In tal modo, «le differenziate prognosi di idoneità-inidoneità per il futuro riferite alle due categorie di magistrati sono prive di qualsiasi giustificazione razionale, giacché, a parità di anzianità, gli uni possono continuare a dirigere l’ufficio già ricoperto, mentre gli altri sono stati ritenuti in partenza inidonei a svolgere le

stesse funzioni, sol perché la norma censurata non prevede che la durata minima nell'incarico prescritta dalla legge possa essere garantita anche in seguito all'esercizio del diritto al prolungamento del servizio oltre il settantesimo anno di età».

Pertanto, la *ratio* della novella, desumibile dalla normativa "a regime" prevista dalla legge delega, viene contraddetta dalla disciplina transitoria, poiché «risulta vanificato sia il fine dell'abbassamento dell'età utile per diventare titolari di uffici direttivi [...] sia quello di rotazione degli stessi», che si scontrano con la possibilità che chi ottiene l'ufficio prima dei sessantasei anni lo mantenga sino al compimento dei settantacinque.

L'unico risultato – l'esclusione dalle procedure selettive di coloro che abbiano già compiuto sessantasei anni – è manifestamente irragionevole, poiché in contrasto con le finalità stesse della legge in cui la norma che la prevede è contenuta come disciplina transitoria.

Sulla base di tali argomentazioni, i Giudici hanno dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 2, comma 45, della legge n. 150 del 2005 e 3 del d.lgs. n. 20 del 2006, nella parte in cui non prevedono che alle procedure di selezione per il conferimento degli incarichi direttivi di uffici giudiziari di primo e secondo grado possano partecipare i magistrati che, per aver esercitato il diritto al prolungamento del servizio oltre la data di ordinario collocamento a riposo, previsto dalle norme vigenti, assicurino comunque la permanenza nell'incarico per almeno quattro anni, e, in via consequenziale, degli artt. 2, comma 45, suddetto e dell'art. 2 del d.lgs. n. 20 del 2006, nella parte in cui non prevedono che alle procedure di selezione per il conferimento degli incarichi direttivi di uffici giudiziari di legittimità possano partecipare i magistrati che, per aver esercitato il suddetto diritto, assicurino comunque la permanenza nell'incarico per almeno due anni.

Un'altra pronuncia da segnalare in questa sede è la sentenza n. **329**, che ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 128, secondo comma, del d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, secondo il quale non può concorrere ad altro impiego nell'amministrazione dello Stato l'impiegato dichiarato decaduto ai sensi della lettera d) del primo comma dell'art. 127 dello stesso decreto, e cioè "quando sia accertato che l'impiego fu conseguito mediante la produzione di documenti falsi o viziati da invalidità non sanabile".

Interessante la motivazione: «le limitazioni legislative all'accesso agli uffici pubblici – evidenzia preliminarmente la Corte – si collocano nell'area coperta da tre precetti costituzionali. Il legislatore individua, infatti, i requisiti negativi necessari per l'ingresso nel rapporto di lavoro pubblico temperando il diritto di tutti ad accedere agli uffici pubblici (art. 51 Cost.) con l'esigenza di garantire, anche attraverso la scelta del personale, il buon andamento e l'imparzialità dell'organizzazione amministrativa (art. 97 Cost.) e il rispetto del dovere di lealtà dei dipendenti pubblici (art. 98 Cost.)».

L'art. 128, secondo comma, in esame persegue gli obiettivi, conformi a Costituzione, di vietare l'instaurazione del rapporto di impiego con soggetti che abbiano già violato il rapporto di lealtà (art. 98 Cost.) e di tutelare l'eguaglianza dei concorrenti, pregiudicati dalla sleale competizione di chi abbia partecipato producendo falsa documentazione (art. 97 Cost.); tuttavia, non è conforme al principio, «che è alla base della razionalità che domina il principio di uguaglianza [...], di adeguatezza tra illecito amministrativo e sanzione», poiché la preclusione prevista «colpisce per una durata illimitata nel tempo ed automaticamente, senza distinzione, tutti i comportamenti (dalle varie fattispecie di reato in tema di falsità alla produzione di documenti viziati da invalidità non sanabile) rientranti nell'area della decadenza dall'impiego disciplinata dall'art. 127» dello stesso d.P.R.. Perciò, secondo i Giudici costituzionali, è necessario che l'amministrazione valuti il provvedimento di decadenza *ex art. 127*, analizzandone presupposti e motivazione, «per ponderare la proporzione tra la gravità del comportamento presupposto e il divieto di concorrere ad altro impiego».

Conseguentemente, la norma censurata è stata dichiarata costituzionalmente illegittima *in parte qua*, con assorbimento delle ulteriori censure prospettate.

In tema di istruzione pubblica si segnala la sentenza n. **11**, relativa alla valutazione, ai fini dell'inserimento nelle graduatorie permanenti provinciali, del servizio prestato presso scuole di

montagna. La Corte ha ritenuto costituzionalmente illegittimo il paragrafo B.3), lettera h), della tabella di cui all'art. 1, comma 1, del decreto legge 7 aprile 2004, n. 97, convertito con modificazioni nella legge 4 giugno 2004, n. 143, nella parte in cui non limitava l'attribuzione del doppio del punteggio, previsto per il servizio prestato nelle scuole di ogni ordine e grado situate nei comuni di montagna, esclusivamente al servizio prestato nelle scuole pluriclasse.

«Il riconoscimento del meccanismo premiale sulla base del solo criterio altimetrico contrasta con gli artt. 3 e 97 Cost.»: infatti, trattasi di un criterio casuale, che «non basta per differenziare la posizione di chi insegna in scuole di montagna rispetto alla generalità degli insegnanti: il mero dato orografico non è in grado, se non ancorato alle condizioni dell'insegnamento, di fondare un diverso criterio di valutazione dei titoli di servizio». Inoltre, «nell'ordinamento esiste già una legislazione di favore per le sole scuole elementari di montagna, consolidata nel tempo (dal 1957 al 2004), secondo la quale la differenziazione rispetto a tutti gli altri insegnanti trova fondamento nell'insegnamento in scuole pluriclassi, quindi nell'effettiva gravosità dell'impegno didattico richiesto, consistente nel contemporaneo insegnamento ad alunni della scuola primaria appartenenti a classi diverse».

Da menzionare, infine, è la sentenza n. 40, nella quale la Corte non ha ritenuto che la delibera legislativa approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 20 gennaio 2006, recante «Riproposizione di norme concernenti il personale del Corpo forestale della Regione», abbia compreso indebitamente l'autonomia negoziale collettiva sul rilievo che non si sarebbe tenuto conto dell'obbligo che l'amministrazione regionale aveva assunto con l'art. 110, comma 2, del contratto collettivo regionale di lavoro relativo al quadriennio 2002-2005.

Dopo aver riaffermato che l'autonomia collettiva garantita dall'art. 39 Cost. può essere legittimamente compressa o annullata nei suoi esiti concreti dal legislatore solamente quando essa introduca un trattamento peggiore rispetto a quanto previsto dalla legge ovvero quando sussista l'esigenza di salvaguardia di superiori interessi generali (sentenze n. 393 del 2000, n. 143 del 1998, n. 124 del 1991), si è fatto presente che, quanto al trattamento economico, l'art. 110, comma 1, del citato contratto collettivo per il quadriennio 2002-2005 stabilisce l'applicazione al personale del Corpo forestale regionale di tutti gli istituti a carattere economico disciplinati nel contratto collettivo medesimo e che tale disposizione non è stata incisa dalla delibera impugnata.

Quanto, invece, al comma 2 del medesimo art. 110, si è osservato che esso si limita a contemplare l'istituzione di un comitato composto da rappresentanti di entrambe le parti del rapporto al mero scopo di approfondire soltanto gli aspetti di carattere giuridico riguardanti il Corpo forestale della Regione siciliana e di proporre i conseguenti provvedimenti da adottare.

La clausola contrattuale, dunque, non stabilisce che la materia dell'ordinamento professionale del personale forestale deve costituire oggetto di autonoma determinazione in sede negoziale. Al comitato da essa previsto è affidato semplicemente il compito di elaborare «proposte» (e non, quindi, di concludere accordi sindacali) per «i conseguenti provvedimenti da adottare» (e, dunque, neppure si prevede un'esclusiva competenza della fonte contrattuale a disciplinare le materie oggetto delle proposte elaborate dal comitato).

5. La giurisdizione

Di estrema importanza in questo ambito è la sentenza n. 77, che ha affrontato il tema della *translatio iudicii* nel caso di difetto di giurisdizione del giudice amministrativo, dichiarando costituzionalmente illegittimo l'art. 30 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, istitutiva dei TAR, nella parte in cui non prevede che gli effetti, sostanziali e processuali, della domanda proposta a giudice privo di giurisdizione si conservino, a seguito di declinatoria di giurisdizione, nel processo proseguito davanti al giudice munito di giurisdizione.

La pronuncia è complessa e merita un'analisi approfondita.

Il TAR della Liguria rimettente pone, in sostanza, il problema dell'estensione al difetto di giurisdizione del principio della conservazione degli effetti della domanda, introdotto dal codice di

procedura civile limitatamente al difetto di competenza. Sul punto, la sentenza analizza *in primis* una recente pronuncia delle Sezioni Unite della Corte di cassazione che, nel rinviare al Consiglio di Stato, per violazione del giudicato interno, una controversia definita dallo stesso con una declinatoria della giurisdizione, ha affermato che «tale rinvio costituiva modifica del proprio precedente, risalente orientamento, secondo cui la decisione del giudice ordinario o del giudice speciale, con la quale viene dichiarato il difetto di giurisdizione, non consente che il processo possa continuare dinanzi al giudice fornito di giurisdizione». Le SSUU ritengono che una lettura costituzionalmente orientata dell'art. 50 cod. proc. civ., che prevede la riassunzione del processo solo nel caso di difetto di competenza, e non anche di giurisdizione, porti a concludere che «è stato dato ingresso nell'ordinamento processuale al principio della *translatio iudicii* dal giudice ordinario al giudice speciale, e viceversa, in caso di pronuncia sulla giurisdizione», partendo dalla premessa che, «se è assente per la giurisdizione la disciplina prevista per la competenza, neppure sussiste la previsione di un espresso divieto della *translatio iudicii* nei rapporti tra giudice ordinario e giudice speciale». Inoltre, rilevato che la cassazione senza rinvio è possibile in caso di difetto assoluto di giurisdizione, mentre in ogni altro caso si deve cassare con rinvio al giudice munito di giurisdizione, la Suprema Corte osserva che «la norma che esclude l'incidenza sul merito della pronuncia sulla giurisdizione (art. 386) è indice della “proseguibilità” del giudizio e l'estensione legislativa del regolamento di giurisdizione al processo amministrativo e a quello tributario impone di interpretare estensivamente l'art. 367, comma secondo, cod. proc. civ., ammettendo la riassunzione anche davanti al giudice speciale». Ne consegue che sarebbe sempre ammessa la riassunzione del processo davanti al giudice, ordinario o speciale, munito di giurisdizione. Il giudice indicato come munito di giurisdizione dalla pronuncia declinatoria può, a sua volta, dichiarare il proprio difetto di giurisdizione ma, in tale caso, nel rispetto del principio per cui ogni giudice è giudice della propria giurisdizione, il ricorso per cassazione *ex art.* 362, secondo comma, cod. proc. civ. risolve, con il conflitto negativo, la situazione di stallo.

La sentenza in esame non concorda con le conclusioni cui sono pervenute le SSUU: si deve anzitutto escludere – si legge in motivazione – che «manchi nell'ordinamento un espresso divieto della *translatio iudicii* nei rapporti fra giudice ordinario e giudice speciale», in quanto «l'espressa previsione della *translatio* con esplicito ed esclusivo riferimento alla “competenza” [...] non altro può significare se non divieto di applicare alla giurisdizione quanto previsto, esplicitamente ed esclusivamente, per la competenza»». Inoltre, quanto all'argomento desunto dall'art. 362, comma secondo, cod. proc. civ., bisogna considerare che «la “denuncia” di conflitti negativi di giurisdizione è possibile in ogni tempo [...] e la funzione di rendere praticabile la *translatio*, con la conservazione degli effetti della domanda proposta dal giudice (che risulta essere) privo di giurisdizione, non può ritenersi affidata ad un ricorso proponibile in ogni tempo».

Ciò detto, la Corte procede con la disamina dei motivi di censura prospettati dal rimettente, considerando corretta l'impostazione data alla questione: non si pone il problema dell'assenza di un meccanismo processuale che consenta la trasmigrazione del processo ad altro giudice munito di giurisdizione, ma dell'impossibilità che, a seguito della declinatoria di giurisdizione, siano conservati gli effetti prodotti dalla domanda proposta ad un giudice privo di giurisdizione.

«Il principio della incomunicabilità dei giudici appartenenti ad ordini diversi – osserva *in primis* la Corte – comprensibile in altri momenti storici [...] è certamente incompatibile, nel momento attuale, con fondamentali valori costituzionali»; se la funzione costituzionale dei giudici è assicurare la tutela dei diritti soggettivi e degli interessi legittimi, la pluralità dei giudici «non può risolversi in una minore effettività, o addirittura in una vanificazione della tutela giurisdizionale: ciò che [invece] indubbiamente avviene quando la disciplina dei loro rapporti – per giunta innervatesi su un riparto delle loro competenze complesso ed articolato – è tale per cui l'erronea individuazione del giudice munito di giurisdizione (o l'errore del giudice in tema di giurisdizione) può risolversi in un pregiudizio irreparabile della possibilità stessa di un esame nel merito della domanda di tutela giurisdizionale». Così, una tale disciplina, in quanto potenzialmente lesiva del diritto alla tutela giurisdizionale, è incompatibile con un principio fondamentale dell'ordinamento, che «riconosce bensì la 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, e non già affinché sia compromessa la possibilità stessa che a tale domanda venga data risposta».

Gli articoli 24 e 111 Cost. impongono che la disciplina dei rapporti fra giudici appartenenti ad ordini diversi – allorché una causa, instaurata presso un giudice, debba essere decisa, a seguito di declinatoria della giurisdizione, da altro giudice – si ispiri al principio per cui le disposizioni processuali non sono fini a se stesse ma funzionali alla miglior qualità della decisione di merito.

La norma impugnata viene, perciò, dichiarata costituzionalmente illegittima nella parte in cui non prevede la conservazione degli effetti della domanda nel processo proseguito, a seguito di declinatoria di giurisdizione, davanti al giudice munito di giurisdizione: «la disciplina legislativa che, con l'urgenza richiesta dall'esigenza di colmare una lacuna dell'ordinamento processuale, verrà emanata, sarà vincolata solo nel senso che essa dovrà dare attuazione al principio della conservazione degli effetti, sostanziali e processuali, prodotti dalla domanda proposta a giudice privo di giurisdizione nel giudizio ritualmente riattivato – a seguito di declinatoria di giurisdizione – davanti al giudice che ne è munito», con l'avvertenza che la conservazione degli effetti «discende non già da una dichiarazione del giudice che declina la propria giurisdizione, ma direttamente dall'ordinamento, interpretato alla luce della Costituzione».

Nel rispetto di tali canoni, il legislatore «è libero di disciplinare nel modo ritenuto più opportuno il meccanismo della riassunzione, [...] stabilire, cioè, se mantenere in vita il principio per cui ogni giudice è giudice della propria giurisdizione ovvero adottare l'opposto principio seguito dal codice di procedura civile per la competenza». Chiaro è, comunque, che i giudici, laddove possibile utilizzando gli strumenti ermeneutici, «ben potranno dare attuazione al principio della conservazione degli effetti della domanda nel processo riassunto».

La Corte non è, invece, entrata nel merito della questione di costituzionalità dell'art. 63, comma 1, del d.lgs.30 marzo 2001, n. 165, censurato nella parte in cui attribuisce al giudice ordinario anche la giurisdizione sulle controversie in materia di conferimento e revoca degli incarichi dirigenziali (ordinanza n. **108**). Il TAR rimettente – davanti al quale pendeva ricorso avverso la delibera di Giunta con cui era stata disciplinata l'attribuzione di alcuni incarichi dirigenziali fuori dalla dotazione organica e il provvedimento sindacale di conferimento a soggetto esterno, atti amministrativi precedenti la stipula del contratto di impiego – «non spiega per quale motivo, tutte le volte in cui la stipulazione del contratto con cui si conferisce l'incarico sia preceduta da una fase amministrativa, gli atti (appunto, amministrativi) compiuti dall'ente locale in quella fase non sarebbero impugnabili, secondo i generali principî, davanti al giudice amministrativo» e tale lacuna «è tanto più grave in quanto la giurisprudenza di legittimità ha affermato la giurisdizione del giudice amministrativo a decidere dei ricorsi proposti dai dipendenti degli enti locali avverso le deliberazioni della Giunta comunale circa la copertura di posti vacanti di dirigente con soggetti esterni all'amministrazione interessata».

I Giudici costituzionali hanno, pertanto, concluso per la manifesta inammissibilità.

In questo ambito può essere altresì inserita la sentenza n. **287**, che ha disatteso le censure mosse all'art. 3, comma 1, della legge 24 marzo 2001, n. 89, contestato ove non dispone che la competenza territoriale funzionale della Corte di appello, regolata dall'art. 11 cod. proc. pen, per i giudizi di equa riparazione, si estenda anche ai procedimenti, di cui si lamenta l'irragionevole durata, svoltisi davanti alla Corte dei conti ed alle altre giurisdizioni di cui all'art. 103 Cost..

Il rimettente non condivide il diritto vivente secondo il quale la norma censurata fa riferimento alla sola articolazione territoriale della giurisdizione ordinaria e, stante il suo carattere eccezionale, non può essere applicata analogicamente o estensivamente, «con la conseguenza che, nel caso in cui il giudizio si sia svolto innanzi a giudici non ordinari – siano essi il TAR o una sezione giurisdizionale della Corte dei conti, i cui magistrati non fanno parte di alcun distretto di corte d'appello, [...] – il giudice competente va individuato secondo gli ordinari criteri dettati dal codice di procedura civile e, in particolare, essendo convenuta un'amministrazione dello Stato, dall'art. 25 cod. proc. civ..».

Secondo la Corte, va disattesa *in primis* la censura relativa all'art. 97 Cost., poiché «il principio di buon andamento ed imparzialità dell'amministrazione [...] riguarda gli organi di amministrazione della giustizia unicamente per profili concernenti l'ordinamento degli uffici giudiziari e il loro funzionamento sotto l'aspetto amministrativo, ma non si estende alla giurisdizione ed ai provvedimenti che ne costituiscono espressione».

Non risulta vulnerato neppure l'art. 108 Cost.. La regola secondo cui «il legislatore deve procedere (secondo ragionevolezza e nel rispetto dei principî costituzionali) ad un bilanciamento fra l'interesse alla imparzialità-terzietà del giudice civile e quello alla pienezza ed effettività della tutela giurisdizionale, con riguardo non al processo civile in genere, ma alle sue singole tipologie, nel senso che è a lui rimesso di stabilire quando ricorra quell'identità di *ratio* che imponga l'estensione del criterio di cui si tratta, e quando invece ciò non avvenga affatto o la stessa finalità sia realizzabile attraverso la previsione di un foro derogatorio appropriato alla specifica materia», vale anche per la competenza per le cause di equa riparazione, il cui carattere derogatorio ha indotto la Corte di cassazione a circoscrivere l'applicazione della norma censurata alle ipotesi di appartenenza dei giudici chiamati a decidere sul diritto alla riparazione allo stesso ordine dei giudici dalla cui attività sia derivato il danno per l'eventuale irragionevole durata del processo. Così, il dubbio di legittimità non è formulabile, per i giudici amministrativi, sul mero dato della loro appartenenza alla stessa sede di Corte d'appello, né è formulabile nei confronti dei giudici contabili: «è, infatti, alquanto remota la connessione tra le evenienze in cui, da un lato, il giudice ordinario conosce di ritardi della Corte dei conti e, dall'altro, la Corte dei conti della stessa sede conosce della responsabilità amministrativa di quei magistrati ordinari [...]: in entrambi i casi, l'avvio del procedimento di responsabilità per il danno erariale non è effetto automatico della condanna dello Stato nel giudizio di equa riparazione». » «

Il pericolo per l'imparzialità del giudice è talmente ipotetico che è giustificato rimetterne comunque la valutazione alla discrezionalità del legislatore.

La pronuncia ha concluso, quindi, per la non fondatezza della questione.

Sezione II

Le autonomie territoriali

1. La natura dell'autonomia regionale

Nel corso del 2007, la Corte ha avuto occasione di porre alcune importanti affermazioni in ordine alla natura dell'autonomia regionale ed alla collocazione delle Regioni nella forma di stato. Il riferimento va, in special modo, alla sentenza n. **365**, resa nel giudizio di legittimità costituzionale della legge regionale della Sardegna istitutiva della Consulta per il nuovo statuto di autonomia e *sovranità* del popolo sardo. La Corte ha accolto il ricorso statale relativamente all'impiego del termine "sovranità" nelle disposizioni impugnate e nella stessa rubrica della legge.

Nella sentenza si è osservato che l'uso del termine "sovranità" autorizzerebbe la Consulta per lo Statuto ad elaborare un atto normativo che, per il suo rango formalmente costituzionale, diverrebbe una fonte attributiva di istituti tali da connotare, per natura, estensione e quantità, l'assetto regionale in termini accentuatamente federalistici piuttosto che di autonomia regionale. Attraverso l'impiego del termine "sovranità" ci si riferisce, infatti, alla pretesa attribuzione alla Regione di un ordinamento profondamente differenziato da quello attuale e caratterizzato da istituti adeguati ad accentuati modelli di tipo federalistico, normalmente frutto di processi storici nei quali le entità territoriali componenti lo Stato federale mantengono forme ed istituti che risentono della loro preesistente condizione di sovranità. La nozione impiegata non è riconducibile al concetto di sovranità popolare, né è possibile identificare quest'ultima con gli istituti di democrazia diretta e con il sistema rappresentativo che si esprime anche nella partecipazione popolare nei diversi enti regionali e locali. La Corte ha infatti chiarito che la sovranità popolare non può esser confusa con le volontà espresse nei numerosi "luoghi della politica", né si può ridurre alla mera "espressione del circuito democratico". Del resto, la legge impugnata utilizza il termine "sovranità" per connotare la natura stessa dell'ordinamento regionale nel rapporto con l'ordinamento dello Stato, nella diversa accezione del necessario riconoscimento alla Regione interessata di un ordinamento adeguato ad una situazione anche di sovranità, implicitamente asserita come esistente o comunque da rivendicare.

Si è inoltre rammentato, movendo anche dal dibattito costituente, che il termine "autonomia" vale ad escludere schemi organizzativi che siano anche solo latamente riconducibili al modello federale o confederale, sicché pretendere di utilizzare in una stessa disposizione legislativa sia il concetto di autonomia sia quello di sovranità equivale a giustapporre due concezioni tra loro radicalmente differenziate sul piano storico e logico, di cui la seconda certamente estranea alla configurazione di fondo del regionalismo italiano. Per questo profilo, le pur rilevanti modifiche introdotte con la revisione del titolo V della parte seconda della Costituzione non hanno apportato innovazioni tali da rendere omogenea la stessa condizione giuridica di fondo dello Stato, delle Regioni e degli enti territoriali. Conclusivamente, pur riconoscendo che il Parlamento nazionale e lo stesso Consiglio regionale sardo non sarebbero giuridicamente vincolati a far propri i contenuti della proposta della Consulta regionale relativi al nuovo statuto, la Corte ha dichiarato le disposizioni impugnate e la stessa rubrica della legge contrarie agli artt. 1, secondo comma, 5, 114 Cost. e 1 dello Statuto speciale di autonomia che laddove assumono come possibile contenuto del nuovo statuto istituti tipici di ordinamenti statali di tipo federale, in radice incompatibili con il grado di autonomia regionale attualmente assicurato nel nostro ordinamento. Tanto più che detto contenuto produrrebbe una impropria pressione sulla libertà valutativa dello stesso Parlamento in sede di adozione della relativa legge costituzionale.

2. Gli statuti regionali

Pur senza giudicare direttamente su disposizioni statutarie, nella giurisprudenza dell'ultimo anno

si riscontrano alcune decisioni recanti affermazioni di ordine generale, relative tanto agli statuti ordinari quanto a quelli speciali.

2.1. La potestà statutaria delle Regioni ordinarie

Il tema della collocazione degli statuti (ordinari) nel sistema delle fonti è comunque venuto in rilievo nella sentenza n. **188**, recante la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3, legge della Regione Campania n. 24 del 2005, che prevedeva l'attribuzione alla Giunta regionale di una funzione di indirizzo politico-amministrativo. Onde argomentare il contrasto con la riserva di competenza in tema di forma di governo e principi fondamentali di organizzazione e funzionamento dell'ente, disposta nell'art. 123 della Costituzione in favore della fonte statutaria regionale, la Corte ha rilevato che nella Regione Campania risulta tuttora vigente lo statuto approvato con legge 22 maggio 1971, n. 348, caratterizzato dall'attribuzione esclusiva al Consiglio regionale del potere di determinazione dell'«indirizzo politico programmatico» e dal controllo sulla sua attuazione, ed ha al contempo escluso che la modifica dell'organizzazione interna della Regione sia stata operata automaticamente dalle innovazioni costituzionali, pur profonde, introdotte dalla legge costituzionale n. 1 del 1999; si è in contrario osservato come proprio la predetta legge costituzionale abbia affidato alla fonte statutaria il compito di modificare ed integrare i precedenti statuti regionali, anche adeguando l'organizzazione fondamentale della Regione alle modificazioni apportate all'assetto elettorale degli organi regionali di vertice ed al processo di accrescimento delle funzioni regionali.

2.2. Gli statuti speciali e le relative norme di attuazione

Sui rapporti tra gli statuti speciali e le relative norme di attuazione, è da segnalare la sentenza n. **50**, là dove la Corte ha statuito che nessuna norma di attuazione, pur notoriamente dotata di un potere interpretativo ed integrativo del dettato statutario, potrebbe trasformare una competenza di tipo concorrente in una competenza di tipo esclusivo, determinandosi altrimenti una violazione dello statuto regionale.

3. Lo status dei consiglieri regionali

Con riguardo allo *status* dei consiglieri regionali, la Corte si è pronunciata in merito all'estensione della prerogativa dell'insindacabilità delle opinioni espresse. Di rilievo è, inoltre, una decisione resa relativamente ad una ipotesi di decadenza dalla carica.

3.1. Il regime della insindacabilità delle opinioni espresse

Nella sentenza n. **195**, la Corte ha ribadito che i membri della Giunta regionale godono dell'immunità prevista dall'art. 122, quarto comma, della Costituzione, solo in quanto consiglieri regionali ed esclusivamente in relazione all'attività svolta in ambito consiliare, ed ha pure escluso che la legge n. 140 del 2003, relativa all'immunità delle alte cariche dello Stato, possa essere applicata in via estensiva o analogica anche ai consiglieri regionali. Si è rilevato in proposito che la legge citata fa esclusivo riferimento all'art. 68 della Cost. ed alla carica di parlamentare e che inoltre essa, che comunque non amplia l'immunità prevista nell'art. 68, ha carattere eccezionale, in quanto limitativa dell'esercizio della funzione giurisdizionale, così da essere insuscettibile di applicazione analogica. Su queste premesse, la Corte ha dichiarato non fondato il ricorso per conflitto di attribuzione con il quale si impugnava la sentenza del Tribunale civile di Venezia, che ha condannato il Presidente della Regione Veneto al risarcimento dei danni in relazione ad alcune sue dichiarazioni rese ai mezzi d'informazione.

Sulla diversa posizione dei consigli regionali e delle assemblee parlamentari nel sistema

costituzionale e sulla conseguente impossibilità di estendere alle Regioni l'efficacia inibitoria della delibera camerale di insindacabilità, la Corte ha insistito pure nella sentenza n. **301**, che ha respinto un ricorso per conflitto di attribuzione che si fondava proprio sull'asserito effetto inibitorio di una delibera consiliare di insindacabilità, nonché nella sentenza n. **235**, con cui ha dichiarato inammissibile il conflitto di attribuzione sollevato dalla Regione Veneto in relazione alla pendenza di un giudizio civile nel quale il Presidente della Giunta Regionale era stato convenuto per essere condannato al risarcimento del danno derivante da dichiarazioni rese nel corso di una seduta pubblica del Consiglio regionale del Veneto.

3.2. La decadenza dalla carica di consigliere

In ordine alla decadenza dei consiglieri regionali, la Corte, con la sentenza n. **2**, ha dichiarato inammissibile il conflitto di attribuzione proposto dalla Regione Sardegna nei confronti dello Stato, in relazione alla sentenza della Corte di cassazione n. 16889 del 2006, che ha dichiarato la decadenza di un consigliere regionale della regione ricorrente. A precludere la pronuncia di merito è stata la denuncia di semplici *errores in iudicando* (tale da far risolvere il conflitto di attribuzione in uno strumento atipico di impugnazione dell'atto giurisdizionale che ne formava l'oggetto): la Corte di cassazione è infatti giunta, nella sentenza impugnata, alla conclusione dell'applicabilità in via sussidiaria della disciplina delle ineleggibilità e delle incompatibilità di cui alla legge statale n. 154 del 1981 nel territorio della Sardegna in forza di un ragionamento giuridico che si avvale degli ordinari criteri interpretativi e che non ha, quindi, travalicato i limiti logici del criterio dell'interpretazione adeguatrice.

4. La ripartizione delle competenze normative

La massima 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 2007, sono stati riaffermati molti principi già enucleati nel recente passato e se ne sono ricavati, dal sistema, di nuovi.

4.1. Le materie di competenza esclusiva dello Stato

Anche nel corso del 2007, attraverso le proprie pronunce, la Corte ha avuto modo di intervenire su buona parte dei titoli competenziali previsti all'art. 117, secondo comma, della Costituzione.

4.1.1. «Difesa e Forze armate»

Nella sentenza n. **58**, la Corte, riprendendo sue precedenti decisioni, ha statuito che la competenza a disciplinare il servizio civile nazionale è attribuita allo Stato in via esclusiva, trattandosi di una forma di adempimento del dovere di difesa della Patria; ciò, peraltro, non comporta che ogni aspetto dell'attività dei cittadini che svolgono detto servizio ricada nella competenza statale. Sono infatti riconducibili alla competenza statale gli aspetti organizzativi e procedurali del servizio, il quale, in concreto, comporta lo svolgimento di attività che investono i più diversi ambiti materiali, come l'assistenza sociale, la tutela dell'ambiente, la protezione civile. Le suddette attività, per gli aspetti di rilevanza pubblicistica, restano, invece, soggette alla disciplina dettata dall'ente rispettivamente competente, e dunque, se del caso, alla legislazione regionale o alla normativa degli enti locali, fatte salve le sole specificità direttamente connesse alla struttura organizzativa del servizio e alle regole previste per l'accesso ad esso. In conseguenza di ciò, nelle ipotesi in cui il compimento delle attività attraverso le quali si svolge il servizio civile ricada entro ambiti di competenza delle Regioni, l'esercizio delle funzioni spettanti, rispettivamente, allo Stato ed ai suddetti enti deve essere improntato al rispetto del principio della leale collaborazione, affinché sia assicurata la partecipazione dei diversi livelli di governo coinvolti.

4.1.2. «Tutela della concorrenza»

La competenza in materia di «tutela della concorrenza», di cui alla lettera e) dell'art. 117, secondo comma, è stata diffusamente analizzata nella sentenza n. **401**, in occasione dell'esame di numerose questioni sollevate nei confronti del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante il «Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture».

La Corte ha osservato preliminarmente che rientrano nell'ambito della materia in esame le misure di garanzia del mantenimento di mercati già concorrenziali e gli strumenti di liberalizzazione dei mercati stessi ed ha proseguito osservando che, con riguardo alla disciplina impugnata, viene soprattutto in rilievo l'aspetto della tutela della concorrenza, che si concretizza nell'esigenza di assicurare la più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici del settore, in ossequio ai principî comunitari della libera circolazione delle merci, della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi. La necessità di uniformare la normativa interna a quella comunitaria, sul piano della disciplina del procedimento di scelta del contraente (al fine di garantire, in particolare, il rispetto dei principî di parità di trattamento, di non discriminazione, di proporzionalità e di trasparenza), ha consentito di ricondurre la disciplina sul «Codice dei contratti» essenzialmente alla tutela della concorrenza, definita nella specie come concorrenza «per» il mercato, la quale impone che il contraente venga scelto mediante procedure di garanzia che assicurino il rispetto dei valori comunitari e costituzionali sopra indicati. Ciò senza escludere che, nello stesso settore degli appalti, sussistono concomitanti esigenze di assicurare la cosiddetta concorrenza «nel» mercato, attraverso la liberalizzazione dei mercati stessi, che si realizza, tra l'altro, mediante l'eliminazione di diritti speciali o esclusivi concessi alle imprese.

Ai fini della qualificazione della materia, ha proseguito la Corte, non rileva il valore economico dell'intervento statale e, in particolare, la distinzione tra contratti sotto soglia e sopra soglia. Anche un appalto che si pone al di sotto della rilevanza comunitaria può, infatti, giustificare un intervento unitario da parte del legislatore statale.

Quanto al profilo concernente la natura della materia, si è ribadito che la tutela della concorrenza non presenta i caratteri di una materia di estensione certa, ma quelli di «una funzione esercitabile sui più diversi oggetti», precisandosi, tuttavia, che nello specifico settore degli appalti la interferenza con competenze regionali si atteggia in modo peculiare, non realizzandosi normalmente un intreccio in senso stretto con ambiti materiali di pertinenza regionale, bensì la prevalenza della disciplina statale su ogni altra fonte normativa.

Infine, in ordine ai limiti interni di esercizio della competenza, occorre effettuare uno scrutinio di costituzionalità sui singoli atti legislativi dello Stato, al fine di stabilire se la scelta in concreto adottata sia ragionevole e proporzionata rispetto all'obiettivo prefissato, costituito, nella specie, dalla più ampia apertura del mercato degli appalti alla concorrenza. Quando lo strumento utilizzato sia congruente rispetto al fine perseguito alla luce dei criteri di proporzionalità e adeguatezza, la normativa statale mirante alla tutela della concorrenza potrà avere anche un contenuto analitico. La proporzionalità e l'adeguatezza non si misurano, infatti, avendo riguardo esclusivamente al livello di dettaglio che connota quella specifica normativa. Una volta ricondotta la norma alla tutela della concorrenza, non si tratta, quindi, di valutare se essa sia o meno di estremo dettaglio, ma occorre, invece, accertare se la disposizione sia strumentale ad eliminare limiti e barriere all'accesso al mercato ed alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale. In caso contrario, del resto, si verificherebbe una identificazione non consentita tra materie concorrenti e materie trasversali di competenza esclusiva che, invece, ricevono dalla Costituzione una differente disciplina.

Movendo da una tale identificazione della materia e dei suoi limiti di esercizio, si è ritenuto nella sentenza n. **401** che rientrino in essa le procedure di qualificazione e selezione dei concorrenti, e quindi il procedimento di scelta del contraente, finalizzato alla stipulazione dei contratti della pubblica amministrazione, le procedure di affidamento (esclusi i profili attinenti all'organizzazione amministrativa), i criteri di aggiudicazione, ivi compresi quelli che devono presiedere all'attività di progettazione ed alla formazione dei piani di sicurezza, nonché i poteri di vigilanza sul mercato degli appalti.

Anche la disciplina del procedimento che conduce alla esclusione delle offerte anomale è un procedimento complesso, in cui assume preminenza la finalità di informare il procedimento stesso alle regole della concorrenza. È stata, infine, ricondotta, in via prevalente, nell'ambito materiale della tutela della concorrenza la previsione di criteri uniformi per la progettazione relativa, non solo ai lavori pubblici, ma anche ai servizi ed alle forniture, essendo essenziale per assicurare i principî di pari trattamento e di non discriminazione, sull'intero territorio nazionale, dei partecipanti alle procedure di gara.

Su queste basi argomentative sono state dichiarate non fondate le questioni di costituzionalità aventi ad oggetto numerose disposizioni del Codice dei lavori pubblici.

Sono stati invece dichiarati costituzionalmente illegittimi i commi 2, 3, 8 e 9 dell'art. 84 del d.lgs. n. 163 del 2006, i quali dettano 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. La norma non è, infatti, riconducibile alla tutela della concorrenza, in quanto attiene all'organizzazione amministrativa degli organismi cui sia affidato il compito di procedere alla verifica del possesso, da parte delle imprese concorrenti, dei necessari requisiti per aggiudicarsi la gara. Non può essere, pertanto, esclusa la competenza regionale per la disciplina di tali aspetti, con la conseguenza che le disposizioni menzionate sono incostituzionali nella parte in cui, per i contratti inerenti settori di competenza regionale, non prevedono che esse abbiano carattere suppletivo e cedevole rispetto ad una divergente normativa regionale che abbia già diversamente disposto o che diversamente disponga per l'avvenire.

Alcuni dei profili argomentativi contenuti nella sentenza n. **401** sono stati ripresi e ulteriormente articolati nelle sentenze numeri **430** e **431**.

Con la sentenza n. **430** la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 del decreto legge 4 luglio 2006, n. 223, concernente l'eliminazione di alcuni limiti e prescrizioni previsti ai fini dello svolgimento di attività commerciali e di somministrazione di alimenti e di bevande. Tale disposizione, pur incidendo sul "commercio", materia attribuita alla competenza legislativa residuale delle Regioni, è comunque riconducibile alla tutela della concorrenza. Questa materia, infatti, ha ad oggetto la disciplina del mercato con riferimento alle attività economiche che in esso si svolgono. Nel caso di specie, le disposizioni statali risultano coerenti con l'obiettivo di promuovere la concorrenza e proporzionate rispetto allo scopo di garantire che le attività di distribuzione commerciale possano essere svolte con eguali condizioni.

D'altra parte, proprio perché la promozione della concorrenza ha una portata generale, o trasversale, può accadere che una misura stabilita dalle Regioni nelle materie attribuite alla loro competenza legislativa, concorrente o residuale, a sua volta abbia marginalmente una valenza pro-competitiva; ciò è ammissibile, al fine di non vanificare le competenze regionali, 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 (in tal senso si è espressa anche la sentenza n. **431**).

Nella sentenza n. **431**, in sede di scrutinio della legge regionale della Campania n. 12 del 2006, che attribuiva al Consiglio regionale la disciplina delle procedure di gara e in particolare la regolamentazione della qualificazione e selezione dei concorrenti, delle procedure di affidamento e dei criteri di aggiudicazione, la Corte ha confermato che tali regole, in quanto volte a consentire la piena apertura del mercato nel settore degli appalti, sono riconducibili all'ambito della tutela della concorrenza, di esclusiva spettanza del legislatore statale.

Di conseguenza, sono state dichiarate illegittime le disposizioni regionali impugnate, che disciplinano, in termini generali, la fase dell'affidamento degli appalti, dettando le regole relative alle procedure di scelta del contraente (art. 35), ai criteri di aggiudicazione ed, in specie, all'identificazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa (art. 36), alla pubblicità dei bandi di

gara (art. 37), alle cause di esclusione dalle gare (art. 38), alla qualificazione delle gare per l'affidamento di servizi e forniture, al modo di invitare i concorrenti, ai requisiti formali e giuridici dell'offerta nonché di talune operazioni di gara (art. 39), all'asta pubblica (art. 43), alla licitazione privata (art. 44), all'appalto-concorso (art. 45), all'anomalia dell'offerta (art. 46), alla trattativa privata (artt. 47 e 48). In proposito, la Corte ha ribadito che le norme sono tutte riconducibili alla materia «tutela della concorrenza», avendo ad oggetto direttamente e principalmente le procedure di gara, il cui scopo è quello di consentire la piena apertura del mercato nel settore degli appalti: pertanto, esse invadono la sfera di competenza esclusiva del legislatore statale, tra l'altro esercitata con il d.lgs. n. 163 del 2006, le cui disposizioni sono inderogabili.

Alla competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza è stata riportata anche la disciplina del collaudo dei lavori pubblici, dal momento che in esso è, per certi aspetti, ravvisabile una funzione di garanzia della concorrenzialità nel mercato (sentenze numeri **401** e **431**).

Attiene alla materia «tutela della concorrenza» la previsione di cui alla lettera *a*) del comma 1 dell'art. 2 del decreto legge n. 223 del 2006, nel testo originario ed in quello modificato dalla legge di conversione n. 248 del 2006, che abroga le disposizioni che prevedono «l'obbligatorietà di tariffe fisse o minime ovvero il divieto di pattuire compensi parametrati al raggiungimento degli obiettivi perseguiti». La disposizione – come ha rilevato la Corte nella sentenza n. **443** – tende a stimolare una maggiore concorrenzialità nell'ambito delle attività libero-professionali e intellettuali, offrendo all'utente una più ampia possibilità di scelta tra le diverse offerte, maggiormente differenziate tra loro, sia per i costi che per le modalità di determinazione dei compensi.

Tale conclusione trova conferma in sede comunitaria, dove, con particolare riferimento alle restrizioni alla concorrenza nel settore delle professioni, si segnalano le Relazioni sulla concorrenza nei servizi professionali presentate dalla Commissione il 9 febbraio 2004 [Com(2004)83] e il 5 settembre 2005, [Com(2005)405], in cui si giunge alla conclusione che gli Stati membri dovrebbero avviare un processo di revisione delle restrizioni esistenti, con riferimento sia alle tariffe fisse, sia alle limitazioni di pubblicità.

Una volta chiarita l'appartenenza delle norme censurate alla materia «tutela della concorrenza», diventa superfluo soffermarsi sul quesito se le stesse abbiano carattere di principio o configurino una disciplina di dettaglio, in quanto le competenze esclusive statali, che si presentino come trasversali, «incidono naturalmente, nei limiti della loro specificità e dei contenuti normativi che di esse possano definirsi propri, sulla totalità degli ambiti materiali entro i quali si applicano» (sentenza n. 80 del 2006). Anche una disposizione particolare e specifica, purché orientata alla tutela della concorrenza, si pone come legittima esplicazione della potestà legislativa esclusiva dello Stato *in subiecta materia*. Se si ritenessero legittime le norme a tutela della concorrenza – o riguardanti altra materia di potestà legislativa esclusiva – a condizione che le stesse abbiano un carattere generale o di principio, si finirebbe con il confondere il secondo e il terzo comma dell'art. 117 Cost., ispirati viceversa ad un diverso criterio sistematico di riparto delle competenze. Ciò è ancor più evidente in materie, come la «tutela della concorrenza» o la «tutela dell'ambiente», contrassegnate più che da una omogeneità degli oggetti delle diverse discipline, dalla forza unificante della loro funzionalizzazione finalistica, con i limiti oggettivi di proporzionalità ed adeguatezza, più volte indicati dalla Corte.

Una illegittima invasione della sfera di competenza legislativa costituzionalmente garantita alle Regioni, frutto di eventuale dilatazione oltre misura dell'interpretazione delle materie trasversali, può essere evitata, non già – come prospettato dalle ricorrenti – tramite la distinzione tra norme di principio e norme di dettaglio, ma con la rigorosa verifica della effettiva funzionalità delle norme statali alla tutela della concorrenza. Quest'ultima, infatti, per sua natura, non può tollerare differenziazioni territoriali, che finirebbero per limitare, o addirittura neutralizzare, gli effetti delle norme di garanzia.

Ancora nella sentenza n. **443**, non fondata è stata dichiarata pure la questione di legittimità costituzionale del comma 3 del medesimo art. 2, il quale prevede l'adeguamento delle disposizioni deontologiche e dei codici di autodisciplina a quanto stabilito dal comma 1 e, in caso di mancato

adeguamento, la nullità delle norme in contrasto con detto comma 1. La disposizione si presenta, infatti, come strettamente consequenziale a quelle di cui al comma 1 e, pertanto, è anch'essa da ritenere esplicazione della potestà legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza.

Da segnalare è, altresì, la sentenza n. **452**, che ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità degli artt. 6 e 12, comma 1, del decreto legge n. 223 del 2006. Le disposizioni impugnate si propongono l'obiettivo di accrescere l'offerta del trasporto pubblico locale ampliando la platea degli operatori attivi sul mercato, tramite il rilascio di licenze o di titoli autorizzatori temporanei o stagionali, anche in favore di chi sia iscritto nell'apposito ruolo dei conducenti di veicoli ovvero, rispettivamente, riconoscendo ai Comuni la facoltà di autorizzare al trasporto di linea di passeggeri chi sia in possesso dei necessari requisiti tecnico-professionali. La Corte ha ritenuto che entrambe le norme impugnate siano dirette a dotare l'ente locale di mezzi adeguati per incidere sugli assetti concorrenziali dell'intero mercato del trasporto di competenza dell'ente locale e, quanto alla loro legittimità, ha affermato che gli strumenti impiegati dal legislatore statale appaiono disposti in una relazione ragionevole e proporzionata rispetto agli obiettivi attesi, così da non travalicare, secondo criteri di adeguatezza e proporzionalità, i limiti di esercizio della competenza trasversale dello Stato in materia di tutela della concorrenza. Una volta ricondotto l'intervento statale al legittimo esercizio di una potestà legislativa esclusiva di carattere trasversale e, quindi, valutato in termini di proporzionalità ed adeguatezza, tale intervento «può avere anche un contenuto analitico». Ciò comporta che spetti parimenti alla legge dello Stato la allocazione delle corrispondenti funzioni amministrative.

Da ricordare, infine, è che nella sentenza n. **38**, la Corte ha ribadito, seppure in un passaggio incidentale, che sono riconducibili alla potestà legislativa esclusiva in materia di tutela della concorrenza le disposizioni statali di principio contenute nell'art. 113 del d.lgs. 267 del 2000, relative alle modalità di gestione ed affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, in quanto esse disciplinano tale ambito secondo un sistema teso a salvaguardare la concorrenzialità del mercato.

4.1.3. «Sistema tributario e contabile dello Stato»

In ordine alla competenza esclusiva statale nella materia «sistema tributario e contabile dello Stato», prevista dall'art. 117, comma secondo, lett. e), della Costituzione, la Corte si è espressa con la sentenza n. **193**, dichiarando non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 277, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, in base al quale, in caso di mancata adozione, entro una certa data, dei provvedimenti previsti per il ripianamento del disavanzo sanitario regionale ad opera del Presidente della Regione, in veste di commissario *ad acta*, consegue la automatica maggiorazione dell'addizionale IRPEF e l'applicazione aliquota dell'IRAP, nella misura massima prevista dalla legislazione vigente, nonché il venir meno dei poteri in materia del commissario. Al riguardo, la Corte ha ritenuto che, nella specie (in attesa della doverosa attuazione dell'art. 119 della Costituzione), non venga in rilievo la materia di tipo concorrente «coordinamento della finanza pubblica» indicata dalla Regione ricorrente, bensì la competenza esclusiva statale in materia di «sistema tributario e contabile dello Stato». Difatti, l'attribuzione alle Regioni, in tutto o in parte, del gettito di imposte statali non ne altera la natura erariale; sicché compete allo Stato (e non alla Regione, se non nei limiti previsti dalla legge statale) la disciplina del tributo, se del caso mediante norme di dettaglio.

In ordine al titolo competenziale in questione, assume rilievo anche la sentenza n. **256**. In essa la Corte ha ritenuto che la disciplina contenuta nella legge finanziaria 2006 (art. 1, commi 65 e 67, della legge n. 266 del 2005), secondo la quale l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici provvede, dal 2007, alla copertura dei costi relativi al proprio funzionamento, mediante «finanziamento del mercato di competenza», attraverso le contribuzioni ad essa dovute anche da Regioni e Province autonome quali «stazioni appaltanti», non lede le competenze legislative né l'autonomia finanziaria delle Regioni. Contributi di questo genere, ha precisato la Corte, in quanto costituiscono risorse – in precedenza ed in parte ancora attualmente reperite attraverso la fiscalità

generale – per il funzionamento di un organo quale l’Autorità, che svolge le sue funzioni di vigilanza in modo unitario a livello nazionale, sono riconducibili alla categoria delle entrate tributarie statali. Si tratta, infatti, di una contribuzione alle spese necessarie a consentire l’esercizio della sua attività istituzionale, che si caratterizza per: la doverosità della prestazione, il collegamento di questa ad una pubblica spesa e il riferimento ad un presupposto economicamente rilevante. Pertanto, ha concluso la Corte, le norme impugnate, in quanto recanti la disciplina di contributi riconducibili alla categoria dei tributi statali, costituiscono legittimo esercizio della competenza statale esclusiva in materia di «sistema tributario e contabile dello Stato».

In tema di ripartizione delle competenze legislative concernenti la tassa automobilistica regionale, va segnalata la sentenza n. **451**, con la quale la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l’art. 5 della legge della Regione Emilia-Romagna n. 23 del 2005, nella parte in cui prevede, per tutti gli autoveicoli adibiti a scuola guida, riduzioni della tassa automobilistica non contemplati dalla normativa statale. La Corte ha ritenuto che la norma regionale, estendendo l’agevolazione a tutti gli autoveicoli adibiti a scuola guida, anche se diversi dalle autovetture quali definite dal codice della strada, interviene su aspetti della disciplina sostanziale del tributo riservati alla competenza legislativa esclusiva dello Stato. Infatti, la disposizione regionale impugnata eccede i limiti fissati in materia dal legislatore statale al legislatore regionale, non versandosi, nel caso esaminato, in un’ipotesi di “tributo proprio della Regione”, ai sensi del combinato disposto degli artt. 117, quarto comma, e 119, secondo comma, della Costituzione, dal momento che il gettito della tassa è stato “attribuito” alle Regioni, e non può, dunque, la tassa essere ascritta alla competenza legislativa residuale regionale. La Corte ha anche escluso che la norma impugnata abbia l’effetto di interpretare *secundum Constitutionem* la normativa statale, altrimenti illegittima, in quanto la Regione non può mai eccedere i limiti della propria competenza legislativa intervenendo, con legge interpretativa o innovativa, su una legge statale, neppure adducendo la violazione, da parte di detta legge statale, di norme costituzionali.

4.1.4. «Ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali»

La sentenza n. **454** ha chiarito che la competenza esclusiva dello Stato in materia di «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali», di cui all’art. 117, secondo comma, lettera g), della Costituzione, non è lesa dall’art. 2, comma 1, lettera d) della legge della Regione Marche 11 luglio 2006, n. 9, secondo il quale l’attività di organizzazione e coordinamento della Regione è svolta anche in collaborazione con l’Istituto per il commercio estero, l’Agenzia nazionale per il turismo, altri enti pubblici. La Corte ha affermato che questa disposizione, prevedendo una mera facoltà e non già un obbligo di collaborazione, esclude che il coinvolgimento di organi statali in detta attività regionale sia imposto unilateralmente dalla Regione e, pertanto, non determina alcuna alterazione delle ordinarie attribuzioni che i diversi organi sono chiamati a svolgere in seno agli enti di appartenenza.

4.1.5. «Giurisdizione e norme processuali»

Il contrasto con la competenza statale di cui all’art. 117, lettera l), della Costituzione ha motivato la declaratoria di illegittimità costituzionale dell’art. 11, comma 3-*bis*, della legge della Regione Puglia 9 dicembre 2002, n. 20, il quale assoggettava le gestioni liquidatorie delle USL pugliesi alla procedura di liquidazione coatta amministrativa. Esso, ha osservato la Corte nella sentenza n. **25**, pur riguardando enti (già) operanti nel settore sanitario, ricade nella potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di «giurisdizione e norme processuali», posto che, disponendo che certi enti sono sottoposti alla procedura di liquidazione coatta amministrativa, assegna (tra l’altro) alle situazioni soggettive di coloro che hanno avuto rapporti con quegli enti un regime, sostanziale e processuale, peculiare rispetto a quello (ordinario, previsto dal codice civile e da quello di procedura civile) altrimenti applicabile. In via consequenziale è stata altresì dichiarata l’illegittimità costituzionale della previsione legislativa regionale la quale disponeva l’esclusione di ogni legittimazione passiva, sostanziale e processuale, della Regione per l’eventuale residuo passivo

conseguente alla chiusura delle gestioni liquidatorie.

4.1.6. «Ordinamento civile»

Piuttosto numerose sono state le decisioni che hanno avuto riguardo alla materia «ordinamento civile», in merito al quale sono stati presi in considerazione vari profili, alcuni dei quali affrontati dalla Corte per la prima volta.

Nella sentenza n. **24** si è stabilito che costituisce violazione delle competenze esclusive dello Stato in materia di «ordinamento civile» la disposizione del comma 7 dell'art. 3 della legge Regione Puglia 22 novembre 2005, n. 13, il quale regola in parte la formazione interna, stabilendo limiti minimi di orario riguardo ai contenuti che essa deve avere nella sua fase iniziale, secondo quanto prescritto dalla disposizione stessa. Per la Corte è pur vero che in materia di apprendistato professionalizzante si è rilevata (anche) un'interferenza di materie riguardo alle quali esistono competenze legislative diverse, alla cui composizione provvedono, quando possibile, gli strumenti della leale collaborazione o, qualora risulti la prevalenza di una materia sull'altra, l'applicazione del criterio di prevalenza. Nel caso in esame, tuttavia, è in sede di definizione dei profili formativi – da raggiungere mediante la corretta attuazione del regime dell'intesa – che la Regione può far valere i propri punti di vista e le proprie esigenze anche nella disciplina della formazione endo-aziendale, per la parte in cui questa riguardi materie attinenti alla tutela e sicurezza del lavoro, di competenza concorrente. La disposizione in scrutinio contiene, invece, la diretta disciplina di una parte della formazione interna, riconducibile, appunto, alla materia «ordinamento civile».

Nella sentenza n. **95** è stato ricondotto alla competenza esclusiva statale in materia di «ordinamento civile» l'art. 1, comma 214, della legge finanziaria 2006, il quale prevede, con riguardo a tutte le amministrazioni pubbliche, la soppressione delle indennità di trasferta. Con tale disposizione il legislatore ha abolito in questo settore gli istituti dell'ordinamento civile costituiti dalle indicate indennità ed ha contestualmente stabilito che le clausole che le prevedono sono eliminate dai contratti e dagli accordi collettivi in vigore e vietate per quelli da stipularsi, con ciò fissando un inderogabile limite generale all'autonomia contrattuale delle parti. La Corte ha ribadito, nell'occasione, che la legge statale, in tutti i casi in cui interviene a conformare gli istituti del rapporto di impiego attraverso norme che si impongono all'autonomia privata con il carattere dell'inderogabilità, costituisce un limite alla competenza residuale regionale dell'organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali nonché dello stato giuridico ed economico del relativo personale e va, quindi, applicata anche ai rapporti di impiego dei dipendenti delle Regioni e degli enti locali.

Del pari ascrivibili alla competenza esclusiva statale in tema di «ordinamento civile» sono state ritenute, nella sentenza n. **184**, le norme della legge finanziaria 2006 per la definizione in appello dei giudizi di responsabilità amministrativa dinanzi alla Corte dei conti. Esse dispongono in favore dei soggetti nei cui confronti sia stata pronunciata sentenza di condanna la possibilità, in sede di impugnazione, di definire il procedimento mediante il pagamento di una somma compresa fra il 10 e il 30% del danno quantificato nella sentenza di primo grado. La Corte ha stabilito che le predette norme non violano le competenze riconosciute alla Provincia autonoma di Bolzano in materia di ordinamento degli uffici e del personale, osservando che le disposizioni investono direttamente la responsabilità amministrativa, giacché hanno una finalità di accelerazione dei relativi giudizi e di garanzia dell'incameramento certo ed immediato della quota di risarcimento dovuto. Pertanto, la legislazione statale si colloca in un quadro di consonanza con i principi che governano la responsabilità amministrativa, la cui disciplina rientra nella competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile.

Un importante chiarimento interpretativo circa i confini dell'«ordinamento civile» si rinviene nella sentenza n. **401**, là dove si afferma che l'ambito materiale in esame ricomprende tutti gli aspetti che ineriscono a rapporti di natura privatistica per i quali sussista un'esigenza di uniformità a livello nazionale, senza che detti rapporti debbano rinvenire la loro disciplina necessariamente sul piano codicistico. In altri termini, la sussistenza di aspetti di specialità, rispetto a quanto previsto dal

codice civile, nella disciplina della fase di stipulazione e esecuzione dei contratti di appalto, non è di ostacolo al riconoscimento della competenza statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. Così, appartengono alla materia dell'ordinamento civile anche l'intera disciplina di esecuzione del rapporto contrattuale, incluso l'istituto del collaudo, e la direzione dei lavori, che si inserisce nella fase della esecuzione del rapporto contrattuale, finalizzata a verificare, tra l'altro, la conformità dei lavori al progetto e al contratto. Al legislatore statale spetta, infine, secondo la Corte, individuare il tipo contrattuale da utilizzare per la regolamentazione dei rapporti di lavori, servizi e forniture, allo scopo di garantire uniformità di trattamento sull'intero territorio nazionale.

La materia «ordinamento civile» è stata presa in considerazione, nella sentenza n. **401**, anche al fine di includervi (parte de) la disciplina del subappalto, che costituisce un istituto tipico del rapporto di appalto, come tale disciplinato dal codice civile (art. 1656) e inquadrabile nell'ambito dei contratti di derivazione. Tale istituto, sebbene risulti caratterizzato da elementi di sicura matrice pubblicistica, conserva la sua natura privatistica e rientra nell'ambito materiale dell'«ordinamento civile», anche se, per taluni profili non secondari, assolve anche ad una funzione di garanzia della concorrenzialità nel mercato, donde la sua inquadrabilità, *in parte qua*, nella competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «tutela della concorrenza».

L'*iter* argomentativo della sentenza n. **401** è stato ripreso nella sentenza n. **431** al fine di dichiarare la illegittimità costituzionale degli artt. 51-58 della legge regionale campana n. 12 del 2006. La Corte ha ritenuto infatti che le disposizioni impugnate, che ponevano la disciplina dei contratti pubblici affidati dalla Regione Campania in esito alle proprie procedure di scelta del contraente (ed in particolare intervengono a dettare norme in tema di garanzie del contratto, di modalità di stipulazione e di durata dello stesso, di anticipazione e revisione dei prezzi, di subappalto e cessione del contratto, di aumento o diminuzione della prestazione, di spese contrattuali e di verifica e collaudo), attengono a quella fase inerente all'attività contrattuale della pubblica amministrazione che ha inizio con la stipulazione del contratto, nella quale l'amministrazione agisce nell'esercizio della propria autonomia negoziale. Tale fase comprende l'intera disciplina di esecuzione del rapporto contrattuale e si connota per l'assenza di poteri autoritativi in capo al soggetto pubblico: pertanto, tale disciplina, inerendo a rapporti di natura privatistica, in relazione ai quali sussistono imprescindibili esigenze di garanzia di uniformità di trattamento sull'intero territorio nazionale, riferite alla conclusione ed esecuzione dei contratti di appalto, deve essere ricondotta all'ambito dell'ordinamento civile, di spettanza esclusiva del legislatore statale.

Sulla base degli stessi rilievi, illegittima è stata ritenuta pure la norma della citata legge regionale campana n. 12 del 2006, nella parte in cui stabilisce che l'attività contrattuale relativa ai lavori e alle opere di competenza del Consiglio regionale è disciplinata dalla legge quadro statale in materia di lavori pubblici e dal relativo regolamento di attuazione, con ciò disciplinando ambiti assegnati alla competenza esclusiva del legislatore statale in materia di ordinamento civile.

Del pari incostituzionali sono state dichiarate, ancora nella sentenza n. **431**, due disposizioni di leggi regionali abruzzesi che disciplinavano il collaudo di lavori pubblici, il quale, facendo salvo quanto rilevato in tema di «tutela della concorrenza», costituisce un istituto tipico del contratto di appalto e ricade, perciò, nella competenza esclusiva statale in tema di ordinamento civile.

Nella sentenza n. **443**, si è stabilito che non è lesivo delle competenze legislative delle Regioni, l'art. 2, comma 2-*bis* del decreto legge n. 223 del 2006, comma inserito dalla legge di conversione n. 248 del 2006 il quale modifica il terzo comma dell'art. 2233 del codice civile, prescrivendo, a pena di nullità, che siano redatti in forma scritta i patti conclusi tra gli avvocati ed i praticanti abilitati con i loro clienti, che stabiliscono i compensi professionali. Ciò in quanto si tratta, con tutta evidenza, di una norma che attiene al contratto di prestazione d'opera professionale degli avvocati, rientrante come tale nella materia «ordinamento civile», di competenza esclusiva dello Stato.

Con riferimento alla materia in esame merita di essere menzionata, infine, la sentenza n. **438**, resa in un conflitto di attribuzione con il quale la ricorrente Provincia autonoma di Bolzano chiedeva alla Corte di dichiarare che non spetta allo Stato approvare le modifiche allo statuto della

Fondazione Cassa di risparmio di Bolzano, anziché limitarsi ad esprimere su di esse un parere. La Corte, dopo aver chiarito che le potestà legislative in materia di ordinamento del credito locale che la Provincia vanta devono essere esercitate nell'ambito dei principî stabiliti dalle leggi dello Stato e con il rispetto delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica, ha ritenuto che il percorso legislativo avviato con la riforma del 1990 e culminato nel d.lgs. 153 del 1999, il quale ha completato la separazione tra le fondazioni e le società bancarie conferitarie, ha dato vita ad una riforma economico-sociale della Repubblica, cui la Regione e la Provincia autonoma erano tenute ad adeguarsi. Per effetto di tali modifiche legislative, infatti, le fondazioni bancarie non rientrano più nell'ambito della materia del credito, ma in quella dell'«ordinamento civile», comprendente la disciplina delle persone giuridiche di diritto privato. Identica conclusione vale per le fondazioni con sedi operative prevalentemente in Regioni a statuto speciale, per le quali è prevista la possibilità di detenere partecipazioni di controllo nelle società creditizie conferitarie. La Corte ha così deciso il conflitto, osservando come l'attrazione della disciplina delle fondazioni nell'ambito dell'ordinamento civile, a seguito di una riforma economico-sociale che costituisce limite assoluto all'esercizio della potestà legislativa regionale e provinciale, fa sì che la Provincia non possa dirsi titolare di potestà legislativa in materia. Con la conseguente impossibilità, in base al principio del parallelismo, di rivendicare l'attribuzione delle correlate funzioni amministrative.

4.1.7. «Previdenza sociale»

La materia «previdenza sociale», di competenza esclusiva dello Stato, si è posta all'attenzione della Corte in occasione della sentenza n. **141**, avente ad oggetto la questione di costituzionalità relativa alla previsione, contenuta nella legge finanziaria 2006, di un assegno pari a 1000 euro in favore di ogni figlio nato o adottato nel 2005 ovvero di ogni figlio secondo o ulteriore nato o adottato nel 2006. La riconducibilità al titolo competenziale citato della disciplina legislativa è stata motivata dal fatto che le misure previste sono temporanee, hanno carattere indennitario e prescindono da ogni situazione di bisogno, di disagio o di difficoltà economica. La Corte ha poi ulteriore precisato che non può incidere su tale carattere la presenza di un "tetto" di reddito per beneficiare della provvidenza, atteso che tale tetto si risolve in uno strumento di selezione dei destinatari di risorse limitate.

4.1.8. «Coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale»

Nella sentenza n. **339**, la Corte ha ricondotto alla potestà legislativa di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *r*), della Costituzione le disposizioni (art. 13, commi 1 e 3, della legge 20 febbraio 2006, n. 96) che attribuiscono allo Stato un esteso e generale ruolo di indirizzo e coordinamento delle politiche nel settore dell'agriturismo, imponendo, in particolare, un obbligo per le Regioni di inviare annualmente al Ministero delle politiche agricole e forestali una relazione sintetica sullo stato dell'agriturismo nel territorio di propria competenza, allo scopo anche di pubblicare, ogni anno, un rapporto nazionale sullo stato dell'agriturismo e di raccogliere proposte per lo sviluppo del settore. Si è stabilito che tali previsioni mirano a coordinare a livello centrale la raccolta dei dati afferenti all'attività agrituristica, al fine di disporre di un quadro unitario, e quindi sono espressione della potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di coordinamento informativo, statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale e regionale.

4.1.9. «Tutela dell'ambiente [e] dell'ecosistema»

Come già negli anni passati, una delle materie di cui al secondo comma dell'art. 117 della Costituzione più frequentemente evocate nei giudizi di fronte alla Corte è risultata la «tutela dell'ambiente» (lettera *s*). A questa competenza esclusiva statale è stato ricondotto, nella sentenza n. **88**, l'art. 1, comma 588, della legge finanziaria 2006. La disposizione prevede che le proposte dirette alla realizzazione degli insediamenti turistici sono valutate dalle Regioni, aggiungendo però che devono essere valutate in via prioritaria le proposte che prevedono il recupero e la bonifica di aree compromesse sotto il profilo ambientale e di impianti industriali dismessi. La Corte ha ritenuto che

tale previsione, nella parte in cui impone alle Regioni criteri inderogabili di priorità nella valutazione di alcune determinate proposte, non è censurabile, dal momento che detti criteri rispondono all'esigenza di non compromettere la tutela dell'ambiente.

Nella sentenza n. **367**, in sede di impugnazione del decreto legislativo n. 157 del 2006, correttivo del cosiddetto Codice di beni culturali e del paesaggio, la Corte ha colto l'occasione per una riflessione generale sulla nozione di ambiente e su quella connessa di paesaggio. Essa ha affermato che il concetto di paesaggio indica innanzitutto la morfologia del territorio, riguarda l'ambiente nel suo aspetto visivo e in tal senso, per i contenuti ambientali e culturali che contiene, lo stesso aspetto del territorio rappresenta di per sé un valore costituzionale primario e assoluto. Oggetto di tutela non è però il concetto astratto delle bellezze naturali, ma l'insieme delle cose, beni materiali o loro composizioni, che presentano valore paesaggistico. Sul territorio gravano, insomma, più interessi pubblici: quelli concernenti la conservazione ambientale e paesaggistica, la cui tutela spetta allo Stato in via esclusiva e quelli concernenti il governo del territorio e la valorizzazione dei beni culturali e ambientali, che sono affidati alla competenza concorrente delle Regioni. La tutela ambientale e paesaggistica, spettante in esclusiva allo Stato, precede (e quindi costituisce un limite a) la tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle Regioni e questa ripartizione negli ambiti di tutela si specifica in ciò: che la tutela del paesaggio, dettata dalle leggi dello Stato, trova la sua espressione nei piani territoriali, a valenza ambientale, mentre i piani paesaggistici sono redatti dalle Regioni. Si è, su queste premesse, negata fondatezza alla censura formulata dalla Regione Toscana, che si doleva di non aver potuto statuire, d'intesa con lo Stato, l'individuazione dei beni da tutelare e del regime di tutela. Le competenze regionali, si è infatti chiarito, non concernono le specifiche modalità di tutela dei beni paesaggistici, ma la concreta individuazione e la collocazione di questi ultimi nei piani territoriali o paesaggistici.

Le modalità di riparto della funzione legislativa in materia ambientale sono state ulteriormente articolate nella sentenza n. **378**. In sede di impugnazione di una legge della Provincia autonoma di Trento relativa alla conservazione degli *habitat* naturali, la Corte ha avuto modo di chiarire che l'ambiente, considerato sovente come un bene immateriale, quando viene in rilievo come materia di competenza legislativa, assume i contorni di un bene della vita, la cui disciplina comprende anche la tutela e la salvaguardia delle qualità e degli equilibri delle sue singole componenti. In questo ambito si è affermato che l'oggetto di tutela è la biosfera e che la potestà di disciplinare l'ambiente nella sua interezza, come un'entità organica, è affidata alla legislazione esclusiva dello Stato. Questo comporta il potere dello Stato di imporre un livello di protezione ambientale uniforme che le Regioni non possono in alcun modo derogare o peggiorare. Poste queste premesse, e ricordato che le peculiarità di disciplina del bene giuridico ambiente sono tali da far valere i loro effetti anche nei confronti delle autonomie speciali, la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittima la disposizione della legge della Provincia autonoma di Trento che affidava alla Giunta il potere di disporre o autorizzare il potenziamento o l'ampliamento delle discariche esistenti. La Corte ha, infatti, escluso che il settore dei rifiuti possa ricadere nella competenza statutariamente assegnata alla Provincia in materia di urbanistica e piani regolatori o in quella di igiene e sanità, ed ha concluso che la disposizione impugnata, pur facendo riferimento a casi di necessità ed urgenza, in realtà non poneva un regime particolare riferito a questa ipotesi eccezionale, ma creava un regime alternativo a quello predisposto dallo Stato in attuazione di direttive comunitarie.

La sentenza n. **380** ha offerto nuovamente l'occasione per una illustrazione del campo materiale concernente la tutela dell'ambiente. La Corte, nel solco del suo consolidato indirizzo, ha ricordato come sia agevole ricavare una configurazione dell'ambiente come "valore" costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia "trasversale" e che tale materia, pur presentandosi intrecciata con altri interessi e competenze regionali concorrenti, rientra nella competenza esclusiva dello Stato. Fatta questa premessa, è stato dichiarato inammissibile il conflitto di attribuzione sollevato dalla Regione Siciliana in relazione ai decreti interministeriali con cui è stata sospesa in via di autotutela l'efficacia dei provvedimenti di autorizzazione alle emissioni in atmosfera riguardanti gli impianti di pretrattamento e termovalorizzazione dei rifiuti. La Corte ha negato, infatti, che la Regione ricorrente vanti, in base allo Statuto di autonomia, una competenza

legislativa in materia di ambiente, osservando come la competenza in tema di assetto del territorio, acque pubbliche, tutela del paesaggio, igiene e sanità pubbliche riguardino bensì importanti settori che afferiscono all'ambiente, ma non lo esauriscono; né, d'altro canto, più ampie forme di autonomia potrebbero derivare alla Regione dall'applicazione della clausola di maggior favore di cui all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001. Si è, quindi, potuto concludere nel senso che, con il disconoscimento della competenza legislativa esclusiva o concorrente della Regione Siciliana in materia di ambiente, viene a mancare il presupposto stesso per l'applicazione del principio del parallelismo tra le funzioni legislative e quelle amministrative invocato dalla ricorrente.

Le caratteristiche della tutela dell'ambiente vengono analizzate anche nella sentenza n. **443**. In essa, ribadito che le competenze esclusive statali che si presentino come trasversali incidono naturalmente, nei limiti della loro specificità e dei contenuti normativi che di esse possano definirsi propri, sulla totalità degli ambiti materiali entro i quali si applicano, si precisa che ciò è ancor più evidente in materie come la tutela della concorrenza o la tutela dell'ambiente, contrassegnate, più che da una omogeneità degli oggetti delle diverse discipline, dalla forza unificante della loro funzionalizzazione finalistica, con i limiti oggettivi di proporzionalità ed adeguatezza più volte indicati dalla Corte.

Sempre in materia ambientale, è degna, infine, di menzione l'ordinanza n. **144**, con la quale si è tenuto distinto il reato edilizio da quello ambientale, affermandosi che, mentre i reati paesistici e ambientali tutelano il paesaggio e l'ambiente e cioè dei beni materiali, i reati edilizi tutelano un bene astratto, consistente nel rispetto della complessiva disciplina amministrativa dell'uso del territorio.

4.1.10. «Tutela [...] dei beni culturali»

La tutela dei beni culturali costituisce un ambito materiale di competenza legislativa esclusiva statale, con possibilità per le Regioni di integrare la relativa normativa con misure diverse ed aggiuntive rispetto a quelle previste a livello statale. A questo indirizzo, già manifestato in precedenti pronunce, la Corte si è attenuta nella sentenza n. **401**, con cui ha dichiarato l'inammissibilità per genericità della questione concernente l'art. 4, comma 3, del Codice dei contratti pubblici, nella parte in cui afferma la competenza esclusiva dello Stato a disciplinare i contratti relativi alla tutela dei beni culturali.

4.2. Le materie di competenza concorrente

Al pari di quanto constatabile con riferimento alle competenze esclusive dello Stato, piuttosto nutrita è anche la serie di pronunce della Corte che hanno avuto ad oggetto materie di competenza concorrente, ai sensi del terzo comma dell'art. 117 della Costituzione.

Alcune affermazioni si sono peraltro inquadrate in una prospettiva generale di ricostruzione della natura della competenza concorrente. In tal senso, la Corte (sentenza n. **268**) ha confermato che la qualificazione che la legge statale opera del contenuto di determinate disposizioni come principi fondamentali di una materia di competenze legislative concorrente non può essere decisiva, perché altrimenti si attribuirebbe allo Stato la potestà di comprimere senza alcun limite il potere legislativo regionale, ed ha ribadito che si debba avere riguardo al contenuto delle disposizioni nella loro oggettiva sostanza ed alla loro funzione nel sistema.

Nella sentenza n. **430** si è ulteriormente chiarito che il rapporto tra norma "di principio" e norma "di dettaglio" va inteso nel senso che alla prima spetta prescrivere criteri ed obiettivi, essendo riservata alla seconda l'individuazione degli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere detti obiettivi. Tuttavia, la specificità delle prescrizioni, di per sé, neppure vale ad escludere il carattere "di principio" della norma, qualora esse risultino legate al principio stesso «da un evidente rapporto di coesistenzialità e di necessaria integrazione».

4.2.1. «Rapporti [...] con l'Unione europea delle Regioni»

Una delle questioni decise con la sentenza n. **378** ha riguardato l'art. 9, comma 11, della legge della Provincia autonoma di Trento 15 dicembre 2004, n. 10, del seguente tenore: «Qualora la valutazione di incidenza sui progetti [...] dia luogo a conclusioni negative, il superamento di tali esiti può essere deciso esclusivamente dalla Giunta Provinciale, su richiesta del soggetto interessato, nel rispetto dei criteri e dei limiti stabiliti dall'art. 6, paragrafo 4, della direttiva 92/43/CE. I rapporti con la Commissione europea, ai sensi dell'art. 6, paragrafo 4, della direttiva 92/43/CE, sono tenuti direttamente dal Presidente della Provincia, che provvede ad informare anche il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio».

Il Presidente del Consiglio, ricorrente, ha denunciato non soltanto l'attribuzione alla Giunta provinciale del potere di "superare" l'esito negativo della procedura di valutazione di incidenza dei progetti sulle zone speciali di conservazione, ma anche il fatto che esso attribuisce al Presidente della Giunta la competenza a tenere i "rapporti" con la Commissione europea in relazione a detta materia. Si tratta del potere di interloquire con la Commissione europea, che 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 della unitarietà della rappresentazione della posizione italiana nei confronti dell'Unione europea. La Provincia autonoma di Trento non può pertanto ascrivere direttamente alla propria competenza il potere di mantenere "rapporti" con l'Unione europea, prescindendo dalle leggi dello Stato.

4.2.2. «Tutela e sicurezza del lavoro»

Nella sentenza n. **268**, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Puglia n. 4 del 2006, con cui si disciplinava la conservazione dello *status* di disoccupato, per contrasto con i principi fondamentali della legislazione statale in materia di tutela e sicurezza del lavoro. Nell'occasione si è ribadito che le disposizioni dirette a regolare, favorendolo, l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro attengono alla tutela del lavoro e si è osservato, rispetto alla fattispecie concreta, che il legislatore statale ha definito, con norme recanti principi fondamentali ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, lo "stato di disoccupazione", nonché le qualità, ai fini della disciplina sull'incontro tra domanda ed offerta di lavoro, di "adolescenti", "giovani", "disoccupati di lunga durata", "inoccupati di lunga durata" e "donne in reinserimento lavorativo", prevedendo pure le evenienze che conducono alla perdita dello stato di disoccupazione e le condizioni necessarie per conservarlo.

4.2.3. «Professioni»

In materia di professioni sono riservate allo Stato sia l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili ed ordinamenti didattici, sia la disciplina dei titoli necessari per l'esercizio delle professioni, sia l'istituzione di nuovi albi, mentre nella competenza delle Regioni rientra la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale. Sulla scorta di questo consolidato orientamento, nella sentenza n. **57** è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Marche n. 28 del 2005, che istituiva il registro degli amministratori di condominio di immobili. Al riguardo, la Corte ha ricordato che il d.lgs. 2 febbraio 2006, n. 30, prevede, da un lato, che la potestà legislativa regionale si esercita sulle professioni individuate e definite dalla normativa statale, e, dall'altro, che la legge statale definisce i requisiti tecnico-professionali e i titoli professionali necessari per l'esercizio delle attività professionali che richiedono una specifica preparazione a garanzia di interessi pubblici generali la cui tutela compete

allo Stato.

Ad escludere l'illegittimità costituzionale della legge regionale non può valere il rilievo che, per espressa previsione della stessa, la mancata iscrizione al registro non preclude l'esercizio dell'attività di amministratore di condominio e di immobili, poiché l'istituzione di un registro professionale e la previsione delle condizioni per l'iscrizione ad esso hanno, già di per sé, «una funzione individuatrice» della professione, preclusa alla competenza regionale.

Parimenti illegittime, nella sentenza n. **300**, sono state dichiarate alcune disposizioni della legge regionale Liguria n.6 del 2006, che istituivano un elenco regionale degli operatori di discipline bio-naturali. Anche in questo caso si è osservato, a fondamento della declaratoria di incostituzionalità, che l'istituzione di un registro professionale e la previsione delle condizioni per l'iscrizione ad esso hanno già, di per sé, una funzione individuatrice della professione.

È, infine, da rammentare la sentenza n. **443**, nella quale si è ritenuto che, in considerazione dell'assenza, nello statuto siciliano, della materia «professioni», sia implicita l'operatività dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, con la conseguente attribuzione alla Regione siciliana della competenza concorrente in materia di professioni.

4.2.4. «Ricerca scientifica e tecnologica»

In materia di «ricerca scientifica» è la sentenza n. **178**, con la quale la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una disposizione legislativa della Regione Veneto la quale disponeva che l'incarico di direttore scientifico dell'istituto oncologico veneto non fosse rinnovabile per più di una volta consecutiva. L'articolo, infatti, introducendo un limite al potere ministeriale di nomina del direttore scientifico, contrastava con il principio fondamentale in materia di ricerca scientifica dettato dalla disciplina statale e pregiudicava l'interesse che giustifica l'attribuzione al Ministro della salute del potere in questione.

Da segnalare è anche la sentenza n. **188**, in cui la Corte ha ribadito che spetta allo Stato la determinazione dei programmi della ricerca scientifica a livello nazionale ed internazionale, sebbene alla Regione non sia precluso svolgere autonomamente una propria attività di monitoraggio sui singoli progetti dei quali ogni Regione abbia assunto, specificamente, la responsabilità della realizzazione. Su queste premesse argomentative ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 7, comma 2, della legge della Regione Campania n. 24 del 2005, osservando che la previsione di un sistema regionale di controllo sull'attività di ricerca degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico produce un'interferenza sull'attività di vigilanza, che la normativa statale affida al Ministero della salute senza alcuna ragione giustificativa, dal momento che incide sulla verifica della rispondenza delle attività di ricerca degli IRCCS al programma nazionale di ricerca sanitaria predisposto dal Ministero.

4.2.5. «Tutela della salute»

Varie sono state, nel corso del 2007, le affermazioni rilevanti in materia di «tutela della salute». Innanzi tutto, la Corte ha ribadito che la materia della sanità, dopo la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, ricomprende sia la tutela della salute, che assume oggi un significato più ampio rispetto alla precedente materia dell'assistenza sanitaria e ospedaliera, sia l'organizzazione sanitaria in senso stretto, nella quale le Regioni possono adottare una disciplina anche sostitutiva di quella statale. Alla luce di ciò, nella sentenza n. **105** si è precisato che l'organizzazione del servizio sanitario inerisce, invece, ai metodi ed alle prassi di razionale ed efficiente utilizzazione delle risorse umane, finanziarie e materiali destinate a rendere possibile l'erogazione del servizio, e si è chiarito che è ad essa estranea l'edilizia sanitaria, che si attiene, invece, alle strutture.

Nella questione, decisa con la sentenza n. **110**, avente ad oggetto le disposizioni della legge finanziaria 2006 che affidavano all'Alleanza degli ospedali italiani nel mondo la promozione e il coordinamento della cessione, a titolo di donazione, di apparecchiature e altri materiali dismessi da organismi sanitari in favore di ospedali di Paesi in via di sviluppo, la Corte ha rilevato che le attività

svolte dall'Alleanza predetta, che impingono nella materia della tutela della salute, appaiono configurate come attività di cui gli enti sanitari e le Regioni possono avvalersi volontariamente; proprio l'assenza di prescrizioni obbligatorie, come avviene di regola nei rapporti che si instaurano fra soggetti dotati in materia di autonomia amministrativa o legislativa e soggetti di diritto privato, consente di escludere ogni lesione delle competenze regionali in materia di tutela della salute e della ricerca scientifica.

È principio fondamentale in materia di tutela della salute, in base a quanto stabilito dalla sentenza n. **116**, quello secondo il quale in nessun caso è consentito alle Regioni di far gravare sulle ASL i debiti e i crediti facenti capo alle gestioni pregresse delle USL. La previsione della legge regionale calabrese con la quale sono state soppresse le gestioni liquidatorie delle USL ed è stata attribuita alle competenti ASL la legittimazione attiva e passiva per le controversie inerenti alle gestioni liquidatorie, ponendosi in contrasto con tale principio, è stata su queste basi considerata costituzionalmente illegittima.

Il carattere concorrente della competenza in materia di tutela della salute fa sì che lo Stato sia abilitato a porre solo normativa avente carattere di principio. Sono state perciò dichiarate costituzionalmente illegittime, con la sentenza n. **339**, le disposizioni della legge n. 96 del 2006, che prevedono che nel caso di somministrazione di pasti in numero massimo di dieci, per la loro preparazione può essere autorizzato l'uso della cucina domestica e che «per le attività agrituristiche di alloggio, nei limiti di dieci posti letto, per l'idoneità dei locali è sufficiente il requisito dell'abitabilità». Secondo la Corte, con esse il legislatore statale ha fissato in modo puntuale la disciplina applicabile in materia di tutela della salute, senza lasciare alcuno spazio normativo alle Regioni. Nella stessa pronuncia si è stabilito che, di contro, non ledono le attribuzioni legislative regionali in materia le norme della medesima legge statale che disciplinano i requisiti igienico-sanitari applicabili alle strutture edilizie ed alle attrezzature dell'agriturismo, nonché le modalità di produzione, preparazione e confezionamento degli alimenti ivi consumati. Esse, infatti, si limitano a fissare alcuni principi generali, lasciando alle Regioni la concreta disciplina della materia.

Una pronuncia molto articolata in materia è la sentenza n. **387**. La decisione ha avuto ad oggetto l'art. 4-*quinqüesdecies* del decreto legge n. 272 del 2005, nel testo integrato dalla legge di conversione n. 49 del 2006, nella parte in cui modifica i commi 1 e 2 dell'art. 116 del d.P.R. n. 309 del 1990, qualificando la libertà di scelta dell'utente tra strutture pubbliche e private – autorizzate alla prevenzione, cura e riabilitazione delle tossicodipendenze – «livello essenziale delle prestazioni ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione».

La Corte ha precisato, rifacendosi a sue precedenti statuizioni, che l'attribuzione allo Stato della competenza trasversale ed esclusiva di cui all'art. 117, comma secondo, lettera m), Cost. si riferisce alla determinazione degli *standards* strutturali e qualitativi delle prestazioni, da garantire agli aventi diritto su tutto il territorio nazionale, in quanto concernenti il soddisfacimento di diritti civili e sociali. Non sono, pertanto, inquadrabili in tale categoria le norme volte ad altri fini, quali, ad esempio, l'individuazione del fondamento costituzionale della disciplina, da parte dello Stato, di interi settori materiali o la regolamentazione dell'assetto organizzativo e gestorio degli enti preposti all'erogazione delle prestazioni. Il suddetto art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., consente, infatti, una forte restrizione dell'autonomia legislativa delle Regioni al solo scopo di assicurare un livello uniforme di godimento dei diritti civili e sociali tutelati dalla Costituzione stessa.

Avendo riguardo alla normativa impugnata, rientrante nell'ambito materiale della «tutela della salute», la Corte ha riconosciuto allo Stato il potere di fissare la quantità, la qualità e la tipologia delle prestazioni cui tutti gli utenti hanno diritto nell'intero territorio nazionale. Nel porre tali livelli essenziali, lo Stato ha facoltà di dettare norme di principio o di dettaglio, avendo cura di operare con legge le scelte di carattere generale, all'interno delle quali la legge stessa deve stabilire «adeguate procedure e precisi atti formali per procedere alle specificazioni ed articolazioni ulteriori che si rendano necessarie nei vari settori».

La deroga alla competenza legislativa delle Regioni, in favore di quella dello Stato, è ammessa nei limiti necessari ad evitare che, in parti del territorio nazionale, gli utenti debbano, in ipotesi,

assoggettarsi ad un regime di assistenza sanitaria inferiore, per quantità e qualità, a quello ritenuto intangibile dallo Stato. Alle Regioni sarà sempre possibile fornire, con proprie risorse, prestazioni aggiuntive tese a migliorare ulteriormente il livello delle prestazioni, oltre la soglia minima uniforme prescritta dalla legge statale.

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, da parte dell'utente, tra strutture pubbliche e private operanti nel campo della prevenzione, cura e riabilitazione delle tossicodipendenze. Questo principio introduce in capo all'utente un diritto non incidente sui livelli quantitativi e qualitativi delle prestazioni, che, qualora lo Stato ritenga di doverli stabilire, devono essere fissati in modo eguale per entrambi i tipi di struttura. Tale diritto inerisce, invece, ad una libertà di autodeterminazione dell'utente, cui viene riconosciuta la facoltà di avvalersi delle prestazioni di quelle strutture, pubbliche o private, nelle quali ripone maggiore fiducia. L'intervento del legislatore statale non si pone quindi sul versante delle prestazioni, ma su quello delle modalità con le quali l'utente può fruire delle stesse.

Alla luce di questa argomentazione, l'inquadramento della libertà di scelta nell'ambito normativo dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., è stato ritenuto concettualmente inappropriato, e lesivo dell'autonomia regionale, donde l'espunzione, dalle disposizioni impugnate, del riferimento ai «livelli essenziali delle prestazioni».

D'altro canto, esiste già nei principî fondamentali della legislazione statale in materia di tutela della salute il riconoscimento del diritto di scelta dell'assistito tra le strutture sanitarie, pubbliche e private, in grado di offrire le prestazioni richieste. L'esistenza del diritto di libera scelta si deve accompagnare, a tutela dell'utente, ad una disciplina generale, uniforme in tutto il territorio nazionale, destinata a rendere possibile la verifica degli *standards* di qualificazione delle strutture, mediante la fissazione di requisiti minimi affinché le stesse siano autorizzate e accreditate. La previsione di un sistema di accreditamento non incide sui poteri amministrativi regionali (giacché spetta sempre alla Regione introdurre eventuali requisiti ulteriori e stabilire in concreto la sussistenza degli stessi), ma obbedisce soltanto all'esigenza di garantire uniformità di condizioni di ammissione delle strutture private all'erogazione di prestazioni sanitarie, in regime di concorrenzialità con quelle pubbliche.

In base a questi principî, le norme impugnate non ledono, per i profili denunciati dalle Regioni ricorrenti, il sistema di riparto tra legislazione statale e regionale delineato nell'art. 117, terzo comma, Cost.

In particolare, la libertà di scelta dell'utente tra strutture pubbliche e private operanti nel campo delle tossicodipendenze si colloca all'interno del più generale principio di libertà di scelta dell'utente del Servizio sanitario nazionale, già esistente nella legislazione statale. Poiché la libertà di scelta non è assoluta, devono essere previsti principî generali affinché «le attività di prevenzione e di intervento contro l'uso di sostanze stupefacenti o psicotrope siano esercitate secondo uniformi condizioni di parità dei servizi pubblici per l'assistenza ai tossicodipendenti e delle strutture private autorizzate dal Servizio sanitario nazionale».

Gli altri principî introdotti con le disposizioni in contestazione sono rivolti a conseguire il fine di uniformità enunciato in via generale e non incidono, con prescrizioni di dettaglio, sulla potestà legislativa delle Regioni nel campo considerato. Si tratta, infatti, di garantire il possesso, da parte delle strutture private autorizzate, di alcuni requisiti minimi strutturali, tecnologici, organizzativi e funzionali; di prescrivere alla disciplina dell'accreditamento istituzionale dei servizi e delle strutture; di garantire la parità di accesso ai servizi ed alle prestazioni erogate dai servizi pubblici e dalle strutture private accreditate; di attribuire alcune funzioni essenziali a tutte le strutture autorizzate, pubbliche e private, ed in particolare: 1) analisi delle condizioni cliniche, socio-sanitarie e psicologiche del tossicodipendente, anche nei rapporti con la famiglia; 2) controlli clinici e di laboratorio necessari per accertare lo stato di tossicodipendenza effettuati da strutture pubbliche

accreditate per tali tipologie di accertamento; 3) individuazione del programma farmacologico o delle terapie di disintossicazione e diagnosi delle patologie in atto, con particolare riguardo alla individuazione precoce di quelle correlate allo stato di tossicodipendenza; 4) elaborazione, attuazione e verifica di un programma terapeutico e socio-riabilitativo, nel rispetto della libertà di scelta del luogo di trattamento di ogni singolo utente; 5) progettazione ed esecuzione in forma diretta o indiretta di interventi di informazione e prevenzione.

A sua volta, l'art. 4-*quiquiesdecies*, nella parte in cui modifica il comma 2 dell'art. 116 del d.P.R. n. 309 del 1990, fissa i requisiti minimi per il rilascio dell'autorizzazione, requisiti di carattere generale, difficilmente controvertibili, miranti alla garanzia di uno *standard* qualitativo minimo delle strutture, allo scopo di assicurare prestazioni adeguate ed uniformi su tutto il territorio nazionale anche da parte delle strutture private autorizzate. La cautela si presenta come particolarmente necessaria proprio in virtù della libertà di scelta tra strutture pubbliche e private.

In definitiva, si è in presenza di principi fondamentali e non di una normativa di dettaglio, giacché le prescrizioni contenute nelle norme censurate sono molto ampie e richiedono sia un'attività normativa di attuazione, precisazione e adattamento alle singole realtà territoriali, di competenza delle Regioni, sia un'attività amministrativa di valutazione – volta ad accertare, nel concreto, la sussistenza dei requisiti per l'accreditamento e l'autorizzazione delle strutture private – di vigilanza e di controllo sulle stesse. Non emerge, in altri termini, uno specifico restringimento dello spazio normativo regionale rispetto alla disciplina generale contenuta nel d.lgs. n. 502 del 1992, in quanto rimangono alle Regioni congrui margini per l'esercizio della potestà legislativa, nell'ambito dei principi fondamentali contenuti nella legge statale, e la piena padronanza delle competenze amministrative in materia, le quali, visto il grado di generalità della disciplina legislativa statale, non sono tali da predeterminare – come invece sostenuto dalle Regioni ricorrenti – le scelte concrete delle singole Regioni e degli enti di gestione del SSN dalle stesse dipendenti.

All'organizzazione del servizio farmaceutico è stata ricondotta, nella sentenza n. **430**, la disciplina statale delle modalità di vendita al pubblico di farmaci da banco o di automedicazione presso esercizi commerciali diversi dalle farmacie. In ragione dell'appartenenza a detta materia del nucleo essenziale della disciplina, che coinvolge numerose ulteriori competenze normative, le predette norme, oltre a quelle che vietano i concorsi, le operazioni a premio e le vendite sotto costo aventi ad oggetto i farmaci, sono state ascritte al titolo di competenza concorrente della «tutela della salute» e considerate norme di principio, rispettose delle concorrenti competenze regionali. In verità, la Corte non ha disconosciuto che le norme considerate abbiano carattere di specificità, ma ha pure ricordato che questo non esclude la loro natura di principio, quando, come nel caso di specie, siano necessarie per esprimere la regola generale che deve presiedere alla vendita dei medicinali, al fine di garantire che avvenga con modalità che non siano pregiudizievoli della fondamentale esigenza della tutela della salute.

4.2.6. «Governo del territorio»

Con la sentenza n. **88**, la Corte ha accolto la questione di costituzionalità relativa a due disposizioni della legge finanziaria 2006 (art. 1, commi 589 e 590), di cui la prima determinava le verifiche alle quali la Regione doveva sottoporre le proposte dirette alla realizzazione degli insediamenti turistici di qualità e la seconda stabiliva, nel rapporto negoziale tra promotori, amministrazioni interessate e Regione, la regola del silenzio assenso. Si è osservato, innanzitutto, che lo sfruttamento a fini turistici del demanio marittimo, attraverso la costruzione di strutture di notevoli dimensioni, incide significativamente sull'esercizio delle funzioni legislative regionali in tema di governo del territorio. Così qualificata la materia su cui la disciplina statale interviene, si è chiarito che essa non solo determina le verifiche a cui la Regione deve sottoporre le proposte, ma fissa anche i termini in cui esse debbono essere compiute. In tal modo, secondo la Corte, vengono trascurate le competenze regionali in tema di governo del territorio, dal momento che alla Regione restano affidati compiti di mera istruttoria tecnica, attraverso un modulo organizzativo che richiama il vecchio schema dell'avvalimento d'ufficio.

Non riveste natura di norma di principio neppure la previsione dell'art. 98, comma 2, del d.lgs. n. 163 del 2006, a tenore della quale "l'approvazione dei progetti definitivi da parte del consiglio comunale costituisce variante urbanistica a tutti gli effetti". Nella sentenza n. **401**, la Corte ha osservato che l'approvazione dei progetti ai fini urbanistici ed espropriativi è strettamente correlata a scopi di disciplina urbanistica e dunque alla pianificazione territoriale; di conseguenza, l'ambito di incidenza della norma è rappresentato dall'urbanistica, che si riconduce alla sfera delle potestà legislative inerenti alla materia concorrente del governo del territorio. Da qui l'illegittimità costituzionale della disposizione sopra menzionata, che reca un contenuto precettivo del tutto puntuale e non lascia, perciò, alcuno spazio di intervento alle Regioni, con conseguente compromissione delle competenze che ad esse spettanti in materia di urbanistica e di assetto del territorio.

È stato invece ritenuto non contrastante con il riparto di competenza in materia di governo del territorio l'art. 36 della legge della Regione Lombardia n. 12 del 2005, il quale modifica la scadenza del termine di applicazione della misura di salvaguardia precedentemente prevista, senza, però, prevedere norme transitorie per le adozioni-approvazioni in corso. La Corte, con la sentenza n. **402**, ha osservato che il legislatore regionale, nell'introdurre un nuovo tipo di strumento urbanistico denominato PGT, ha predisposto una duplice disciplina per l'applicazione delle misure di salvaguardia: la prima, efficace fino al momento della adozione dei PGT, e la seconda, operante dall'adozione dei PGT fino alla loro definitiva approvazione. Ebbene, mentre per la prima fase, fino al momento di adozione degli atti di PGT, il legislatore regionale ha inteso modificare il termine massimo di efficacia delle misure di salvaguardia che aveva previsto in sede di prima approvazione, adeguandolo a quello previsto dal legislatore statale, per la seconda fase, e dunque nel periodo successivo all'adozione dei PGT e fino alla loro definitiva approvazione, non ha previsto alcun termine ultimo di applicazione delle misure di salvaguardia. Sulla base di questa interpretazione della disposizione impugnata la Corte ha concluso che la tesi sostenuta dal ricorrente Presidente del Consiglio dei ministri – e cioè che i Comuni, sin dall'entrata in vigore della legge regionale n. 12 del 2006, siano tenuti a provvedere al rilascio dei titoli abilitativi conformi agli strumenti urbanistici vigenti e in contrasto con i PGT adottati – si basa su un'erronea interpretazione della norma, non essendo possibile ipotizzare un contrasto tra i titoli abilitativi da rilasciare e uno strumento urbanistico, quale è quello costituito dai PGT, che ancora non è stato adottato. In definitiva, secondo la pronuncia citata, la norma impugnata, che costituisce esercizio della potestà legislativa concorrente in materia di governo del territorio, si limita a riprodurre gli stessi termini di efficacia delle misure di salvaguardia previsti dal legislatore statale.

4.2.7. L'operare congiunto delle competenze in materia di «tutela della salute» e di «governo del territorio»

Principio fondamentale in materia di tutela della salute e, sotto altro aspetto, di governo del territorio è stato considerato, nella sentenza n. **339**, l'art. 5, comma 3, della legge n. 96 del 2006, che definisce i criteri ai quali deve attenersi l'autorità sanitaria ai fini della valutazione di idoneità dei locali al trattamento ad alla somministrazione di alimenti all'interno delle aziende agrituristiche.

4.2.8. «Armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario»

In sede di scrutinio di una disposizione della legge finanziaria 2006, la Corte, con la sentenza n. **82**, ha ritenuto, con riferimento all'asserita violazione dei parametri statuari evocati dalla Regione Friuli Venezia-Giulia, la non fondatezza della questione di legittimità della norma (art. 1, comma 148, della legge 23 dicembre 2005, n. 266) in base alla quale, per gli anni 2006-2008, si prevede che le Regioni a statuto speciale e le Province autonome concordino con il Ministero dell'economia e delle finanze, entro il 31 marzo, il livello delle spese correnti e in conto capitale, nonché dei relativi pagamenti, stabilendo che in caso di mancato accordo si applichino le disposizioni stabilite per le Regioni a statuto ordinario.

La Corte ha mosso dalla premessa che la disposizione impugnata si inserisce nel contesto delle norme sul cosiddetto patto di stabilità interno per gli enti territoriali, stabilendo limiti alla crescita della spesa complessiva ed ai pagamenti degli enti territoriali, relativamente sia alle spese correnti, sia a quelle in conto capitale, ivi comprese le spese di personale, proponendosi l'obiettivo di coinvolgere anche Regioni ed enti locali nelle misure dirette ad assicurare il rispetto dei vincoli anche di origine comunitaria in ordine al disavanzo pubblico. In tale contesto, la Corte ha ribadito la propria giurisprudenza secondo la quale non è contestabile «il potere del legislatore statale di imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti», e che, «in via transitoria e in vista degli specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica perseguiti dal legislatore statale», possono anche imporsi limiti complessivi alla crescita della spesa corrente degli enti autonomi. Questi vincoli, ha proseguito la Corte, sono applicabili anche alle autonomie speciali, ma, in tal caso, in considerazione della speciale autonomia in materia finanziaria di queste Regioni, la previsione normativa del metodo dell'accordo per la determinazione delle spese correnti e in conto capitale, nonché dei relativi pagamenti, deve considerarsi un'espressione della descritta autonomia finanziaria e del temperamento di tale principio con quello del rispetto dei limiti alla spesa imposti dal cosiddetto "patto di stabilità". Sulla scorta di queste premesse, la Corte ha concluso che la norma non lede le attribuzioni costituzionali delle Regioni ad autonomia differenziata. Infatti, la mancata conclusione dell'accordo entro il termine previsto non comporta l'applicazione del regime di spesa delle Regioni a statuto ordinario in via definitiva, ma solo in via provvisoria, e cioè fino alla conclusione dell'accordo, che potrà intervenire anche successivamente, senza pregiudizio del principio di leale collaborazione lamentato dalla Regione ricorrente.

Questa precisazione interpretativa ha consentito anche, nella sentenza n. **169**, di considerare applicabile solo in via sussidiaria e transitoria, qualora gli accordi non siano raggiunti, il tetto di spesa per il personale fissato nell'art. 1, comma 198, della legge finanziaria 2006.

Di rilievo è anche la sentenza n. **121**, nella quale la Corte ha esaminato, ritenendola non fondata, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 291, della legge finanziaria del 2006, il quale prevede che, con decreto del Ministero della salute, di concerto con il Ministro dell'economia, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, sono definiti i criteri e le modalità di certificazione dei bilanci delle aziende sanitarie locali, delle aziende ospedaliere, degli istituti di ricovero e cura, degli istituti zooprofilattici e delle aziende ospedaliere universitarie.

La Corte ha ritenuto che la certificazione dei bilanci trova il suo fondamento giuridico nell'esigenza di garantire la chiarezza, la veridicità e la correttezza dei bilanci medesimi e, più in generale, della contabilità di un soggetto economico. Orbene, nella specie, la previsione censurata ha il chiaro scopo di garantire un maggiore controllo su questi rilevanti e numerosi centri autonomi di spesa pubblica. Si tratta, pertanto, di un intervento normativo da ascrivere alla materia concorrente dell'armonizzazione dei bilanci pubblici e del coordinamento delle finanze pubbliche, che può richiedere, per la sua stessa natura, anche l'esercizio di poteri di ordine amministrativo, di regolazione tecnica, di rilevazione di dati e di controllo. Ciò comporta che il carattere finalistico dell'azione di coordinamento, non solo giustifica la posizione, con legge statale, di principi fondamentali in materia, ma anche la collocazione a livello centrale di poteri puntuali eventualmente necessari perché la finalità di coordinamento, che eccede di per sé, inevitabilmente, in parte, le possibilità di intervento dei livelli territoriali sub-statali, possa essere concretamente realizzata. Occorre comunque, in questi casi, che i poteri in questione siano configurati in modo consono all'esistenza di sfere di autonomia costituzionalmente garantite, rispetto alle quali l'azione di coordinamento non può mai trasformarsi in attività di direzione o in un indebito condizionamento dell'autonomia regionale. Sicché la prevista forma di coinvolgimento delle Regioni nell'esercizio del potere ministeriale è stata ritenuta pienamente coerente con la giurisprudenza costituzionale, la quale richiede, in materia di coordinamento finanziario, una garanzia procedimentale dell'autonomia regionale, di per sé sufficiente a contrastare l'eventuale assunzione, da parte dei decreti ministeriali previsti dalla norma, di eventuali contenuti lesivi dell'autonomia garantita agli

enti territoriali.

Particolarmente notevole, in materia, è la sentenza n. **169**, con la quale la Corte ha deciso, nel senso della non fondatezza, la questione di legittimità costituzionale riguardante il comma 198 dell'art. 1 della legge 29 dicembre 2005, n. 266, censurato in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119 della Costituzione. Tale comma, ponendo per il triennio 2006-2008 un limite alla spesa per il personale (in misura pari a quella dell'anno 2004, ridotta dell'uno per cento), nella prospettiva regionale, avrebbe contenuto specifico e puntuale e non costituirebbe un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, così da ledere l'autonomia finanziaria regionale.

Nella giurisprudenza costituzionale – ha affermato la Corte – è ormai consolidato l'orientamento per il quale il legislatore statale, con una «disciplina di principio», può legittimamente «imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti». Perché detti vincoli possano considerarsi rispettosi dell'autonomia delle Regioni e degli enti locali, essi debbono riguardare l'entità del disavanzo di parte corrente oppure – ma solo «in via transitoria ed in vista degli specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica perseguiti dal legislatore statale» – la crescita della spesa corrente degli enti autonomi. In altri termini, la legge statale può stabilire solo un «limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti ed obiettivi di spesa».

Orbene, ha proseguito la Corte, affinché norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali possano qualificarsi principî fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, è necessario che esse soddisfino i seguenti requisiti: in primo luogo, che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica, intesi anche nel senso di un transitorio contenimento complessivo, sebbene non generale, della spesa corrente; in secondo luogo, che non prevedano strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi.

Con il comma 198 – prosegue la motivazione della sentenza n. **169** – il legislatore ha infatti perseguito l'obiettivo di contenere entro limiti prefissati una delle più frequenti e rilevanti cause del disavanzo pubblico, costituita dalla spesa complessiva per il personale. Tale obiettivo, pur non riguardando la generalità della spesa corrente, ha tuttavia rilevanza strategica ai fini dell'attuazione del patto di stabilità interno, e concerne non una minuta voce di spesa, bensì un rilevante aggregato della spesa di parte corrente, nel quale confluisce il complesso degli oneri relativi al personale, ivi compresi, ai sensi dell'ultima parte del comma 198, quelli per il personale «a tempo determinato, con contratto di collaborazione coordinata e continuativa, o che presta servizio con altre forme di rapporto di lavoro flessibile o con convenzione». Il carattere della transitorietà del contenimento complessivo, richiesto dalla citata giurisprudenza della Corte, risulta poi dal fatto che detto contenimento è destinato ad operare per un periodo determinato.

La norma censurata risponde anche al secondo requisito, in quanto non prescrive ai suoi destinatari alcuna modalità per il conseguimento dell'obiettivo di contenimento della spesa per il personale, ma lascia libere le Regioni di individuare le misure a tal fine necessarie.

Con la medesima sentenza n. **169**, la Corte ha affermato la riconducibilità dei commi 199, 203, 204 e 205 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005 (che specificano nel dettaglio le modalità di attuazione del precedente comma 198), tra i principî di coordinamento della finanza pubblica, in quanto dette disposizioni presentano carattere integrativo del contenuto del comma 198 (commi 199, 203 e 204), ovvero concorrono al raggiungimento dell'ulteriore obiettivo generale del miglioramento dei saldi di bilancio (comma 205). Proprio la natura di principio che connota dette disposizioni consente alle Regioni di provvedere esse stesse, in piena autonomia, a differenziare le misure necessarie al raggiungimento dell'obiettivo, tenendo conto delle diverse esigenze dei vari settori dell'amministrazione regionale.

Altra pronuncia rilevante in tema è la sentenza n. **412**, resa nel giudizio di legittimità

costituzionale dell'art. 30 del decreto legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, il quale, per il contenimento della spesa relativa al personale delle Regioni e degli enti locali, prevede il divieto di nuove assunzioni in caso di mancato conseguimento degli obiettivi di risparmio di spesa previsti dalla legge finanziaria per il 2006. La Corte, nel dichiarare non fondata la relativa questione di legittimità costituzionale, ha ribadito quanto già affermato nella sentenza n. **169**: non è illegittima l'imposizione, da parte dello Stato, di un limite alla spesa complessiva del personale in quanto si tratta di un principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica, materia oggetto di una potestà legislativa concorrente, e perché una simile disposizione può dar luogo, nell'organizzazione degli uffici, ad inconvenienti di mero fatto, come tali non incidenti sul piano della legittimità costituzionale. D'altra parte – ha proseguito la Corte – la disposizione in esame non impone alcun divieto di assunzioni a Regioni ed enti locali che rispettino i limiti generali di spesa per il personale; pertanto, a differenza di norme di leggi finanziarie che stabilivano limiti specifici alle assunzioni da parte delle Regioni e che sono stati dalla Corte dichiarati incostituzionali, le norme considerate nel giudizio fanno corpo con i principî generali in materia di coordinamento della finanza pubblica.

Quanto all'art. 34, comma 1, dello stesso decreto legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, il quale dispone che i criteri per l'individuazione dei trattamenti accessori massimi dovuti per gli incarichi di uffici dirigenziali di livello generale siano stabiliti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri per garantire il contenimento della spesa e di uniformità e perequazione, la Corte, con la medesima sentenza n. **412**, ha chiarito che la disposizione si applica esclusivamente alle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, o, più precisamente, agli incarichi di direzioni e di uffici dirigenziali di livello generale delle amministrazioni statali, sicché essa non vincola in alcun modo le Regioni.

Particolare interesse assume altresì, in relazione al titolo competenziale in esame, la sentenza n. **179**.

La Corte ha dapprima chiarito che l'art. 100 della Costituzione, il quale assegna alla Corte dei conti il controllo successivo sulla gestione del bilancio, come controllo esterno ed imparziale, deve intendersi riferito non solo al bilancio dello Stato, ma anche a quello di tutti gli altri enti pubblici che costituiscono, nel loro insieme, il bilancio della finanza pubblica allargata. Orbene, le norme di cui all'art. 1, commi 166, 167, 168 e 169, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, censurate dalla Regione Friuli-Venezia Giulia in riferimento all'art. 60 dello statuto speciale, introducono un nuovo tipo di controllo affidato alla Corte dei conti, dichiaratamente 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 in materia di indebitamento posto dall'ultimo comma dell'art. 119 Cost. Si tratta di un controllo – ha proseguito la Corte – ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità, e che ha tuttavia la caratteristica di finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo alla adozione di effettive misure correttive. Esso assume, quindi, anche i caratteri propri del controllo sulla gestione in senso stretto e concorre, insieme con quest'ultimo, alla formazione di una visione unitaria della finanza pubblica, ai fini della tutela dell'equilibrio finanziario e dell'osservanza del patto di stabilità interno, che la Corte dei conti può garantire in un'ottica "collaborativa", nel senso che nell'esercizio di tale controllo essa si limita alla segnalazione all'ente controllato delle rilevate disfunzioni e rimette all'ente stesso l'adozione delle misure necessarie, rientrando la previsione da parte di una legge dello Stato del controllo in esame nella competenza propria di quest'ultimo di dettare principî nella materia concorrente della «armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica».

Alla luce di queste argomentazioni, la Corte ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 166 e 168, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, il quale prevede l'obbligo per gli organi locali di revisione economico-finanziaria di trasmissione alle competenti sezioni regionali di controllo della Corte dei conti di una relazione sul bilancio di previsione dell'esercizio di competenza e sul rendiconto dell'esercizio medesimo e attribuisce alle predette sezioni regionali specifici poteri sanzionatori in caso di accertamento di comportamenti difformi

dalla sana gestione finanziaria o il mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto (di stabilità interno). La Corte ha, da un lato, affermato che il parametro evocato (art. 60 dello statuto speciale della Regione Friuli Venezia-Giulia) riguarda il controllo preventivo di legittimità e non può, dunque, avere alcuna attinenza con il tipo di controllo sulla gestione finanziaria previsto dalle disposizioni denunciate; dall'altro lato, la Corte ha stabilito che tale controllo risulta dettato da esigenze di tutela dell'unità economica della Repubblica e di coordinamento della finanza pubblica, ed è finalizzato, con funzione collaborativa, alla tempestiva segnalazione agli enti interessati di situazioni inerenti agli equilibri di bilancio, per l'adozione delle necessarie misure correttive, senza che la possibilità, data dal comma 7 dell'art. 7 della legge 5 giugno 2003, n. 131, alle Regioni a statuto speciale, «nell'esercizio della loro competenza, di adottare particolari discipline nel rispetto delle suddette finalità», ponga in discussione la finalità di uno strumento, quale il controllo sulla gestione delle risorse collettive, affidato alla Corte dei conti, in veste di organo terzo a servizio della Repubblica, che garantisce il rispetto dell'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva.

Con la medesima sentenza n. 179, la Corte ha anche ritenuto non fondata, in riferimento al richiamato parametro statutario, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 167, della legge 23 dicembre 2005, n. 266. Difatti, ha affermato la Corte, l'obbligo degli organi di controllo interno di presentare una relazione sulla base delle linee guida dettate dalla Corte dei conti, diretto unicamente a rendere possibile il controllo esterno della Corte stessa, è un obbligo che discende direttamente dalle norme di principio ed è rilevante soltanto al fine di attivare processi di autocorrezione.

Il fondamento motivazionale della sentenza n. 179 è richiamato nell'ordinanza n. 285 (di manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale che investivano una disposizione che limita il controllo contabile giurisdizionale sugli enti locali della Corte dei conti al solo conto della gestione di cassa del Tesoriere e non anche all'intera gestione dell'ente), là dove la Corte, nel ribadire il proprio giudizio di non irragionevolezza della disciplina sul giudizio di conto recata dalla legge n. 142 del 1990 (ed ora dal d.lgs. n. 267 del 2000) e sul fatto che essa non contrastasse con l'art. 103 Cost., ha affermato che «il controllo sulla gestione finanziaria è complementare rispetto al controllo sulla gestione amministrativa, ed è utile per soddisfare l'esigenza degli equilibri di bilancio». Inoltre, esso risponde all'esigenza di un «più compiuto inserimento del riscontro della gestione degli enti locali in una visione complessiva del contesto di finanza pubblica», sicché tale mutato assetto dei controlli rende ancor più ragione di quanto già affermato dalla Corte nella richiamata sentenza n. 378 del 1996 in ordine all'esigenza di un «più compiuto inserimento del riscontro della gestione degli enti locali in una visione complessiva del contesto di finanza pubblica», anche al fine «di evitare improduttive duplicazioni dell'attività di controllo», così da giustificare l'attenuazione del «significato del riscontro contabile in via giurisdizionale». La Corte ha concluso ritenendo prive di rilievo le censure proposte, tenuto conto che obiettivo delle forme di controllo sulla gestione amministrativa e su quella finanziaria è segnatamente il rispetto dei vincoli comunitari e, inoltre, che i medesimi controlli hanno di mira, tra l'altro, il raccordo tra finanza statale, regionale e degli enti locali.

4.2.9. L'operare congiunto delle competenze in materia di «tutela della salute» e di «coordinamento della finanza pubblica».

Numerose sono le pronunce della Corte che, in occasione dello scrutinio di legittimità costituzionale di disposizioni concernenti uno dei settori “sensibili” della finanza pubblica, pongono in evidenza l'operare congiunto delle competenze in materia di “coordinamento della finanza pubblica” e di “tutela della salute”.

La perdurante mancata attuazione da parte dello Stato dell'art. 119 della Costituzione rende giustificabile la previsione della legge finanziaria 2006 (art. 1, commi 280 e 281) che subordina l'accesso delle Regioni al finanziamento integrativo statale, per il ripiano dei disavanzi del Servizio sanitario nazionale per gli anni 2002, 2003 e 2004, al raggiungimento dell'intesa tra Stato e Regioni sul Piano sanitario 2006-2008, nonché alla stipula di un'ulteriore particolare intesa sull'adozione di

misure di contenimento dei tempi di attesa delle prestazioni sanitarie. Fatta questa premessa, la Corte, nella sentenza n. **98**, ha stabilito che lo speciale contributo finanziario dello Stato può essere subordinato a particolari condizioni finalizzate a conseguire un migliore o più efficiente funzionamento del complessivo servizio sanitario, tale da riservare in ogni caso alle Regioni un adeguato spazio di esercizio delle proprie competenze nella materia della tutela della salute. Ed ha proseguito considerando che il parziale ripianamento del *deficit* da parte dello Stato permette che le risorse regionali, altrimenti destinate a coprire tale *deficit*, possano essere utilizzate autonomamente dalla Regione interessata per il miglioramento del proprio servizio sanitario.

Con la sentenza n. **162**, la Corte ha rilevato come nel sistema di assistenza sanitaria – delineato dal legislatore nazionale fin dalla emanazione della legge di riforma sanitaria 23 dicembre 1978, n. 833 – l'esigenza di assicurare la universalità e la completezza del sistema assistenziale nel nostro Paese si scontra 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. Di qui la necessità di individuare strumenti che, pur nel rispetto di esigenze minime, di carattere primario e fondamentale, del settore sanitario, coinvolgenti il «nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana», operino come limite oggettivo alla pienezza della tutela sanitaria degli utenti del servizio. Sulla base di questa premessa, la Corte ha ritenuto che la disposizione censurata, che condiziona l'acquisto, l'utilizzazione o la dispensa dei dispositivi medici, nell'ambito del Servizio sanitario, all'inserimento degli stessi nel repertorio nazionale, risponde all'esigenza di far fronte a finalità di razionalizzazione degli acquisti e di contenimento della spesa sanitaria. In effetti, la disposizione censurata investe due diversi ambiti materiali. Da un lato, essa costituisce espressione della funzione di coordinamento della finanza pubblica; dall'altro afferisce alla tutela della salute, materie entrambe oggetto di potestà legislativa concorrente di Stato e Regioni, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Da ciò consegue che, vertendosi in materie di legislazione concorrente, lo Stato è legittimato a porre principi fondamentali, come tali vincolanti per le Regioni e per le Province autonome, non essendo contestabile il potere del legislatore statale di imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti. Né è senza significato che, ai sensi delle stesse lettere *a*) e *b*) del censurato comma 409 dell'art. 1 della legge finanziaria 2006, la classificazione dei dispositivi è approvata ed il repertorio generale è istituito previo accordo sancito dalla Conferenza Stato-Regioni, e dunque con un meccanismo idoneo a garantire il pieno coinvolgimento, sotto l'aspetto della leale collaborazione istituzionale, delle Regioni e delle Province autonome.

Di rilievo, in proposito, è anche la sentenza n. **193**, con la quale la Corte ha ribadito che l'autonomia legislativa concorrente delle Regioni nel settore della tutela della salute, ed in particolare nell'ambito della gestione del servizio sanitario, può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa. L'art. 4, comma 3, del decreto legge 18 settembre 2001, n. 347 (Interventi urgenti in materia di spesa sanitaria) ha recepito in particolare l'Accordo 8 agosto 2001 (Accordo tra Governo, Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano recante integrazioni e modifiche agli accordi sanciti il 3 agosto 2000 e il 22 marzo 2001 in materia sanitaria), sancendo l'obbligo delle Regioni di provvedere alla copertura degli eventuali disavanzi di gestione accertati nel servizio sanitario a livello regionale, potendo peraltro esse, a tal fine, anche introdurre, in modo cumulativo od alternativo, apposite misure di compartecipazione alla spesa sanitaria da parte degli utenti, variazioni dell'aliquota dell'addizionale IRPEF o altre misure fiscali previste dalla legge, ed infine «altre misure idonee a contenere la spesa, ivi inclusa la adozione di interventi sui meccanismi di distribuzione dei farmaci».

Un altro profilo della sentenza n. **193** va evidenziato. La Corte ha affermato che, alla luce dell'esigenza del contenimento dei disavanzi del settore sanitario, tenuto conto degli obiettivi di finanza pubblica, non potrebbe neppure essere accolta l'ulteriore censura, secondo cui la disposizione impugnata sarebbe «irragionevolmente rigida», poiché quanto meno avrebbe dovuto

essere prevista la possibilità di un «intervento “ancorché tardivo” del Presidente della Giunta regionale al fine di assicurare il necessario equilibrio finanziario», tramite l’adeguamento delle aliquote in ragione delle effettive necessità di risanamento. La misura prevista dalla norma oggetto di ricorso – ha ritenuto la Corte – sopraggiunge all’esito di una persistente inerzia degli organi regionali e, in seguito, del Presidente della Giunta quale commissario *ad acta*, che è indice della volontà di sottrarsi ad un’attività provvedimentale pur imposta dalle esigenze della finanza pubblica; da ciò la giustificazione del divieto legislativo di adottare, da parte di un organo già inadempiente, ulteriori misure correttive, rispetto al livello di imposizione fiscale raggiunto *ex lege*, astrattamente capaci sia di vanificare l’obiettivo di risanamento, ove inadeguate, sia di compromettere la certezza dei rapporti tributari, a seguito del compimento del termine del 31 maggio.

Con la sentenza n. **257**, la Corte ha ritenuto manifestamente infondata, in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, terzo comma, della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell’art. 30, comma 4, della legge della Regione Puglia 7 marzo 2003, n. 4, il quale stabilisce un limite di spesa (al tempo stesso globale ed individuale) per ogni struttura accreditata con il Servizio sanitario nazionale per l’erogazione, con oneri a carico del Fondo sanitario regionale, di alcune prestazioni pari al valore attuale delle prestazioni rese nel 1998, con riferimento all’anno 2003. La Corte ha ribadito, con ampio richiamo della sentenza n. 111 del 2005, che il riferimento al tetto di spesa per il 2003 si presenta come il frutto, da parte del legislatore regionale, di una scelta discrezionale di politica sanitaria e di contenimento della spesa. Pertanto, tenuto anche conto della ristrettezza delle risorse finanziarie dirette a soddisfare le esigenze del settore, la scelta del legislatore non risulta viziata da intrinseca irragionevolezza. Peraltro, ha concluso la Corte, il criterio di ancorare l’ammontare della spesa sanitaria ai dati storici concernenti gli stanziamenti previsti per anni precedenti è stato più volte seguito dalla legislazione statale.

Con la sentenza **116**, la Corte ha dichiarato l’illegittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge della Regione Calabria 26 giugno 2003, n. 8, nella parte in cui stabilivano che eventuali sopravvivenze attive e passive delle sopresse gestioni liquidatorie delle unità sanitarie locali restassero di pertinenza delle aziende sanitarie competenti, e che a tal fine le disponibilità finanziarie dei conti correnti accesi presso le sezioni di tesoreria provinciale dello Stato fossero iscritte in apposito conto. La sostanziale confusione sia delle diverse gestioni liquidatorie, sia di tutte queste con le gestioni correnti delle ASL – ha ritenuto la Corte – determina la violazione del principio fondamentale della legislazione statale in materia di tutela della salute sulla distinzione tra diverse gestioni e le relative contabilità, con conseguente pregiudizio per la tutela dei creditori, essendo insufficiente a soddisfare le esigenze di cui ai principî fondamentali della legislazione statale la salvezza di una separazione meramente formale delle contabilità.

4.2.10. La compenetrazione delle competenze in materia di «coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell’amministrazione statale, regionale e locale», «tutela della salute» e «coordinamento della finanza pubblica»

Con la sentenza n. **169**, la Corte ha attribuito al comma 203 dell’art. 1 della legge n. 226 del 2005, nella parte in cui prevede un sistema di monitoraggio per la verifica del rispetto della misura della riduzione della spesa di personale in misura pari a quella dell’anno 2004, ridotta dell’uno per cento, natura integrativa di un principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica. A tale riguardo, è stato precisato che la citata disposizione costituisce altresì espressione di un principio generale in materia di “coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell’amministrazione statale, regionale e locale”.

Con la sentenza n. **240**, poi, la Corte ha ritenuto che evidenti esigenze di razionalizzazione della spesa sanitaria, in vista del suo contenimento, attinenti all’ambito materiale del coordinamento della finanza pubblica, che «riguarda pure le Regioni e le Province ad autonomia differenziata», giustificano la introduzione a livello centrale di un sistema informatico di rilevamento ottico e di trasmissione telematica dei dati desumibili dalle ricette mediche e dalle confezioni dei farmaci. Si è al riguardo rilevato che l’ambito materiale della normativa rispetto alla quale sono state previste

sanzioni, per il caso di inadempimento degli obblighi di trasmissione di dati telematici desumibili dalle ricette mediche e dalle confezioni dei farmaci, è, innanzitutto, riconducibile alla competenza statale prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera *r*), Cost.; e ciò, ancorché tale ambito interferisca anche con la materia della tutela della salute e, dunque, con il sistema di controllo della spesa sanitaria. La competenza a disporre sanzioni amministrative in tale ambito materiale spetta pertanto allo Stato, in virtù della citata disposizione costituzionale. Neppure può ritenersi coerente con il sistema limitare il suddetto "coordinamento" al solo aspetto "tecnico" della trasmissione dei dati, giacché non può negarsi che la funzione affidata alla esclusiva competenza statale dalla citata lettera *r*) del secondo comma dell'art. 117 Cost. involga un ambito ben più ampio, il quale si riferisce anche alla finalità della acquisizione dei dati telematici allo scopo di soddisfare esigenze di razionalizzazione e contenimento della spesa pubblica, e dunque anche di quella sanitaria.

4.3. Le materie di competenza residuale delle Regioni

In un buon numero di occasioni, la Corte ha individuato la sussistenza di materie annoverabili tra quelle che il quarto comma dell'art. 117 della Costituzione attribuisce alla competenza (residuale) delle Regioni.

4.3.1. «Commercio»

Nella sentenza n. 64 si è precisato che la disposizione della legge della Regione Umbria (art. 4, comma 2, della legge regionale 3 agosto 1999, n. 24, come sostituito dall'art. 2, comma 1, della legge regionale 7 dicembre 2005, n. 26), che riserva il trenta per cento della superficie di una grande struttura di vendita in favore delle piccole e medie strutture, e quella del quindici per cento (pari alla metà del suddetto trenta per cento) per chi già fosse operante sul territorio regionale da un congruo periodo, concerne una materia, quale quella del commercio, di competenza legislativa regionale residuale. Non si determina, infatti, alcuna lesione del principio della libera concorrenza e/o di eguaglianza, in quanto la disposizione, pur derogando, peraltro in misura limitata, al criterio della parità che deve caratterizzare l'assetto competitivo di un mercato, ha lo scopo di ridurre i possibili effetti negativi a breve, sotto il profilo socio-economico, dell'intervento regolatorio. La norma tutela l'esigenza di interesse generale di riconoscimento e valorizzazione del ruolo delle piccole e medie imprese già operanti sul territorio regionale, consentendo a queste ultime – che hanno dato un significativo apporto alla vitalità del sistema economico regionale per un congruo lasso di tempo (cinque anni) e che sono più esposte a subire le conseguenze dell'impatto delle grandi strutture – di adattarsi all'evoluzione del settore, conservando adeguati spazi di competitività.

Altrettanto non può dirsi dell'ulteriore disposizione (art. 14, comma 4, lettera *l*), e comma 4-*bis*, della legge della Regione Umbria 3 agosto 1999, n. 24, come modificato dall'art. 10, commi 3 e 4, della legge della Regione Umbria 7 dicembre 2005, n. 26), dove si stabilisce, in ordine al rilascio di autorizzazioni all'esercizio e all'ampliamento dell'attività commerciale, che tra le domande concorrenti con titolo di priorità e tra le domande concorrenti prive di titolo di priorità, è data precedenza, tra l'altro, al criterio della titolarità di altre grandi strutture di vendita nella Regione. In tal modo, la disposizione, in difetto di una giustificazione ragionevole, stabilisce una barriera di carattere protezionistico alla prestazione, nel proprio ambito territoriale, di servizi di carattere imprenditoriale da parte di soggetti ubicati in qualsiasi parte del territorio nazionale, con la conseguenza che realizza una ingiustificata discriminazione fra imprese sulla base di un elemento territoriale che contrasta con il principio di eguaglianza e con l'art. 41 della Costituzione. La norma regionale favorisce infatti il cumulo della titolarità di autorizzazioni inerenti a più di una grande struttura di vendita in capo a un unico soggetto già operante sul territorio regionale, e in tal modo contraddice all'esigenza di interesse generale a tutelare le piccole e medie imprese presenti sul territorio della Regione.

4.3.2. «Pesca»

La pesca costituisce materia di potestà legislativa residuale delle Regioni, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost. Su di essa, tuttavia, per la complessità e la polivalenza delle attività in cui si estrinseca, possono interferire più interessi eterogenei, tanto statali, quanto regionali. Per loro stessa natura, infatti, talune attività e taluni aspetti riconducibili all'attività di pesca non possono che essere disciplinati dallo Stato, atteso il carattere unitario con cui si presentano e la conseguente esigenza di una loro regolamentazione uniforme. La Corte ha così ritenuto che assume, in definitiva, peculiare rilievo, nell'esame delle concrete fattispecie sottoposte al suo giudizio, l'applicazione del principio di prevalenza tra le materie interessate e di quello di leale collaborazione.

Alla luce dei principî già affermati nella propria giurisprudenza, la Corte, nella sentenza n. **81**, ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale concernente numerose disposizioni della legge della Regione Toscana n. 66 del 2005, che disponevano il contingentamento delle licenze di pesca e ponevano misure di sostenibilità dello "sforzo di pesca". A questo esito si è approdati osservando che le disposizioni impugnate, nonostante attengano alla materia della pesca, si intrecciano con competenze statali, connesse principalmente, ma non esclusivamente, alla tutela dell'ecosistema; e sebbene possano ritenersi sussistenti ragioni di unitarietà ed uniformità ordinamentali tali da richiedere – in ipotesi – l'allocazione a livello statale delle funzioni amministrative in materia o la previsione di meccanismi di attuazione del principio di leale collaborazione, tali esigenze e ragioni possono ritenersi già soddisfatte da una serie di norme contenute nella legge regionale in esame, nonché dal complessivo sistema di regolamentazione della pesca disegnato dalla Regione resistente con la medesima legge. Le norme impugnate, infatti, trovano collocazione nel programma regionale per la pesca e l'acquacoltura, il quale costituisce, insieme con il programma nazionale, che deve tenere conto anche degli indirizzi comunitari e degli impegni internazionali, lo strumento cardine nella definizione delle politiche della pesca.

In particolare si è ritenuto che il coordinamento tra funzioni regionali e funzioni statali in materia è assicurato dalla specifica previsione secondo cui spetta allo Stato l'individuazione del numero complessivo e della tipologia delle licenze concedibili, mentre compete alla Regione, attraverso il suddetto programma regionale, ripartire tale numero, in relazione appunto ai diversi tipi di pesca, tra le Province. Del pari, è stata dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale concernente le disposizioni regionali che affidano alla Giunta regionale la determinazione dei criteri di organizzazione dei distretti di pesca e di acquacoltura, osservandosi che le disposizioni operano nell'ambito della pianificazione regionale e non si sovrappongono ad alcuna potestà legislativa statale.

4.3.3. «Edilizia residenziale pubblica»

Nella sentenza n. **94**, la Corte ha constatato che la materia "edilizia residenziale pubblica" non è ricompresa nel secondo e nel terzo comma dell'art. 117 Cost. Tale rilievo non consente, però, secondo la Corte, di concludere puramente e semplicemente nel senso che tutti gli aspetti di tale materia debbano essere ricondotti alla potestà legislativa residuale delle Regioni. È, al contrario, affermazione risalente nella giurisprudenza costituzionale che la materia in oggetto ha natura composita, e si articola in una triplice fase: la prima, avente carattere di presupposto rispetto alle altre, propriamente urbanistica; la seconda, di programmazione e realizzazione delle costruzioni, concettualmente riconducibile ai "lavori pubblici"; la terza, infine, attinente alla prestazione e gestione del servizio della casa (disciplina delle assegnazioni degli alloggi, in locazione od in proprietà, ecc.), limitatamente all'edilizia residenziale pubblica in senso stretto. Già prima della riforma costituzionale del 2001 era stata riconosciuta alle Regioni la più ampia potestà legislativa nella materia, di modo che poteva parlarsi di una *plena cognitio* delle Regioni, sia legislativa sia (per il parallelismo delle funzioni) amministrativa, in materia di edilizia residenziale pubblica e si poteva ritenere ormai formata una "nuova" materia di competenza regionale avente una sua consistenza indipendentemente dal riferimento all'urbanistica e ai lavori pubblici.

Dopo la riforma del Titolo V, la materia continua ad esistere come *corpus* normativo, ma sono cambiati alcuni termini di riferimento. Specificamente, la tripartizione di cui si è detto implica,

nell'attuale quadro costituzionale, che la "nuova" materia dell'edilizia residenziale pubblica possieda carattere di "trasversalità", nel senso che si estende su tre livelli normativi. Il primo riguarda la determinazione dell'offerta minima di alloggi per i ceti meno abbienti e tale determinazione, con la fissazione di principi che valgano a garantire uniformità dei criteri di assegnazione nel territorio nazionale, rientra nell'esercizio della competenza esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost. Il secondo livello normativo riguarda la programmazione degli insediamenti di edilizia residenziale pubblica, che ricade nella materia «governo del territorio». Il terzo livello normativo, che rientra nel quarto comma dell'art. 117 Cost., riguarda la gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica di proprietà degli Istituti autonomi per le case popolari.

Fatte queste precisazioni in ordine al complesso riparto delle competenze nella materia in oggetto, la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art 1, comma 597, della legge finanziaria 2006, che affida a un d.P.C.M. la semplificazione delle procedure in materia di alienazione degli immobili di proprietà degli istituti IACP. La norma, infatti, si ingerisce in un ambito di competenza residuale della Regione, materia in relazione alla quale lo Stato non può disporre di potestà regolamentare.

Egualeme nte illegittimi, per violazione della competenza residuale regionale, sono stati dichiarati: il comma 598, che pone indirizzi e limiti al predetto decreto del Presidente del Consiglio in un campo in cui la potestà regolamentare del Governo non può essere esercitata *ratione materiae*; il comma 599, il quale prevede che le norme statali sulla cartolarizzazione del patrimonio immobiliare pubblico si applicano agli IACP che ne facciano richiesta tramite le Regioni, e così fa della Regione un mero tramite burocratico per l'esercizio di un potere direttamente attribuito dallo Stato; il comma 600, che conferisce direttamente agli enti proprietari la facoltà di rivolgersi a società specializzate per il censimento, la regolarizzazione e la vendita dei singoli immobili, così scavalcando le possibili scelte gestionali della Regione, i cui enti strumentali potrebbero invocare un titolo giuridico autonomo che li autorizzi ad agire in contrasto con le linee direttive regionali.

4.3.4. «Organizzazione amministrativa interna della Regione e degli enti pubblici regionali e dello stato giuridico ed economico del relativo personale»

Che l'organizzazione degli uffici regionali e degli enti regionali rientri nella competenza legislativa residuale delle Regioni è stato ribadito nelle sentenze numeri **95**, **169**, **188** e **387**, ove si è specificato che essa deve essere esercitata nel rispetto dei «principi fondamentali di organizzazione e funzionamento» fissati negli statuti regionali. Inoltre, poiché il rapporto di impiego alle dipendenze di Regioni ed enti locali è stato privatizzato, costituisce un limite alla competenza residuale la legislazione statale che intervenga a conformare gli istituti del rapporto di impiego attraverso norme che si impongono in modo inderogabile all'autonomia privata (sentenza n. **95**).

In ragione dell'esistenza del titolo competenziale in discorso, viola l'autonomia organizzativa interna delle Regioni la prescrizione dell'art. 116, comma 9, del d.P.R. n. 309 del 1990, il quale abilita le Regioni a ricevere erogazioni liberali, ma prescrive che i criteri per la ripartizione devono essere predeterminati dalle rispettive assemblee. Nella sentenza n. **387**, la Corte ha statuito che la norma produce una violazione diretta del quarto comma dell'art. 117 Cost., in quanto si tratta di normativa di dettaglio attinente all'organizzazione interna della Regione che, come detto, rientra, entro la cornice generale dei principi statutari, nella competenza residuale delle stesse.

4.3.5. «Turismo»

La materia residuale «turismo» è venuta in rilievo nella sentenza n. **255**, con la quale la Corte, nel dichiarare che non spettava allo Stato, con una nota ministeriale, rivendicare alla competenza amministrativa della Capitaneria di porto di Rimini gli adempimenti relativi al rilascio delle concessioni demaniali nell'ambito del porto di Cattolica, ha osservato che la presenza in materia di una competenza legislativa residuale delle Regioni fa sì che le funzioni amministrative relative siano attribuite agli enti territoriali minori, secondo i criteri indicati dall'art. 118 della Costituzione.

4.3.6. L'operare congiunto delle competenze in materia di «agricoltura» e di «turismo»

Con la sentenza n. **339**, la Corte ha reso un'organica pronuncia in materia di agriturismo. Oggetto di impugnazione erano numerose disposizioni della legge statale n. 96 del 2006, che pone una disciplina generale dell'attività agrituristica. La Corte è partita dalla premessa che l'agriturismo è attività che, seppure in via immediata, rientra nelle materie agricoltura e turismo di competenza residuale delle Regioni, sebbene interferisca pure con altre materie attribuite alla competenza, esclusiva o concorrente, dello Stato.

Sulla scorta di tale affermazione, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3, il quale prevede che «l'attività agricola si considera comunque prevalente quando le attività di ricezione e di somministrazione di pasti e bevande interessano un numero non superiore a dieci ospiti»; dell'art. 4, comma 4, lettere *a)*, *b)*, *c)*, *e)*, ed *f)*, che fissa una serie di criteri che l'impresa agrituristica deve rispettare nella somministrazione di pasti e bevande, tra i quali quello di garantire una quota significativa di prodotti propri, e quello di poter offrire, a determinate condizioni, anche prodotti di Regioni limitrofe; l'art. 6, commi 2 e 3, che disciplina il procedimento amministrativo che consente l'avvio dell'esercizio di un agriturismo, nonché le comunicazioni delle eventuali variazioni dell'attività autorizzata; l'art. 8, il quale prescrive comunicazioni da fare al comune strettamente ed esclusivamente collegate con l'attività agrituristica. Tutte le disposizioni considerate sono state considerate lesive delle prerogative regionali, in quanto dirette a disciplinare esclusivamente aspetti inerenti l'attività agrituristica o, comunque, perché operanti esclusivamente nell'ambito delle materie agricoltura e turismo, di competenza legislativa residuale delle Regioni, cui è riconducibile, in via immediata, la suddetta attività.

Di contro, infondata è stata ritenuta la questione di legittimità costituzionale dell'art. 12 della legge statale n. 96 del 2006, censurato nella parte in cui assimila alle attività agrituristiche quelle svolte dai pescatori relativamente all'ospitalità e alla somministrazione dei pasti costituiti prevalentemente dai prodotti della attività di pesca. La norma censurata, nel rendere applicabile la disciplina contenuta nella legge n. 96 del 2006 ai pescatori che esercitano le medesime attività delle aziende agrituristiche, va interpretata nel senso che essa opera nei limiti in cui le altre disposizioni contenute nella citata legge n. 96 risultano costituzionalmente legittime in quanto espressione del potere legislativo, o concorrente o esclusivo, dello Stato.

4.4. L'operare congiunto di una pluralità di titoli competenziali

La compresenza di molteplici titoli competenziali che insistono su un determinato settore normativo è riscontrabile in molteplici occasioni, anche nella giurisprudenza costituzionale del 2007.

Generalmente, la pluralità di competenze viene ordinata in ragione del criterio della «prevalenza». In effetti, quando la disciplina legislativa sottoposta a scrutinio costituzionale incide contestualmente su una pluralità di materie, dunque in un'ipotesi di concorrenza di competenze, la Corte ha più volte fatto ricorso, per qualificare il titolo di competenza, al cosiddetto criterio della prevalenza, che tende a valorizzare l'appartenenza del nucleo essenziale di un complesso normativo ad una materia piuttosto che ad altre. A tale criterio si è fatto riferimento, talvolta anche solo per escluderne la praticabilità, nelle sentenze numeri **50**, **80**, **81**, **165** (ove si è precisato che detto criterio è applicabile solo allorché l'appartenenza del nucleo essenziale della disciplina ad una materia risulti con caratteri di evidenza), **240**, **401** e **430**.

In proposito, è da segnalare anche la sentenza n. **21**, con cui, nello scrutinare alcune disposizioni della legge della Regione Sardegna la quale prevede la prevalenza della formazione esterna rispetto a quella dalla legge definita formale, la Corte ha ritenuto che essa non contrasta con la competenza statale in materia di norme generali sull'istruzione, di cui all'art. 117, secondo comma, lett. *n*), della Costituzione. Le disposizioni impugnate, si è osservato, non alterano i rapporti tra formazione interna, la cui disciplina compete allo Stato, e formazione esterna, di competenza regionale,

mantenendosi conformi al sistema delle competenze concorrenti e del concorso di competenze che si verifica in tema di apprendistato (sulla materia della formazione, si segnala, altresì, la sentenza n. **24**, esaminata con riferimento alla competenza esclusiva statale in materia di «ordinamento civile»).

In molti casi, peraltro, l'oggetto della disciplina sottoposta al giudizio della Corte è risultato inestricabilmente collegato ad una pluralità di titoli competenziali, tanto da «frammentarsi», per così dire, tra varie competenze: al riguardo, possono evocarsi le considerazioni svolte dalla Corte in tema di (a) sviluppo economico, (b) lavori pubblici, (c) attività contrattuale della pubblica amministrazione e (d) procedimento amministrativo.

(a) Nella sentenza n. **165**, la Corte ha chiarito che la locuzione “sviluppo economico” costituisce una espressione di sintesi, meramente descrittiva, che comprende e rinvia ad una pluralità di materie. In effetti l'art. 117 Cost. contempla molteplici materie caratterizzate da una palese connessione con lo sviluppo dell'economia, le quali sono attribuite sia alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, sia a quella concorrente, o residuale delle Regioni.

(b) Nel sottoporre a scrutinio alcune disposizioni della legge finanziaria 2006, la Corte ha osservato, nella sentenza n. **256**, che le norme denunciate, nonostante abbiano ad oggetto la determinazione e la disciplina dei contributi imposti ai soggetti sottoposti alla vigilanza dell'Autorità per i lavori pubblici, non attengono ad una materia spettante alla competenza regionale residuale. Si è infatti ribadito che la mancata inclusione dei lavori pubblici nell'elencazione dell'art. 117 della Costituzione non implica che essi siano oggetto di potestà legislativa residuale delle Regioni, trattandosi di ambiti di legislazione che 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 esclusive dello Stato ovvero a potestà legislative concorrenti.

Identiche affermazioni ricorrono nella sentenza n. **401**, nella quale si è pure ulteriormente precisato che anche l'attività di programmazione dei lavori pubblici, non essendo una materia a sé stante, segue il regime giuridico proprio della realizzazione delle relative opere, le quali possono rientrare, a seconda dei casi, in settori di competenza esclusiva statale o residuale delle Regioni ovvero ripartita tra Stato e Regioni. Con più specifico riguardo alla materia degli appalti, la Corte ha affermato che non è possibile tracciare una netta linea di demarcazione che faccia unicamente perno sul profilo soggettivo, distinguendo le procedure di gara indette da amministrazioni statali da quelle poste in essere da amministrazioni regionali o sub-regionali, per inferirne che solo le prime sarebbero di spettanza statale, mentre le seconde rientrerebbero nell'ambito della potestà legislativa regionale. La perimetrazione delle sfere materiali di competenza non può, infatti, essere determinata avendo riguardo esclusivamente alla natura del soggetto che indice la gara o al quale è riferibile quel determinato bene o servizio, in quanto occorre fare riferimento, invece, al contenuto delle norme censurate.

(c) L'attività contrattuale della pubblica amministrazione non può identificarsi in una materia a sé, ma rappresenta un'attività che inerisce alle singole materie sulle quali essa si esplica (sentenza n. **401**). In particolare, essa si caratterizza per l'esistenza di una struttura bifasica, in base alla quale al momento tipicamente procedimentale di evidenza pubblica segue un momento negoziale. Nella prima fase di scelta del contraente l'amministrazione agisce secondo predefiniti moduli procedurali di garanzia per la tutela dell'interesse pubblico, ancorché siano contestualmente presenti momenti di rilevanza negoziale, dovendo la pubblica amministrazione tenere, in ogni caso, comportamenti improntati al rispetto, tra l'altro, delle regole della buona fede. Nella seconda fase – che ha inizio con la stipulazione del contratto – 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.

(d) Sempre nella sentenza n. **401**, la Corte ha stabilito che «il procedimento amministrativo non è una vera e propria materia, atteso che lo stesso, in relazione agli aspetti di volta in volta disciplinati, può essere ricondotto a più ambiti materiali di competenza statale o regionale, entro i quali la disciplina statale regola in modo uniforme i diritti dei cittadini nei confronti delle pubbliche amministrazioni».

4.5. Le materie attratte in sussidiarietà dallo Stato

Come è noto, il principio di sussidiarietà costituisce uno dei cardini su cui si fonda l'attuale assetto autonomistico della Repubblica.

Oltre che come criterio di allocazione delle funzioni amministrative, anche nel corso del 2007 il principio di sussidiarietà è stato applicato come titolo giustificativo dell'intervento statale in materie formalmente attribuite alla competenza legislativa concorrente o residuale delle Regioni in diverse occasioni.

Nella sentenza n. **88** erano state impugnate numerose disposizioni della legge 23 dicembre 2005, n. 266, disciplinanti gli insediamenti turistici di qualità di interesse nazionale per pretesa lesione delle competenze regionali residuali in materia di turismo. Nel dichiarare non fondate le censure regionali, la Corte ha rilevato che l'intervento tende a favorire gli insediamenti collocati su aree demaniali marittime, escluse quelle già destinate a finalità turistico-ricreative, nonché la riqualificazione di insediamenti ed impianti preesistenti, con la finalità di valorizzare un settore che ha un forte impatto economico su base nazionale ed internazionale.

Pur non disconoscendo che si tratta di aspetti che richiamano competenze legislative ora statali, ora regionali, la Corte ha ritenuto giustificata la chiamata in sussidiarietà dello Stato ed un coordinamento unitario ai sensi dell'art. 118 Cost. Quanto alle condizioni di esercizio della competenza sussidiaria, si è ribadito che, allorquando sia ravvisabile un'esigenza di esercizio unitario a livello statale di determinate funzioni amministrative, lo Stato è abilitato a disciplinare siffatto esercizio per legge, e ciò anche se quelle stesse funzioni siano riconducibili a materie di legislazione concorrente o residuale, sempre che la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, assistita da ragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità e sia previsto un coinvolgimento della Regione interessata.

Poste queste generali premesse, la Corte ha dichiarato non fondate le censure relative ai commi 583, 584 e 585.

È stata invece dichiarata l'illegittimità costituzionale del comma 586, che, nell'individuare i soggetti abilitati alla presentazione delle proposte dirette alla realizzazione degli insediamenti turistici in questione, fa rinvio alla legge quadro in materia di lavori pubblici (per la parte in cui si disciplina la partecipazione alle procedure di affidamento dei lavori pubblici), nonché ad apposito regolamento – da adottare con decreto interministeriale – per la definizione dei requisiti tecnici, organizzativi e finanziari. La ragione di incostituzionalità è stata rinvenuta in ciò: che la norma rinvia ad una fonte secondaria statale la fissazione dei criteri, ai quali la Regione resta vincolata, senza prevedere che essa sia preceduta da un'intesa in sede di conferenza Stato-Regioni.

Il titolo di competenza sussidiario è stato invocato anche per giustificare la competenza statale a dettare la disciplina dei distretti produttivi, nell'ambito di una complessa manovra concernente lo sviluppo dell'economia e del sistema produttivo italiano. La Corte, nella sentenza n. **165**, ha premesso che le norme impugnate (articolo 1, commi 366, 368 e 369, della legge finanziaria 2006) interferiscono in una molteplicità di materie, alcune senz'altro riservate alla competenza esclusiva dello Stato (la materia fiscale, l'ordinamento civile), altre attribuite alla competenza legislativa concorrente (ricerca scientifica e tecnologica), o residuale (commercio, industria, artigianato) delle Regioni, ma ha pure escluso di poter comporre le loro interferenze reciproche facendo ricorso al criterio della prevalenza. Sono state però considerate sussistenti esigenze di carattere unitario che legittimano l'avocazione in sussidiarietà sia delle funzioni amministrative che non possono essere adeguatamente svolte ai livelli inferiori sia della relativa potestà normativa per l'organizzazione e la disciplina di tali funzioni. La Corte, accertato che l'avocazione di competenza è stata realizzata con modalità tali da escluderne l'irragionevolezza, e che la disciplina statale risulta proporzionata, ha però ritenuto che difettino nelle norme impugnate le condizioni procedurali che legittimano l'attrazione al centro delle funzioni amministrative mediante la "chiamata in sussidiarietà". Si è osservato, al riguardo, che la disciplina interferisce con materie attribuite alla competenza legislativa

sia concorrente, sia residuale delle Regioni, senza che sia stata prevista alcuna forma di collaborazione con queste ultime. Su queste premesse argomentative è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 366 e 368, lettera *b*), numeri 1 e 2, della legge n. 266 del 2005, nella parte in cui non prevedono che i decreti ministeriali in dette disposizioni previsti siano adottati di intesa con la Conferenza Stato-Regioni; e che il decreto interministeriale del citato comma 366 sia altresì adottato sentite le Regioni interessate dall'istituendo distretto produttivo. Per le stesse ragioni, si è affermato che è imprescindibile che il decreto della presidenza del Consiglio recante la definizione dei criteri e delle modalità per lo svolgimento delle attività istituzionali della Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione (art. 1, comma, 368, lettera *d*, numero 4) sia adottato d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni. Infine, si è precisato che non vale ad escludere l'idoneità a recare *vulnus* alle competenze regionali la circostanza che le disposizioni in esame trovino applicazione in via sperimentale.

Un'applicazione del principio di sussidiarietà come titolo eccezionale di competenza statale ricorre anche nella sentenza n. **339**. In una questione concernente varie disposizioni della legge 20 febbraio 2006, n. 96, che, secondo le ricorrenti, incideva nelle materie dell'agricoltura e del turismo, attribuite alla competenza legislativa residuale delle Regioni, la Corte ha considerato legittimo l'intervento in sussidiarietà dello Stato nella materia del turismo quando esso è finalizzato, come nel caso di specie, alla promozione del "*made in Italy*" a livello nazionale e internazionale.

Si è nuovamente ricordato che, in presenza di un'esigenza di esercizio unitario a livello statale di determinate funzioni amministrative, lo Stato è abilitato a disciplinare siffatto esercizio per legge, e ciò anche quando quelle stesse funzioni siano riconducibili a materie di legislazione concorrente o residuale. In tal caso, i principî di sussidiarietà e di adeguatezza, in forza dei quali si verifica l'attrazione della funzione normativa, dal livello regionale a quello statale, convivono con il normale riparto di competenze contenuto nel Titolo V della Costituzione e ne giustificano una deroga, purché la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali, da parte dello Stato, sia proporzionata, assistita da ragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità e sia previsto un coinvolgimento delle Regioni interessate. Ciò, secondo la Corte, è quanto è avvenuto con le norme sopra menzionate, le quali hanno, rispettivamente: attribuito a livello centrale il compito di definire i criteri di classificazione delle aziende agrituristiche (art. 9, comma 2, legge n. 96 del 2006); e previsto l'adozione, previa intesa con le Regioni, di un programma triennale per lo sviluppo dell'agriturismo.

Con la medesima pronuncia è stato invece dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione del principio di leale collaborazione, l'art. 13, comma 2, della medesima legge, nella parte in cui, nell'istituire l'Osservatorio nazionale dell'agriturismo, non prevede alcun coinvolgimento delle Regioni.

Il principio di sussidiarietà è venuto in rilievo, in sede di conflitto di attribuzione Stato-Regioni, nella sentenza n. **374**. Con essa la Corte ha dichiarato che non spettava allo Stato, e per esso al Ministero dello sviluppo economico, decidere i ricorsi proposti avverso il decreto del Presidente della Regione Liguria 27 ottobre 2006, n. 64. La Corte ha ritenuto che in materia di ordinamento delle camere di commercio sussista un'esigenza di omogenea disciplina, in particolare per ciò che concerne l'uniformità di disciplina in tema di composizione dei consigli camerali, ribadendo peraltro che in simili casi l'intervento statale deve essere proporzionato all'esigenza di esercizio unitario a livello statale delle funzioni di cui volta per volta si tratta. Sotto questo profilo, mentre è stato considerato congruo il mantenimento della competenza statale ad emanare – previa intesa con le Regioni – norme relative alle modalità di costituzione dei consigli camerali, si è invece stimato eccessivo, e lesivo delle attribuzioni regionali, conservare in capo allo Stato un rimedio amministrativo avverso le determinazioni dell'autorità regionale attuative della disciplina posta a livello nazionale. In definitiva, la Corte ha stabilito che l'esigenza di uniformità che sorregge l'avocazione sussidiaria delle competenze è adeguatamente assicurata con la determinazione di criteri di costituzione dei consigli camerali unici su tutto il territorio nazionale, mentre la previsione di un rimedio amministrativo non è essenziale alla realizzazione di quell'obiettivo di necessaria omogeneità. Di qui l'annullamento del decreto del Ministero dello sviluppo economico 27 febbraio

2007, con il quale è stato deciso il ricorso proposto dalla Confcommercio della Provincia di Imperia e dalla Confesercenti della Provincia di Imperia avverso il decreto del Presidente della Regione Liguria 27 ottobre 2006, n. 64.

Un'evocazione implicita della sussidiarietà, si rintraccia pure nella sentenza n. **344**. In essa, la Corte, pur dichiarando che non spettava allo Stato attribuire alle autorità marittime statali la competenza amministrativa relativa al rilascio di concessioni demaniali nell'ambito dei porti turistici e commerciali di rilevanza economica regionale ed interregionale siti in Toscana, ulteriori rispetto al porto di Viareggio, ha ribadito che lo Stato può procedere in futuro, con la necessaria partecipazione delle Regioni interessate, a riconoscere a taluni porti, per la loro dimensione ed importanza, quel carattere di rilevanza economica internazionale o di preminente interesse nazionale che sia idoneo a giustificare, per sussidiarietà, la competenza legislativa ed amministrativa dello Stato sui porti stessi e sulle connesse aree portuali.

Da menzionare, infine, è la sentenza n. **81**, nella quale, in riferimento alle disposizioni della legge Regione Toscana 66 del 2005 che riservano alla Giunta regionale la determinazione dei criteri di organizzazione dei distretti di pesca e di acquacoltura, le regole di procedura per il riconoscimento dei distretti medesimi e la disciplina della partecipazione al finanziamento degli interventi, si sono ritenuti non sussistenti i necessari presupposti per l'assunzione, in via sussidiaria, a livello statale delle funzioni amministrative nella materia in esame.

4.6. I rapporti tra potestà legislativa e potestà regolamentare

La tematica dei rapporti tra legislazione e potere regolamentare di Stato e Regioni è stata evocata in varie decisioni. Tra tutte merita, tuttavia, merita una menzione, in ragione delle affermazioni di ordine generale che reca, la sentenza n. **401**.

In essa la Corte ricorda come, già anteriormente alla riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione, nelle materie di competenza regionale i principî fondamentali della disciplina, vincolanti nei confronti delle Regioni, potessero essere posti esclusivamente da leggi o da atti aventi forza di legge dello Stato, con esclusione degli atti regolamentari. Ma questa esigenza, che si fondava sul principio di separazione delle competenze, è ancora di più rafforzata con la riforma del titolo V, che ha previsto che lo Stato non possa emanare regolamenti in materie di competenza ripartita, potendo, invece, adottare solo atti regolamentari nelle materie rientranti nella propria competenza legislativa esclusiva. Ora, in presenza di materie di tipo trasversale non si verifica, dunque, il condizionamento di una fonte secondaria nei confronti di una legge regionale in presenza di un titolo di legittimazione statale riconducibile alla tutela della concorrenza, proprio in ragione della sua peculiare connotazione e del suo modo di operatività nel settore degli appalti. Pertanto, le fonti secondarie statali, dando attuazione ed esecuzione a disposizioni di legge, detteranno tutte le norme necessarie a perseguire l'obiettivo di realizzare assetti concorrenziali; mentre le norme regionali disciplineranno i profili non afferenti, ancorché contigui, a quelli relativi alla tutela della concorrenza.

Quanto poi alla necessità di coinvolgere le Regioni nell'esercizio della funzione regolamentare, si è precisato che il rispetto del principio cooperativo può essere imposto a livello costituzionale nei soli casi in cui si verifichi un forte intreccio con competenze regionali, che richieda l'adozione di modalità concordate o comunque di meccanismi che garantiscano il coinvolgimento dei livelli di governo interessati. Nel caso in esame, le competenze regionali diventano l'oggetto su cui incide la funzione espletata dallo Stato attraverso l'esercizio della potestà legislativa in materia di tutela della concorrenza, per cui si verifica una netta separazione tra competenza statale e competenza regionale che non richiede, salvo le peculiarità di determinate fattispecie, particolari forme di leale collaborazione nella fase di esercizio della potestà regolamentare.

5. Il principio cooperativo

Il principio di leale cooperazione connota fortemente il regionalismo italiano: nella disamina relativa al riparto delle competenze normative se ne sono avute molteplici conferme. Rinviando a quanto sin qui detto per l'analisi dell'incidenza del principio sulla ripartizione delle funzioni tra i livelli territoriali, giova qui soffermarsi su alcune statuizioni e su alcuni passaggi che hanno avuto precipuamente riguardo allo scrutinio inerente ad aspetti procedurali.

Il principale strumento che consente alle Regioni di avere un ruolo nella determinazione del contenuto di taluni atti legislativi statali che incidono su materie di competenza regionale è costituito dal sistema delle Conferenze, che, lo ha ricordato la sentenza n. **401**, realizza una forma di cooperazione di tipo organizzativo e costituisce una delle sedi più qualificate per l'elaborazione di regole destinate ad integrare il parametro della leale collaborazione. Nella medesima pronuncia si è pure ribadito che le procedure di cooperazione e di concertazione in sede di Conferenza unificata possono rilevare ai fini dello scrutinio di legittimità degli atti legislativi, solo in quanto l'osservanza delle stesse sia imposta, direttamente o indirettamente, dalla Costituzione.

Pur se incapaci di imporre un vincolo all'esercizio delle funzioni legislative, le intese in sede di Conferenza Stato-Regioni rappresentano la via maestra per conciliare esigenze unitarie e governo autonomo del territorio. Ne deriva che il principio di leale collaborazione che si realizza mediante tali accordi, anche in una accezione minimale, impone alle parti che sottoscrivono un accordo ufficiale in una sede istituzionale di tener fede ad un impegno assunto.

Alla luce di tale indirizzo, la Corte, nella sentenza n. **58**, ha dichiarato che non spetta allo Stato regolare la materia dell'accreditamento e dell'iscrizione presso gli albi nazionali e regionali per il servizio civile, disattendendo, senza l'attivazione di ulteriori meccanismi di cooperazione, l'intesa raggiunta in sede di Conferenza Stato-Regioni e, conseguentemente, ha annullato il paragrafo 2 della circolare 2 febbraio 2006, della Presidenza del Consiglio dei ministri – Ufficio nazionale per il servizio civile. Si è giunti a tale conclusione rilevando che la parte impugnata della circolare era in palese contrasto con il contenuto dell'intesa raggiunta in sede di Conferenza Stato-Regioni e pertanto ledeva il principio costituzionale di leale collaborazione e, per ciò solo, anche le attribuzioni, costituzionalmente tutelate, rientranti nell'ambito delle competenze della Regione Valle d'Aosta.

Nella sentenza n. **24** si è evidenziato che l'art. 2, comma 2, della legge della Regione Puglia 22 novembre 2005, n. 13, nello stabilire che, se l'intesa con le organizzazioni sindacali dei lavoratori e le associazioni dei datori di lavoro riguardo ai profili formativi dell'apprendistato professionalizzante non è raggiunta entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge, la Giunta regionale provvede, acquisiti i pareri delle organizzazioni di cui al comma 1 – e cioè gli enti bilaterali e le suddette organizzazioni – viola i principi fondamentali della materia «tutela del lavoro» ed il principio di leale collaborazione. Si attribuisce, infatti, alla Giunta un ruolo preminente, incompatibile con il regime dell'intesa, caratterizzata, quest'ultima, nel caso in esame, dalla paritaria codeterminazione dell'atto in difetto di indicazioni della prevalenza di una parte sull'altra. Per ovviare a siffatta esigenza e dare concreta attuazione al principio di leale collaborazione – del quale la prescrizione dell'intesa, anche tra i soggetti indicati, costituisce pur sempre espressione – spetta al legislatore regionale stabilire, semmai, un sistema che imponga comportamenti rivolti allo scambio di informazioni e alla manifestazione della volontà di ciascuna delle parti e, in ultima ipotesi, contenga previsioni le quali assicurino il raggiungimento del risultato, senza la prevalenza di una parte sull'altra (per esempio, mediante la indicazione di un soggetto terzo). È, invece, in contrasto con gli evocati parametri costituzionali la drastica previsione, in caso di mancata intesa, della decisività della volontà di una sola delle parti, la quale riduce all'espressione di un parere il ruolo dell'altra.

Va inoltre ricordata la sentenza n. **194**, con la quale si è ritenuto che la previsione di un parere della Conferenza Stato-Regioni sul decreto ministeriale diretto a regolare i tempi di corresponsione alle Regioni di somme maturate in loro favore in un quadriennio integri una forma di collaborazione che appare sufficiente e perciò esclude una lesione del principio di leale collaborazione istituzionale.

Nella sentenza n. **367**, sia pure in un passaggio interlocutorio rispetto all'*iter* motivazionale della decisione, la Corte ha confermato che l'esercizio del potere sostitutivo implica il rispetto delle garanzie procedurali improntate al principio di leale collaborazione.

Pur senza negare, in alcun modo, l'importanza del principio cooperativo, nella sentenza n. **387** si è precisato, con riferimento a generiche censure di violazione del principio di leale collaborazione, che tale principio non è invocabile, quale requisito di legittimità costituzionale, a proposito dell'esercizio della funzione legislativa, poiché non è individuabile un fondamento costituzionale dell'obbligo di adottare procedure collaborative atte a condizionare la funzione suddetta.

6. Le funzioni amministrative

Nelle decisioni passate in rassegna relativamente al riparto di competenze legislative sono presenti numerose, anche significative, affermazioni precipuamente concernenti le funzioni amministrative (si pensi, ad esempio, alla attrazione in sussidiarietà).

Non mancano, tuttavia, passaggi argomentativi che possono in questa sede essere analizzati, anche per la loro «autonomia» rispetto al riparto di competenze normative.

Di particolare interesse sono due decisioni concernenti la gestione di aree portuali.

Nella sentenza n. **255**, la Corte ha avuto modo di ribadire quanto affermato in altre recenti decisioni (sentenze numeri 89 e 90 del 2006), e cioè che il richiamo effettuato nell'art. 105 del decreto legislativo n. 112 del 1998 al d.P.C.m. 21 dicembre 1995, con il quale sono state identificate le aree demaniali marittime escluse dalla delega alle Regioni, non comporta il conferimento a tale atto di «efficacia legislativa», né vale a sanare i vizi di legittimità che lo inficino, ma vale semplicemente a definire *per relationem* la portata del limite introdotto dal decreto legislativo al conferimento di funzioni, con riguardo al contenuto dell'atto richiamato quale esiste attualmente nell'ordinamento, e nei limiti in cui l'efficacia di esso propria tuttora permanga. La Corte ha così escluso che il riferimento al suddetto d.P.C.m. nelle norme statali impugnate abbia l'effetto di cristallizzare nel tempo l'appartenenza di aree portuali di interesse regionale o interregionale al novero di quelle escluse dal conferimento di funzioni alle Regioni in vista del loro "preminente interesse nazionale". Pure è stato escluso che si possa attribuire valenza attuale all'inserimento dei porti turistici e commerciali, di rilevanza economica regionale ed interregionale, nel citato d.P.C.m., ai fini del riparto delle funzioni amministrative in materia portuale, tanto più ove si osservi che la materia del turismo è attualmente di competenza legislativa residuale delle Regioni e pertanto le funzioni amministrative relative sono attribuite agli enti territoriali minori, secondo i criteri indicati dall'art. 118 della Costituzione. Sulla scorta di tali considerazioni, la Corte ha dichiarato che non spettava allo Stato, e per esso al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, con la nota del 3 aprile 2006, attribuire alle autorità marittime statali la competenza amministrativa relativa al rilascio di concessioni demaniali nell'ambito del porto di Cattolica. Nella medesima pronuncia è stato peraltro riconfermato che lo Stato potrà sempre procedere in futuro, con la necessaria partecipazione delle Regioni interessate, in ossequio al principio di leale collaborazione, a riconoscere a taluni porti carattere di rilevanza economica internazionale, o di preminente interesse nazionale, così da giustificare la competenza legislativa ed amministrativa dello Stato; ed è stato pure soggiunto che, anche attualmente, non potrà comunque essere inibito od ostacolato lo svolgimento nei porti regionali delle competenze che l'attuale riparto attribuisce in via esclusiva allo Stato.

In base a un analogo itinerario argomentativo, nella sentenza n. **344**, la Corte ha dichiarato che non spettava allo Stato adottare la nota con la quale il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti impartiva ai propri uffici dipendenti direttive con cui il Ministero intendeva riappropriarsi della competenza a provvedere in ordine alle concessioni demaniali relative a porti turistici e commerciali di rilevanza economica regionale ed interregionale siti nel territorio della Regione Toscana, con ciò ponendosi in contrasto con il riparto delle competenze legislative fra Stato e Regioni in materia portuale.

Sempre con riguardo al riparto delle funzioni amministrative, merita una segnalazione la sentenza n. **39**, che ha deciso un conflitto di attribuzione tra enti con il quale la ricorrente Regione Abruzzo denunciava la competenza del Commissario per il riordino degli usi civici a decidere in ordine alla legittimazione dei terreni demaniali soggetti ad usi civici che siano stati illegittimamente occupati. La Corte ha osservato che il procedimento per la legittimazione delle occupazioni abusive ha carattere amministrativo e non giurisdizionale, come risultava chiaramente già dal d.P.R. n. 616 del 1977, mentre, dopo l'entrata in vigore del nuovo art. 118 della Costituzione, l'attribuzione di queste funzioni costituisce realizzazione, nella materia, dei principî di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, dato che la loro allocazione a livello regionale ne permette l'idoneo esercizio unitario. Con questa argomentazione è stato accolto il ricorso per conflitto, dichiarandosi che non spettava al Commissario per il riordino degli usi civici accertare le condizioni di legittimazione delle occupazioni abusive di terreni gravati da usi civici, provvedere alla legittimazione e determinare la misura del canone da corrispondere per giovare della legittimazione.

7. Il potere estero delle Regioni

Nella sentenza n. **438** la Corte ha negato che l'art. 2, comma 1, lettera *d*), della legge della Regione Marche 11 luglio 2006, n. 9, nella parte in cui attribuisce alla Regione le funzioni concernenti l'organizzazione e il coordinamento delle attività delle imprese che partecipano in Italia e all'estero a manifestazioni fieristiche, sia finalizzata alla stipulazione di accordi internazionali. Si è osservato al riguardo che le funzioni assegnate hanno carattere meramente interno, il che consente di escludere che il loro esercizio possa incidere sulla politica estera dello Stato ovvero impegnarne la responsabilità.

8. L'autonomia finanziaria

Nella sentenza n. **89**, la Corte ha ritenuto costituzionalmente illegittimo l'art. 1, comma 23, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, per violazione dell'autonomia finanziaria regionale, nella parte in cui non esclude le amministrazioni e gli enti pubblici strumentali degli enti territoriali dall'imposizione di un limite all'acquisto di immobili pari ad un importo non superiore alla spesa media sostenuta nel triennio precedente. Infatti, ha motivato la Corte, l'autonomia costituzionalmente garantita alle Regioni e agli enti locali risulta violata là dove la norma impugnata prevede puntuali vincoli di spesa nei confronti di questi ultimi, in tal modo eccedendo dall'ambito dei poteri statali in materia di coordinamento della finanza pubblica.

Di analogo tenore è l'*iter* argomentativo della sentenza n. **95**, che ha portato la Corte a ritenere la illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 216, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, il quale prevede, a fini del contenimento della spesa pubblica, limiti al rimborso spese di viaggio in aereo a chi si reca in missione o viaggio di servizio all'estero, nella parte in cui si applica al personale delle Regioni e degli enti locali. La Corte ha ritenuto che la previsione, da parte della legge statale, di un limite all'entità di una singola voce di spesa della Regione non può essere considerata un principio fondamentale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici e di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., perché pone un precetto specifico e puntuale sull'entità della spesa e si risolve, di conseguenza, in un'indebita invasione dell'area riservata dall'art. 119 Cost. all'autonomia finanziaria delle Regioni. Ad esse la legge statale può solo prescrivere obiettivi (ad esempio, il contenimento della spesa pubblica), ma non imporre nel dettaglio le modalità e gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi.

Con la sentenza n. **110**, la Corte ha ritenuto non fondata, in riferimento all'art. 119 Cost., la questione di legittimità dell'art. 1, comma 286, della legge n. 266 del 2005, secondo il quale la cessione in favore di strutture sanitarie nei Paesi in via di sviluppo o in transizione, a titolo di donazione, di apparecchiature e materiali dismessi da aziende sanitarie locali, aziende ospedaliere, istituti di ricovero e cura a carattere scientifico di diritto pubblico e organizzazioni similari è promossa e coordinata dall'Alleanza degli ospedali italiani nel mondo. Secondo la Corte la

disposizione è condizionata alla volontaria adesione regionale senza che ne derivi alcuna lesione dell'autonomia finanziaria delle Regioni.

Con la sentenza n. **157**, la Corte ha ritenuto lesivo delle competenze regionali l'art. 1, commi 54 e 55, della legge finanziaria 2006, il quale fissa la riduzione delle indennità corrisposte ai titolari degli organi politici regionali nella misura del 10% rispetto all'ammontare risultante alla data del 30 settembre 2005, in quanto la disposizione censurata pone un precetto specifico e puntuale, comprimendo l'autonomia finanziaria regionale ed eccedendo così dall'ambito dei poteri statali in materia di coordinamento della finanza pubblica. La Corte non ha disconosciuto che la legge statale possa prescrivere criteri e obiettivi, ma ha negato che possa minutamente imporre alle Regioni gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi.

Con la sentenza n. **169** è stata ritenuta lesiva dell'autonomia finanziaria delle Regioni, in quanto norma di dettaglio e non invece principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, la disposizione di cui al comma 202 dell'art. 1 della legge 29 dicembre 2005, n. 266, il quale prevedeva che «al finanziamento degli oneri contrattuali del biennio 2004-2005 concurr[essero] le economie di spesa di personale riferibili all'anno 2005 come individuate dall'articolo 1, comma 91, della legge 30 dicembre 2004, n. 311».

Di rilievo è, poi, la sentenza n. **194**. Con tale decisione, la Corte ha affermato che in tema di autonomia finanziaria, tenuto conto della fase transitoria di persistente inattuazione dell'art. 119 Cost., non può ritenersi fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 322, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, a norma del quale «le risorse finanziarie dovute alle Regioni a statuto ordinario in applicazione delle disposizioni recate dai commi 319 e 320 sono corrisposte secondo un piano graduale definito con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze da adottare, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, entro il 31 marzo 2006».

La Corte ha escluso la lesione dell'art. 119 Cost. e dell'autonomia finanziaria delle Regioni, in quanto la norma censurata si limita a riconoscere allo Stato la possibilità di procedere con gradualità alla corresponsione di somme che sono maturate nel corso di un periodo di quattro anni. E ciò vieppiù perché si è in fase di riattivazione del sistema della compartecipazione regionale al gettito dell'IVA, sistema sospeso fino al 30 settembre 2005 dall'art. 4 del decreto legge n. 314 del 2004 (norma a suo tempo non impugnata dalle Regioni).

Con la sentenza n. **256**, la Corte ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 65 e 67, della legge n. 266 del 2005, in base al quale l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici provvede, dal 2007, alla copertura dei costi relativi al proprio funzionamento, attraverso le contribuzioni ad essa dovute dai soggetti pubblici e privati sottoposti alla sua vigilanza, tra cui anche Regioni e Province autonome quali “stazioni appaltanti”. Secondo la prospettazione regionale dette disposizioni farebbero gravare gli oneri di funzionamento dell'Autorità, finora integralmente imputati al bilancio dello Stato, sulle amministrazioni pubbliche regionali e locali, con conseguente maggior aggravio finanziario diretto nell'esplicazione delle funzioni regionali. La Corte ha escluso la ritenuta vulnerazione dell'autonomia finanziaria regionale, osservando che l'introduzione della contribuzione obbligatoria a carico dei soggetti sottoposti alla vigilanza dell'Autorità è finalizzata alla realizzazione dell'obiettivo della manovra finanziaria di contenimento della spesa pubblica, ed aggiungendo che, nella specie, non si sono determinate riduzioni nella disponibilità finanziaria delle Regioni, tali da comportare uno squilibrio incompatibile con le complessive esigenze di spesa regionale e da rendere insufficienti i mezzi finanziari dei quali la Regione dispone per l'adempimento dei propri compiti, evenienze, queste ultime – ha soggiunto la Corte – nient'affatto dimostrate dalle ricorrenti.

Di interesse è anche la sentenza n. **275**, che ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 9, della legge della Regione Sardegna 24 febbraio 2006, n. 1, sollevata in riferimento agli artt. 117, terzo comma, ultimo periodo, 119, secondo comma, della Costituzione e all'art. 7 dello Statuto speciale per la Regione Sardegna. Tale norma stabilisce, per

gli enti locali operanti nella Regione Sardegna, un sistema di calcolo del tetto massimo delle spese in conto capitale delle spese sostenibili da detti enti locali diverso da quello previsto dall'art. 1, comma 148, della legge statale 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006), in quanto, nel disciplinare autonomamente due categorie di spese deducibili, aventi carattere aggiuntivo e non sostitutivo rispetto all'elencazione contenuta nella disposizione di legge statale invocata come parametro, prevede un sistema alternativo di calcolo del tetto massimo non previsto dalla citata legge statale. Orbene – ha ritenuto la Corte – l'effetto pratico della disposizione censurata è quello di contenere ulteriormente la finanza locale, con effetti “peggiorativi” per i comuni sardi rispetto agli altri enti locali italiani. Né può dirsi – ha aggiunto la Corte – che qualsiasi interferenza regionale nella determinazione del tetto massimo di crescita della spesa pubblica sarebbe lesiva della prerogativa statale di determinare, in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, tale tetto, perché la competenza statale concorrente in materia di finanza pubblica regionale e locale, sancita dall'art. 119, secondo comma, Cost. e, per la Regione sarda, dall'art. 7 dello statuto speciale, autorizza lo Stato a stabilire limiti massimi, ma non si traduce in una preclusione alle Regioni ad adottare norme che, nell'ambito di tali limiti di crescita, siano finalizzate ad attuare gli stessi obiettivi di contenimento.

Con la sentenza n. **387**, la Corte ha ritenuto contrastare con l'autonomia finanziaria delle Regioni la previsione dell'art. 116, comma 9, del d.P.R. n. 309 del 1990, la quale, nell'abilitare le Regioni e le Province autonome a ricevere le erogazioni liberali fatte ai sensi dell'art. 100, comma 2, lettera a), del d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917, prevede che le medesime Regioni e Province autonome devono ripartire le somme percepite tra gli enti di cui all'art. 115 del t.u. sulle tossicodipendenze. La Corte ha ritenuto tale previsione in contrasto con l'art. 119 Cost., in quanto pone un preciso vincolo di destinazione rispetto ad entrate costituite da erogazioni liberali disposte direttamente in favore delle Regioni. Infatti, la predeterminazione di vincoli siffatti da parte dello Stato, al di fuori degli indirizzi e dei limiti resi necessari dal coordinamento della finanza pubblica, è lesiva dell'autonomia finanziaria, costituzionalmente protetta, delle Regioni e delle Province autonome.

8.1. L'istituzione statale di fondi speciali a destinazione vincolata

Una tematica frequentemente oggetto di scrutinio da parte della Corte è quella inerente alla istituzione, da parte dello Stato, di fondi a destinazione vincolata.

In proposito, con la sentenza n. **141**, la Corte ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 330, 331, 332 e 333, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, censurati in quanto, prevedendo l'istituzione di un fondo presso lo stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze e la concessione di un assegno, per ogni figlio nato o adottato nel 2005 o per ogni figlio secondo o ulteriore nato o adottato nel 2006, all' esercente la patria potestà appartenente a nucleo familiare con reddito complessivo non superiore a euro 50.000, contrasterebbero con l'art. 8, n. 25, del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 e con l'art. 4, comma 3, del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266. Le norme in oggetto non rientrano nella materia “assistenza e beneficenza”, statutariamente attribuita alle Province autonome, ma, come già affermato in un precedente relativo a disposizioni del tutto analoghe, alla materia “previdenza sociale”, di competenza esclusiva statale, dal momento che le provvidenze in esse previste hanno natura temporanea, carattere indennitario e prescindono da ogni situazione di bisogno, disagio o difficoltà economica.

In generale, la Corte ha sempre ribadito che la legittimità della destinazioni di fondi statali a finalità specifiche è condizionata alla finalizzazione dei finanziamenti ad opere o servizi di competenza statale. È stato perciò colpito da declaratoria di incostituzionalità, con la sentenza n. **105**, l'art. 1, commi 285 e 311, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, recante disposizioni che impegnano unilateralmente e per finalità specifiche e dettagliate la destinazione delle risorse residuanti dal completamento del programma di investimenti di edilizia sanitaria, materia che è riconducibile a due ambiti di competenza concorrente, il governo del territorio e la tutela della

salute. Non vale a rimuovere la ragione di incostituzionalità il fatto che non vengano intaccate le quote già assegnate alla Regione. La Corte ha infatti chiarito che la lesione dell'autonomia regionale deriva dal vincolo in sé, che comprime in modo illegittimo le scelte programmatiche delle Regioni, e non già dalla sottrazione di risorse alle Regioni medesime.

La valutazione di incostituzionalità delle norme che prevedono l'istituzione di fondi speciali in materie riservate alla competenza residuale o concorrente delle Regioni non cambia se la norma prevede prestazioni direttamente fruibili da privati. È stata pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 336, della legge finanziaria 2006, che istituiva presso il Ministero dell'economia un fondo per la concessione di garanzia di ultima istanza, in aggiunta alle ipoteche ordinarie sugli immobili, agli intermediari finanziari bancari e non bancari, per consentire ai meno abbienti, e specificamente ai giovani titolari di contratto di lavoro a tempo determinato, di contrarre di mutui diretti all'acquisto della prima casa di abitazione (sentenza n. **137**). La finalità sociale della norma impugnata non vale a rendere ammissibile la costituzione di un fondo speciale, mediante disposizioni che non trovano la loro fonte di legittimazione in alcuna delle materie di competenza esclusiva dello Stato.

È giurisprudenza costante della Corte che i fondi con vincolo di destinazione sono illegittimi se riguardano materie regionali e non sussistono ragioni di gestione unitaria con riferimento all'art. 118 Cost., come pure qualora riguardino più materie concorrenti di diversa competenza o materie che esigono una disciplina unitaria e non prevedano il coinvolgimento delle Regioni. Su questa premessa poggia la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 359, della legge finanziaria 2006 ad opera della sentenza n. **201**. La disposizione censurata istituiva un fondo per l'innovazione, la crescita e l'occupazione, ma, in considerazione del fatto che tra gli obiettivi del Piano ve ne sono alcuni che possono essere perseguiti con interventi in materie di competenza statale e altri in materie per le quali è prevista la competenza, quantomeno concorrente, delle Regioni, quali la crescita e l'occupazione, nonché la tutela della salute, il legislatore statale avrebbe dovuto, nell'esercizio della sua discrezionalità, individuare il modulo concertativo più idoneo a salvaguardare le competenze regionali, non sussistendo l'esigenza di specifici strumenti costituzionalmente vincolati di concertazione. L'incostituzionalità deriva proprio dall'aver omesso di prevedere alcuno strumento idoneo a garantire il rispetto del principio di leale collaborazione, a salvaguardia delle competenze regionali.

Con la sentenza n. **202**, la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 337, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, il quale prevede finanziamenti vincolati, finalizzati al sostegno del volontariato e di attività nel settore sociale e della ricerca. La Corte ha in proposito ritenuto che nella specie non si versasse in un'ipotesi di fondo vincolato, in quanto le disposizioni censurate, nel condizionare la riduzione del 5 per mille dell'IRPEF alla scelta del contribuente, attribuiscono le corrispondenti quote ai soggetti che svolgono attività etico-sociali indicati dal contribuente medesimo e, quindi, escludono che tali quote siano qualificabili come entrate tributarie erariali. Ne consegue che le norme censurate non istituiscono un fondo patrimoniale statale vincolato al finanziamento di una determinata spesa pubblica nelle materie di competenza legislativa regionale richiamate dalle ricorrenti, ma si limitano a conferire una mera evidenza contabile alle quote del 5 per mille incassate.

Con la sentenza n. **453**, infine, la Corte ha ritenuto non idonea ad integrare lesione delle competenze regionali la mera enunciazione del proposito di destinare risorse per finalità di intervento in settori di competenza statale, senza però che tale proposito si concretizzi specificamente, sia per entità delle risorse sia per modalità di intervento sia ancora, per le materie direttamente e indirettamente implicate da tali interventi. Su queste basi è stato considerato inammissibile, per carenza di interesse della Regione ricorrente, il ricorso proposto contro l'art. 129 del decreto legge 4 luglio 2006, n. 223, il quale ha istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri tre fondi, rispettivamente destinati alle politiche della famiglia, alle politiche giovanili, alle politiche relative ai diritti ed alle pari opportunità.

9. Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome

Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano hanno avuto una parte consistente nel contenzioso costituzionale relativo al riparto di competenze tra Stato ed enti territoriali infra-statali. Rinviando a quanto si è avuto già occasione di esporre in ordine alle questioni che coinvolgevano precipuamente parametri costituzionali (se del caso integrati dal richiamo all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001), l'attenzione deve, adesso, essere appuntata sulle questioni che hanno avuto riguardo (essenzialmente) a parametri statutari. Di particolare rilievo, nella giurisprudenza costituzionale del 2007, sono state alcune prese di posizione della Corte in merito alla titolarità di funzioni normative ed alla estensione dell'autonomia finanziaria.

9.1. Le funzioni normative

Nella giurisprudenza costituzionale del 2007, gran parte delle competenze normative evocate facendo riferimento a statuti speciali sono di tipo primario (o esclusivo). Assai più rari sono i casi di invocazione di competenze concorrenti oppure integrativo-attuative.

9.1.1. Le competenze primarie

Con riferimento alla potestà legislativa primaria delle Regioni speciali e delle Province autonome, la Corte ha avuto modo, nel 2007, di soffermarsi su titoli competenziali previsti (a) dallo statuto della Regione Siciliana, (b) da quello sardo, (c) da quello del Trentino-Alto Adige e (d) da quello del Friuli-Venezia Giulia.

(a) Il contrasto con il limite del diritto privato è alla base della declaratoria di illegittimità costituzionale della legge regionale siciliana n. 33 del 1996, nella parte in cui prevede che il contratto nazionale di lavoro giornalistico si applica anche ai giornalisti che fanno parte degli uffici stampa degli enti locali, nonché per le disposizioni in cui si prevede che ai componenti degli uffici stampa si applicano la qualifica e il trattamento contrattuale di capo servizio e, per gli uffici stampa già esistenti, di redattore capo. Alla incostituzionalità la Corte è pervenuta, nella sentenza n. **189**, osservando che il rapporto di impiego alle dipendenze di Regioni ed enti locali è retto dalla disciplina generale dei rapporti di lavoro tra privati, di modo che i principî che la legge fissa in materia, e con cui la legge regionale contrasta, costituiscono tipici limiti di diritto privato, che si impongono anche alle Regioni speciali.

Con la sentenza n. **288**, è stata dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale della legge regionale siciliana la quale, divergendo dalla disciplina statale, pone come causa di incompatibilità alla carica di consigliere comunale la presenza di una lite pendente con il Comune interessato. La Corte ha ricordato come la potestà legislativa esclusiva della Regione in tema di ineleggibilità e incompatibilità dei consiglieri degli enti locali deve essere strettamente conforme ai principî della legislazione statale, ed in particolare all'art. 51 Cost, che svolge il ruolo di garanzia generale di un diritto politico fondamentale, riconosciuto a ogni cittadino con in caratteri dell'inviolabilità. Ma, nel rigettare la questione, ha osservato che l'attualmente più severa disciplina legislativa regionale appare ragionevolmente giustificata dalle peculiari condizioni dell'amministrazione locale siciliana, caratterizzata da fenomeni particolarmente gravi di pressione della criminalità organizzata sulle amministrazioni pubbliche e dal numero e gravità di episodi di illegalità amministrativa riscontrati in tale ambito. Ciò giustificherebbe, secondo la Corte, la volontà del legislatore siciliano di predisporre strumenti idonei a garantire maggiormente il regolare ed imparziale funzionamento degli organi consiliari.

(b) La sentenza n. **373** ha avuto riguardo alla competenza in materia di «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni», prevista dallo Statuto della Regione Sardegna.

Nello scrutinare l'art. 3, comma 1, lettera b), della legge della Regione Sardegna n. 8 del 2006, il quale dispone che «le funzioni attribuite alle prefetture dal d.lgs. n. 267 del 2000 sono, salvo i casi

richiamati al comma 6 dell'art. 2, esercitate dalla Regione», la Corte ha escluso che con essa si intendesse trasferire in blocco alla Regione Sardegna tutte le funzioni attribuite ai prefetti ed alle prefetture dall'anzidetto decreto. Si è osservato infatti che la norma impugnata interviene a modificare una legge regionale interamente dedicata allo scioglimento degli organi degli enti locali ed alla nomina dei commissari, onde, secondo i comuni criteri interpretativi, alla norma impugnata deve essere attribuito un significato coerente con il contesto in cui essa si inserisce: quello di una legge che concerne soltanto lo scioglimento degli organi degli enti locali, la rimozione degli amministratori e la nomina dei commissari. Del resto, ha proseguito la Corte, per giungere a una diversa conclusione occorrerebbe ipotizzare che il legislatore regionale abbia voluto inserire in una legge interamente dedicata allo scioglimento degli organi degli enti locali una norma a carattere generale, idonea a produrre l'effetto radicale della sottrazione ai prefetti ed alle prefetture di ogni competenza in materia di enti locali, realizzando così un inopinato svuotamento di funzioni a carico di tali organi statali. In conclusione si è stabilito che la Regione Sardegna non ha superato i limiti della propria competenza legislativa di cui all'art. 3, lettera *b*), dello statuto speciale, che le conferisce potestà legislativa primaria in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni. La questione è stata dichiarata non fondata pure in riferimento all'art. 56 Statuto Sardegna, il quale prevede che le norme relative al passaggio degli uffici e del personale dallo Stato alla Regione debbano essere proposte da una Commissione paritetica ed emanate con decreto legislativo. La legge impugnata, infatti, integra una precedente legge regionale del 2005, volta a regolare l'esercizio di una potestà legislativa primaria attribuita alla Regione Sardegna dallo statuto speciale di autonomia e non prevede la creazione di nuovi uffici regionali, in sostituzione di uffici statali da sopprimere, il transito di personale, o altre regolamentazioni o misure organizzative che richiedano l'accordo tra lo Stato e la Regione. Si tratta, insomma, di discipline riguardanti competenze e procedure che si collocano tutte all'interno della materia "ordinamento degli enti locali e relative circoscrizioni" attribuita alla potestà legislativa primaria della Regione Sardegna.

(c) Lo statuto più frequentemente evocato in relazione alla sussistenza di competenze legislative di tipo primario è quello del Trentino-Alto Adige.

Con riferimento alle potestà regionali, la Corte, con la sentenza n. **273**, ha sottolineato come l'«ordinamento delle camere di commercio» rientri nella competenza legislativa esclusiva della Regione Trentino-Alto Adige, alla quale è riconosciuta altresì la titolarità delle funzioni amministrative nelle materie rientranti nella sua potestà legislativa, in base al principio del parallelismo. Per questo, ed in considerazione pure del fatto che le camere di commercio sono parte del complessivo sistema della finanza regionale, essendo a carico del bilancio regionale una parte consistente delle relative spese correnti, comprese quelle per il personale, la Corte ha dichiarato non spettare allo Stato di fissare alla Regione Trentino-Alto Adige criteri e limiti per le assunzioni a tempo indeterminato da parte delle camere di commercio. La competenza statutaria esclusiva, infatti, può essere limitata solo da norme fondamentali di riforma economico-sociale, e tale carattere non rivestono le disposizioni legislative sulle quali si fonda il decreto ministeriale impugnato nel conflitto di attribuzione deciso con l'anzidetta sentenza.

Relativamente alla Provincia di Trento, si segnala la sentenza n. **378**, che ha esaminato un ricorso statale avente ad oggetto alcune norme legislative della Provincia autonoma relative alla «designazione» delle «zone speciali di conservazione» (ZSC) ed a «i rapporti» da tenere con la Commissione europea in caso di incidenza su dette zone di piani ed interventi che possano richiedere una limitazione delle misure previste per la tutela ambientale di tali zone.

La Corte ha preliminarmente osservato che il procedimento in questione prevede: una "individuazione" dei siti da considerare come «siti di importanza comunitaria» (SIC), effettuata dalle Regioni e dalle Province autonome; la trasmissione di detta individuazione, da parte dello Stato membro, alla Commissione europea; l'approvazione da parte di quest'ultima dell'elenco dei siti; la scelta, sempre da parte della Commissione, di quelli che essa ritiene di importanza naturalistica tale da essere considerati come «zone speciali di conservazione»; ed infine la "designazione" di detti siti come «zone speciali di conservazione» da parte dello stesso Stato

membro, il quale, nel frattempo, ha dovuto “classificare” i siti ZSC come una speciale tipologia di “area protetta”.

La specifica materia oggetto di contestazione rientra nella competenza primaria della Provincia autonoma, poiché l’art. 8, comma 16, dello statuto attribuisce alla Provincia stessa la competenza in materia di «parchi e protezione della flora e della fauna». Ne consegue che la potestà legislativa della Provincia, in questa specifica materia, deve essere esercitata in armonia con la Costituzione ed i principi dell’ordinamento giuridico della Repubblica, nonché con il rispetto degli obblighi internazionali, degli interessi nazionali e delle norme fondamentali di riforma economico sociale della Repubblica.

Il Presidente del Consiglio dei ministri, ricorrente, ha denunciato la violazione dell’art. 5 della legge 8 luglio 1986, n. 349, e dell’art. 3 del 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). Tale ultima disposizione prevede che le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano “individuano” i siti di interesse comunitario per la costituzione della rete ecologica europea denominata “Natura 2000” e ne danno comunicazione al Ministero dell’ambiente, il quale raccoglie tali indicazioni in un elenco che invia alla Commissione europea, tenuta, a sua volta, a scegliere, tra tali siti, le zone speciali di conservazione. Lo stesso Ministero dell’ambiente provvede poi a “designare”, d’intesa con le Regioni, detti siti quali zone speciali di conservazione.

Aderendo alla prospettazione erariale, la Corte ha constatato il contrasto delle disposizioni impugnate con detti principi generali dell’ordinamento, nonché con le norme fondamentali di riforma economica e sociale invocati dallo Stato.

Si tratta del principio di cui all’art. 5, commi 1 e 2, della legge n. 349 del 1986, il quale è stato integrato dall’art. 8, comma 3, della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette), secondo il quale «qualora il parco o la riserva interessi il territorio di una Regione a statuto speciale o Provincia autonoma, si procede d’intesa».

Se si tiene presente che i parchi e le riserve, così come le zone speciali di conservazione, sono classificati come “aree protette”, è fin troppo evidente che il riferimento all’intesa, per la designazione ed istituzione dei parchi e delle riserve, deve a maggior ragione riferirsi anche alle zone speciali di conservazione. Tanto più che tali zone sono di interesse internazionale e la designazione di aree protette internazionali spetta allo Stato, ai sensi del citato art. 5, comma 2, della legge n. 349 del 1986.

Si è inoltre sottolineato che, per la materia in esame, occorre distinguere la “individuazione” dei siti di importanza comunitaria, dalla “designazione” delle zone speciali di conservazione, e che “individuazione” e “designazione” esprimono, nel caso di specie, due concetti diversi, consistendo l’individuazione nella pura indicazione del sito, e costituendo, invece, la “designazione” l’atto che sottopone la zona prescelta ad uno speciale statuto vincolistico, consistente nell’adozione di speciali “misure di conservazione”. In altri termini, la parola “designazione”, utilizzata nella direttiva comunitaria ha lo stesso significato che l’ordinamento nazionale ha tradizionalmente attribuito all’espressione “istituzione di un’area protetta”.

Dunque, la “designazione” di quella particolare area protetta che è stata classificata come zona speciale di conservazione, non può essere effettuata unilateralmente dalla Giunta provinciale, ma deve essere effettuata dallo Stato d’intesa con la Provincia autonoma.

Per quanto concerne la Provincia autonoma di Bolzano, ed in particolare alla competenza primaria in materia di «ordinamento dei propri uffici e del personale ad essi addetto», la Corte ha affermato nella sentenza n. **184** che essa può esplicarsi nel senso di disciplinare il rapporto di impiego o di servizio dei dipendenti, prevedendo obblighi la cui violazione comporti responsabilità amministrativa, ma non può incidere sul regime di quest’ultima, che resta affidata alla competenza dello Stato.

Sempre con riguardo alla Provincia di Bolzano, particolare attenzione merita la sentenza n. 221. In essa, non ha superato il vaglio di costituzionalità l'art. 17 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 23 dicembre 2005, n. 13, così formulato: «Il diritto di prelazione di cui agli articoli 60, 61 e 62 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 – Codice dei beni culturali e del paesaggio – trova applicazione per i beni oggetto di finanziamento *leasing* solamente per il passaggio del bene nella proprietà del locatore e non per il passaggio successivo del bene nella proprietà del locatario».

La Corte ha preliminarmente osservato che il ricorrente, adducendo come parametri le norme dello statuto, non contestava la competenza della Provincia autonoma di Bolzano a legiferare in materia di beni culturali, in conformità a quanto più volte affermato dalla Corte (sentenze n. 51 del 2006 e n. 340 del 1996), ma deduceva l'illegittimità della disciplina sottoposta a scrutinio in quanto non in armonia con la Costituzione» e con i principi generali dell'ordinamento dello Stato.

Il riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s) – che prevede la competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dei beni culturali – mentre da un lato ha la funzione di escludere che alla Provincia, nella materia in esame, possano derivare dall'assimilazione alle Regioni a statuto ordinario poteri più ampi di quelli ad essa attribuiti dallo statuto, dall'altro lato vale a sottolineare il collegamento tra il precetto di cui all'art. 9 Cost. e la disposizione attributiva, nei sensi sopra ricordati, della competenza legislativa in materia. È nell'art 9 Cost. che ha il suo fondamento l'istituto della prelazione riguardo ai beni culturali, la quale «si giustifica nella sua specificità in relazione al fine di salvaguardare beni cui sono connessi interessi primari per la vita culturale del paese» (sentenza n. 269 del 1995).

Inoltre, l'art. 8 del codice dei beni culturali (d.lgs. n. 42 del 2004), nel mantenere ferme le potestà delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome, non esclude l'applicabilità delle norme sulla prelazione. In proposito, si è rilevato che la disciplina dell'istituto della prelazione prescinde dalla specificità dei titoli giuridici degli atti ed ha riguardo soltanto ai loro effetti. Ciò risulta dal rilievo secondo cui vengono previste e regolamentate, ai fini precisi della determinazione del corrispettivo, ipotesi diverse dalla vendita di singoli beni culturali, purché comportanti trasferimenti dei medesimi a titolo oneroso.

Non hanno, quindi, importanza le finalità di finanziamento proprie dello schema negoziale in questione, né il fatto che, per quanto concerne la disciplina civilistica, il *leasing* non sia un contratto tipico, perché ciò che rileva sono i trasferimenti che si verificano nel complessivo ambito del rapporto.

Sotto tale profilo, il *leasing* finanziario si caratterizza di norma per la trilateralità del rapporto (venditore, acquirente-finanziatore o locatore, utilizzatore-locatario) e per la pluralità dei trasferimenti.

La proprietà del bene passa nella fase iniziale dal venditore all'acquirente-finanziatore, il quale, nel trasferirne il godimento all'utilizzatore dietro pagamento del canone, riveste la qualità di concedente o locatore, cui è correlativa quella di concessionario-locatario dell'utilizzatore medesimo. Al termine del rapporto, la proprietà potrà passare a quest'ultimo, che ne ha già la detenzione, nel caso in cui egli eserciti il diritto di riscatto, altrimenti resterà in capo al locatore-concedente, che verrà così a riacquistare la piena disponibilità del bene.

La disposizione censurata, la quale in siffatto schema contrattuale limita la prelazione al primo trasferimento, non soddisfa le esigenze di tutela dei beni culturali cui l'istituto della prelazione è predisposto. L'esaurimento del rapporto di *leasing*, infatti, non comporta il venir meno della qualità culturale del bene che ne è stato oggetto e dell'interesse pubblico alla sua tutela. Quest'ultima va garantita mantenendo l'amministrazione provinciale in grado di intervenire, con l'eventuale esercizio della prelazione, anche nel momento conclusivo della vicenda contrattuale, in cui l'opzione del locatario realizza – anche a distanza di molti anni dal primo – un secondo trasferimento di proprietà.

La norma impugnata deve pertanto essere dichiarata illegittima, nel suo primo periodo, limitatamente alle parole «solamente» e «non».

Nella stessa sentenza n. **221**, è stata invece rigettata la questione avverso altra disposizione, secondo cui «il diritto di prelazione non trova inoltre applicazione in caso di operazioni di *lease-back*, se il locatario si obbliga contrattualmente ad esercitare il diritto di riscatto previsto nel contratto di *leasing*. In caso di inadempimento dell'obbligo contrattuale di esercitare il diritto di riscatto, il diritto di prelazione può essere esercitato entro 60 giorni dalla scadenza del rispettivo contratto di *leasing*». La Corte, dopo aver sottolineato la permanenza dell'obbligo di denuncia del trasferimento dei beni culturali, denuncia che ha la funzione fondamentale di rendere nota la titolarità dei beni in questione e l'identità del soggetto che li detiene (sentenza n. 405 del 2006), ha affermato che la disciplina della prelazione nel rapporto c.d. di *lease-back* è caratterizzata dal trasferimento in proprietà del bene (culturale) al finanziatore, mentre la detenzione resta al cedente che conserva il godimento del bene stesso dietro pagamento del canone. Al termine del rapporto l'utilizzatore potrà esercitare il riscatto, riunendo così nuovamente proprietà e detenzione. La disposizione censurata prevede che, qualora il riscatto non venga esercitato, sorge il diritto di prelazione. Lo svolgimento dello schema contrattuale così descritto comporta che a rapporto esaurito, di norma, la situazione del bene culturale sotto il profilo che qui interessa (titolarità della proprietà) ritorni ad essere quella che era all'inizio, mentre non è mai mutato il detentore del bene. Non vi è, quindi, compromissione degli interessi pubblici alla tutela del bene culturale, poiché essi sono garantiti dalla previsione dell'insorgenza del diritto di prelazione in caso di mancato esercizio del riscatto.

(d) Tre decisioni hanno avuto ad oggetto competenze contemplate nello Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia.

Nella prima (sentenza n. **238**), si è ribadito che la competenza primaria attribuita alle Regioni a statuto differenziato in materia di ordinamento degli enti locali non è intaccata dalla riforma del titolo V della Costituzione, ma sopravvive, quanto meno nello stesso ambito e con gli stessi limiti definiti dagli statuti. La Corte ha pure confermato che per le competenze legislative aventi fondamento negli Statuti speciali vige ancora il principio del parallelismo tra le funzioni legislative e le funzioni amministrative. In termini concreti, la Corte ha stabilito che la legislazione della Regione Friuli in tema di enti locali non è vincolata all'osservanza delle singole disposizioni del testo unico degli enti locali, ma deve rispettare il principio autonomistico, nel senso che, tramite le sue autonome determinazioni deve favorire la piena realizzazione dell'autonomia degli enti locali: la legge cost. n. 2 del 1993 ha riconosciuto, infatti, al legislatore delle Regioni speciali una potestà di disciplina differenziata rispetto alla corrispondente legislazione statale, ma nei limiti dei principi fondamentali dell'ordinamento giuridico statale. Tanto premesso, si è ritenuto che il mancato riconoscimento, da parte del legislatore regionale, di “funzioni proprie” alle Province non implica il disconoscimento dell'esistenza di un nucleo di funzioni intimamente connesso al riconoscimento del principio di autonomia degli enti locali sancito dall'art. 5 Cost. Non è infatti possibile parlare in generale di competenze storicamente consolidate dei vari enti locali, che siano immutabili da parte del legislatore statale e regionale, e lo stesso ricorso al criterio storico-normativo, pure utile per la ricostruzione del concetto di autonomia provinciale e comunale, è utilizzabile solo limitatamente a quel nucleo fondamentale delle libertà locali che emerge da una lunga tradizione e dallo svolgimento che esso ebbe durante il regime democratico. Anche l'attribuzione ai Comuni, associati in Ambiti per lo sviluppo territoriale, di funzioni concernenti il coordinamento dello sviluppo economico e sociale, non esclude la sussistenza, in capo alla Provincia, di una funzione di coordinamento provinciale, che è anzi espressamente riconosciuta dalla legge oggetto di censura.

La sentenza n. **286** ha deciso un ricorso con il quale il Governo lamentava che la Regione Friuli-Venezia Giulia, nell'esercizio della sua competenza primaria in materia di ordinamento degli enti locali e di urbanistica, avesse violato le norme costituzionali, omettendo di tenere conto dell'esistenza di funzioni proprie della Provincia relativamente al potere di pianificazione territoriale. La Corte ha escluso che possano darsi funzioni storicamente consolidate e immutabili delle Province e che tra queste rientri la funzione di pianificazione territoriale dell'area vasta, concludendo che, ai fini della verifica del rispetto dell'autonomia degli enti locali, non rileva la disciplina di un particolare settore o istituto, ma la complessiva configurazione da parte

della legislazione regionale del ruolo della Provincia in termini effettivamente adeguati alla sua natura di ente locale necessario di secondo livello. Ed ai fini di tale valutazione occorre avere riguardo al complesso della legislazione sull'amministrazione locale per verificarne la coerenza con il principio dell'autonomia, deducibile dall'art. 5 della Costituzione. Una coerenza che la Corte ha rinvenuto con riguardo a ciascuna delle disposizioni della impugnata legge regionale n. 30 del 2005.

Infine, nella sentenza n. **303**, la Corte ha scrutinato la legge della Regione Friuli-Venezia Giulia in tema di infrastrutture di telefonia mobile per la parte in cui assorbe nel procedimento pianificatorio la fase di localizzazione dei singoli impianti di telefonia. La Corte, nel respingere la censura secondo la quale il quadro delle competenze normative in materia di inquinamento elettromagnetico precluderebbe alla Regione un'attività pianificatoria relativa all'intero territorio, ha ritenuto che venga qui in gioco la competenza statutaria, di tipo esclusivo, in materia di «urbanistica», che non soggiace all'osservanza dei principî fondamentali sanciti dalla legge statale, ma solo ai limiti statutariamente previsti. Da ciò la conclusione che la Regione è libera, per tale profilo, di strutturare in forme differenti la fase di pianificazione concernente l'insediamento urbanistico e territoriale degli impianti. Per i profili concernenti l'ordinamento della comunicazione, competenza che, in forza della clausola di maggior favore, si estende anche alle Regioni speciali, la Corte ha escluso che le norme denunciate comportino alcuna diretta compromissione degli interessi ascrivibili alla competenza legislativa dello Stato.

9.1.2. Le competenze concorrenti

Per quel che concerne le competenze concorrenti previste negli statuti speciali, si segnalano tre decisioni, la prima relativa allo statuto sardo e le altre due a quello del Trentino-Alto Adige.

Alla competenza concorrente statutariamente affidata alla Regione Sardegna in materia di igiene e sanità pubblica è stato ricondotto l'art. 6, comma 19, della legge regionale Sardegna n. 6 del 2001, il quale fa «divieto di trasportare, stoccare, conferire, trattare o smaltire, nel territorio della Sardegna, rifiuti, comunque classificati, di origine extraregionale». La disposizione è stata dichiarata incostituzionale perché, omettendo di distinguere, ai fini della applicabilità del divieto, fra rifiuti urbani non pericolosi e rifiuti speciali, contrasta con il principio fondamentale della legislazione statale che impone l'autosufficienza locale, con correlativo divieto di smaltimento dei rifiuti extraregionali, limitatamente ai rifiuti urbani non pericolosi, mentre non vale per i rifiuti speciali e pericolosi. Da ciò la illegittimità costituzionale, pronunciata con la sentenza n. **12**, della disposizione censurata, la quale, operando una indiscriminata assimilazione di ogni genere di rifiuto di origine extraregionale, ne vieta globalmente l'ingresso nel territorio regionale, anche se tale ingresso sia finalizzato allo smaltimento di rifiuti speciali pericolosi e perciò contrasta con il principio fondamentale rilevabile nella legislazione dello Stato.

Nella sentenza n. **50**, la Corte era chiamata a scrutinare la legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 16 del 1995, ed in particolare la disposizione che esplicitamente esclude per il personale del ruolo sanitario ogni forma di attività libero-professionale extramuraria e nega implicitamente il diritto al trattamento economico aggiuntivo per i dirigenti con rapporto di lavoro esclusivo. La disciplina, che è stata ricondotta sia all'ambito materiale della tutela della salute, sia a quello dell'igiene e sanità, compresa l'assistenza sanitaria e ospedaliera di cui allo Statuto speciale del Trentino-Alto Adige, è stata dichiarata illegittima, nella parte in cui esclude per i dirigenti sanitari il diritto di opzione, per il contrasto che viene a determinarsi con il principio fondamentale della legislazione statale secondo il quale la facoltà di scelta tra i due regimi di lavoro dei dirigenti sanitari (esclusivo e non esclusivo) deve essere comunque assicurata.

Con la sentenza n. **80**, infine, la Corte ha ritenuto, in sede di conflitto di attribuzione, che non spetta allo Stato procedere a verifiche sulla gestione delle liste di attesa nelle strutture sanitarie della Provincia di Bolzano, con la conseguenza che deve essere disposto l'annullamento della lettera del Ministro della salute 5 maggio 2005, della nota del direttore generale del Ministero della salute 5 maggio 2005, nonché del verbale del Comando Carabinieri per la sanità, NAS di Trento, del 18 maggio 2005, aventi, appunto, ad oggetto la verifica del fenomeno delle "liste di attesa nella sanità".

La Corte ha ritenuto che detti atti incidono su ambiti di competenza riservati alla Provincia autonoma nella materia, di competenza concorrente, di «igiene e sanità, ivi compresa l'assistenza sanitaria e ospedaliera» (art. 9, primo comma, numero 10, del d.P.R. n. 670 del 1972), nonché in materia di funzionamento e gestione degli enti sanitari (art. 2, comma 2, del d.P.R. n. 474 del 1975). Ed invero, ha motivato la Corte, anche se quella in esame rappresenta un'ipotesi nella quale si verifica una concorrenza di competenze, statali e regionali, va rilevato che la normativa statutaria e, segnatamente, quella di attuazione dello statuto, conferiscono ad entrambe le Province autonome specifici poteri di verifica su tutta l'attività svolta dalle Aziende Unità sanitarie locali e dalle Aziende ospedaliere ed in genere dalle strutture di sanità pubblica (artt. 2, comma 2, e 3 del d.P.R. n. 474 del 1975), operanti nelle Province, poteri da intendersi riferiti anche alla verifica della congruità dei tempi di attesa delle prestazioni di assistenza sanitaria. La Corte ha quindi concluso che è la stessa disciplina attuativa dello statuto regionale a radicare la competenza delle Province autonome quanto all'attività di verifica dei tempi di attesa, data la stretta inerenza della materia con la "garanzia" della adeguatezza delle prestazioni sanitarie in relazione agli standard previsti a livello nazionale o comunitario.

9.1.3. Le competenze integrativo-attuative

Con riferimento alle competenze integrativo-attuative, viene in rilievo la sentenza n. **21**, con la quale la Corte ha stabilito che non ledono le attribuzioni dello Stato in materia di tutela e sicurezza del lavoro le disposizioni della legge Regione Sardegna n. 20 del 2005, che prevedono la partecipazione di rappresentanti della scuola, della formazione e delle università al sistema regionale dei servizi per il lavoro, previo accreditamento rilasciato dalla Giunta regionale. La Corte, in particolare, ha ritenuto che le disposizioni impugnate costituiscono esercizio del potere della regione di emanare norme attuative e integrative in materia di istruzione e di lavoro ed ha pure escluso che esse ledano l'autonomia universitaria, osservando come ragioni logico-sistematiche e letterali inducano ad escludere che l'accreditamento possa essere attribuito d'ufficio, e ad affermare che esso costituisce esplicazione dell'autonomia delle università, che potranno richiederlo oppure no.

9.2. L'autonomia finanziaria

Di particolare interesse è il passaggio della sentenza n. **169**, nel quale la Corte, valutando le questioni di legittimità costituzionale dei commi da 198 a 206 dell'art. 1 della legge 29 dicembre 2005, n. 266, sollevate con riferimento ai parametri degli statuti speciali degli enti ad autonomia differenziata, ha affermato che, «quanto alla denunciata violazione dei parametri statutarî, va rilevato che essi non attribuiscono agli enti ad autonomia speciale ricorrenti competenze legislative che possano essere lese da principî fondamentali di coordinamento della finanza pubblica attinenti alla spesa», come quello posto dal legislatore statale con il comma 198. La Corte ha, infatti, chiarito che tali principî «devono ritenersi applicabili anche alle autonomie speciali, in considerazione dell'obbligo generale di partecipazione di tutte le Regioni, ivi comprese quelle a statuto speciale, all'azione di risanamento della finanza pubblica».

La Corte, con la sentenza n. **191**, ha invece ritenuto inammissibile il conflitto di attribuzione proposto dalla Regione Siciliana, per asserita violazione dell'art. 36 dello statuto speciale, del d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, nonché del principio di leale cooperazione. Si è ritenuta insussistente la lesione delle prerogative regionali, asseritamente derivanti da una nota dell'Agenzia delle entrate avente ad oggetto il trattamento fiscale applicabile ai contributi erogati ai sensi dell'art. 2 della legge della Regione Siciliana 23 gennaio 1998, n. 3, in quanto emessa in risposta ad un interpello formale proposto dall'Assessorato regionale del lavoro, della previdenza sociale, della formazione professionale e dell'emigrazione, e pertanto assimilabile ad un mero parere, non integrante esercizio di potestà impositiva, priva di carattere vincolante nei confronti del contribuente.

Con la sentenza n. **273**, la Corte ha ritenuto la non spettanza allo Stato, e per esso al Ministro delle attività produttive, di fissare alla Regione Trentino-Alto Adige criteri e limiti per le assunzioni

a tempo indeterminato da parte delle camere di commercio ed ha, pertanto, annullato l'art. 1, comma 2, del decreto del Ministro delle attività produttive 8 febbraio 2006 (emanato in attuazione dell'art. 1, comma 98, della legge n. 311 del 30 dicembre 2004), nella parte in cui prevedeva che le disposizioni del decreto medesimo si applicassero nella Regione Trentino-Alto Adige. La Corte ha ritenuto che la competenza statutaria esclusiva, nel cui ambito rientra l'ordinamento delle camere di commercio, può essere limitata solo da norme fondamentali di riforma economico-sociale. Tra queste ultime, ha affermato la Corte, non può annoverarsi l'art. 1, comma 98, ultimo periodo, della legge n. 311 del 2004, che non detta norme di principio dirette a fissare criteri generali di spesa, ma pone limiti puntuali a specifiche voci tra cui quelle per assunzioni a tempo indeterminato.

Con la sentenza n. **256**, la Corte ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 67, della legge n. 266 del 2005, proposta (in via subordinata) dalla Provincia autonoma di Bolzano, con riferimento all'art. 75 del proprio statuto speciale, in quanto il menzionato comma 67, imponendo anche alla Provincia autonoma, coinvolta nelle procedure di appalto in ambito provinciale, una contribuzione obbligatoria per il funzionamento dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, violerebbe la riserva in favore delle Province autonome dei nove decimi del gettito delle entrate tributarie erariali riscosse nel territorio provinciale. La Corte ha ritenuto che la norma censurata, nel pieno rispetto della norma statutaria evocata, dispone in ordine ad un tributo erariale di spettanza di un soggetto sostanzialmente riconducibile alla categoria degli enti pubblici, cioè dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, escludendo così l'attribuzione alle Province autonome del previsto contributo obbligatorio.

Di rilievo è la sentenza n. **359**, con la quale la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 44 della legge della Regione Siciliana 23 dicembre 2002, n. 23, nella parte in cui stabilisce, con effetto dall'entrata in vigore della legge regionale 23 gennaio 1998, n. 3, sino a tutto l'anno 2002, nuovi criteri di calcolo delle maggiorazioni da corrispondere ai soggetti impiegati in lavori socialmente utili per una durata oraria eccedente quella ordinaria. Infatti, ha ritenuto la Corte, la norma censurata, nell'adottare per i lavoratori socialmente utili, con efficacia dalla data di entrata in vigore della legge regionale n. 3 del 1998, un criterio di computo del compenso spettante in caso di prestazioni eccedenti la durata ordinaria comportante un rilevante aumento di spesa, non quantifica tale spesa ulteriore e non ne prevede la copertura per gli anni anteriori al 2003, così violando il principio di cui all'art. 81, quarto comma, della Costituzione, vincolante anche per la Regione Siciliana.

10. Le variazioni territoriali delle Regioni

In un conflitto di attribuzione sollevato in relazione a tre atti prodromici alla celebrazione del referendum per il distacco del comune di Noasca dalla Regione Piemonte e l'aggregazione alla Regione Valle d'Aosta, la Corte ha osservato che l'art. 132 Cost. si riferisce a tutte le Regioni, ciò che basta a respingere la tesi secondo la quale il territorio della Regione valdostana non sarebbe modificabile se non mediante la procedura di revisione statutaria (sentenza n. **66**). Analogamente, è stata respinta la opinione della ricorrente, secondo la quale la necessità di assicurare una piena tutela ad una particolare comunità etnico-linguistica può essere garantita solo da procedure interne allo speciale ordinamento regionale, sul rilievo che a questo fine sono già previste ed utilizzate a livello statale fonti ordinarie e costituzionali; e che inoltre il secondo comma dell'art. 132 Cost. è diretto a garantire un ruolo significativo alle popolazioni locali, nel complesso rapporto fra interessi locali, regionali e nazionali nei processi di distacco-aggregazione di un comune da una Regione all'altra, con ridisegno del territorio delle Regioni. Quanto infine alla pretesa di far intervenire il Presidente della Regione interessata nella seduta del Consiglio dei ministri che delibera lo svolgimento del *referendum* territoriale, la Corte ha ricordato come proprio la recente modifica costituzionale del secondo comma dell'art. 132 chiarisca ulteriormente che il soggetto interessato in questa fase del tutto prodromica del procedimento è la sola collettività locale appartenente al Comune interessato dalla proposta di distacco-aggregazione.

Capitolo IV

La Repubblica e gli ordinamenti sovranazionali

1. Diritto interno e Convenzione europea dei diritti dell'uomo

In due pronunce di grande importanza viene sviluppato con ampiezza di argomentazioni il problema del ruolo delle norme della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) nell'ordinamento italiano.

La sentenza n. **348** ha escluso la riconducibilità di tali norme sia all'art. 11 Cost. che all'art. 10, primo comma, Cost.

L'art. 11 Cost., nel consentire le limitazioni della sovranità nazionale necessarie per promuovere e favorire le organizzazioni internazionali volte ad assicurare la pace e la giustizia fra le Nazioni, rappresenta il fondamento costituzionale del principio per cui le norme comunitarie debbono «avere piena efficacia obbligatoria e diretta applicazione in tutti gli Stati membri, senza la necessità di leggi di ricezione e adattamento, come atti aventi forza e valore di legge in ogni Paese della Comunità, sì da entrare ovunque contemporaneamente in vigore e conseguire applicazione eguale ed uniforme nei confronti di tutti i destinatari». Questo articolo, però, non riguarda le norme della CEDU che, «pur rivestendo grande rilevanza, in quanto tutelano e valorizzano i diritti e le libertà fondamentali delle persone, sono pur sempre norme internazionali pattizie, che vincolano lo Stato, ma non producono effetti diretti nell'ordinamento interno, tali da affermare la competenza dei giudici nazionali a darvi applicazione nelle controversie ad essi sottoposte, non applicando nello stesso tempo le norme interne in eventuale contrasto».

Tali valutazioni sono supportate anche dalla nuova versione dell'art. 117, primo comma, Cost., che distingue significativamente i vincoli derivanti dall'«ordinamento comunitario» da quelli riconducibili agli «obblighi internazionali»: «con l'adesione ai Trattati comunitari, l'Italia è entrata a far parte di un «ordinamento» più ampio, di natura sopranazionale, cedendo parte della sua sovranità, anche in riferimento al potere legislativo, nelle materie oggetto dei Trattati medesimi, con il solo limite dell'intangibilità dei principi e dei diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione»; viceversa, la Convenzione non crea un ordinamento sopranazionale e non produce norme immediatamente applicabili negli Stati membri, ma è qualificabile come «un trattato internazionale multilaterale [...] da cui derivano «obblighi» per gli Stati contraenti, ma non l'incorporazione dell'ordinamento giuridico italiano in un sistema più vasto, dai cui organi deliberativi possano promanare norme vincolanti, omesso medio, per tutte le autorità interne degli Stati membri».

La Corte ha altresì escluso le disposizioni della CEDU dall'ambito di operatività dell'art. 10, primo comma, Cost., che, con l'espressione «norme del diritto internazionale generalmente riconosciute», «si riferisce soltanto alle norme consuetudinarie e dispone l'adattamento automatico, rispetto alle stesse, dell'ordinamento giuridico italiano»; viceversa, le norme pattizie esulano dalla portata dell'art. 10 Cost. e di questa categoria fa parte la CEDU, «con la conseguente impossibilità di assumere le relative norme quali parametri del giudizio di legittimità costituzionale, di per sé sole, [...] ovvero come norme interposte».

L'incidenza della CEDU nell'ordinamento giuridico italiano deve, oggi, essere riconsiderata alla luce del nuovo art. 117, primo comma, Cost., che condiziona l'esercizio della potestà legislativa dello Stato e delle Regioni al rispetto degli obblighi internazionali, tra i quali rientrano quelli derivanti dalla Convenzione. Infatti, prima della sua modifica, «l'inserimento delle norme internazionali pattizie nel sistema delle fonti del diritto italiano era tradizionalmente affidato [...] alla legge di adattamento, avente normalmente rango di legge ordinaria e quindi potenzialmente modificabile da altre leggi ordinarie successive», con la conseguenza che esse non potevano essere assunte a parametro del giudizio di legittimità costituzionale. Inoltre, data la difficile individuazione del rango delle norme della CEDU, che, nonostante la veste formale di mere fonti di primo grado, si muovevano nel campo della tutela dei diritti fondamentali della persona, restava il problema della

eventuale disparità di contenuto fra esse e una legge posteriore: incertezza che aveva spinto alcuni giudici a disapplicare direttamente le norme interne in contrasto.

Secondo la sentenza in esame, il nuovo testo dell'art. 117, primo comma, Cost. attrae le disposizioni della CEDU nella sfera di competenza della Corte, poiché gli eventuali contrasti generano questioni di legittimità costituzionale, con la conseguenza che il giudice non può disapplicare la norma ritenuta in contrasto con una norma della CEDU. La struttura dell'art. 117, primo comma, Cost. sviluppa la sua operatività solo se posta in stretto collegamento con altre norme, di rango sub-costituzionale, intermedio fra la Costituzione e la legge ordinaria, «destinate a dare contenuti ad un parametro che si limita ad enunciare in via generale una qualità che le leggi in esso richiamate devono possedere»: così, l'art. 117 «diventa concretamente operativo solo se vengono determinati quali siano gli “obblighi internazionali” che vincolano la potestà legislativa dello Stato» e tra le disposizioni che integrano il parametro vanno annoverate quelle della CEDU, che hanno la funzione di «concretizzare nella fattispecie la consistenza degli obblighi internazionali dello Stato».

A ciò si aggiunga che, rispetto agli altri trattati internazionali, la CEDU ha previsto la competenza di un organo giurisdizionale, la Corte europea per i diritti dell'uomo, che ha il compito di interpretare le norme della Convenzione stessa, con la conseguenza che tra gli obblighi internazionali assunti dall'Italia con la ratifica della CEDU c'è quello di «adeguare la propria legislazione alle norme di tale trattato, nel significato attribuito dalla Corte specificamente istituita per dare ad esse interpretazione ed applicazione».

Ciò non significa che le norme della CEDU, come lette dalla Corte di Strasburgo, acquistino la forza di quelle costituzionali, poiché, essendo pur sempre a livello sub-costituzionale, devono essere conformi a Costituzione: «la particolare natura delle stesse norme, diverse sia da quelle comunitarie sia da quelle concordatarie, fa sì che lo scrutinio di costituzionalità non possa limitarsi alla possibile lesione dei principî e dei diritti fondamentali o dei principî supremi, ma debba estendersi ad ogni profilo di contrasto tra le “norme interposte” e quelle costituzionali», con la conseguenza che, «nell'ipotesi di una norma interposta che risulti in contrasto con una norma costituzionale, questa Corte ha il dovere di dichiarare l'inidoneità della stessa ad integrare il parametro, provvedendo, nei modi rituali, ad espungerla dall'ordinamento giuridico italiano».

Inoltre, dato che le norme della CEDU «vivono nell'interpretazione che delle stesse viene data dalla Corte europea, la verifica della compatibilità costituzionale deve riguardare la norma come prodotto dell'interpretazione, non la disposizione in sé e per sé considerata», escludendo, peraltro, che le pronunce della Corte di Strasburgo siano incondizionatamente vincolanti ai fini del controllo di costituzionalità delle leggi nazionali.

Le medesime conclusioni si ritrovano nella sentenza n. **349**.

Premesso che l'art. 10, primo comma, Cost. concerne esclusivamente i principî generali e le norme di carattere consuetudinario, mentre non comprende le norme contenute in accordi internazionali che non riproducano principî o norme consuetudinarie del diritto internazionale, e che l'art. 11 Cost. è «la disposizione che ha permesso di riconoscere alle norme comunitarie efficacia obbligatoria nel nostro ordinamento», i Giudici costituzionali sottolineano che le disposizioni della CEDU – rese esecutive nell'ordinamento italiano con legge ordinaria, di cui acquistano il rango – non rientrano nell'ambito di operatività né dell'art. 10 Cost., in quanto meramente convenzionali, né dell'art. 11 Cost., «non essendo individuabile, con riferimento alle specifiche norme convenzionali in esame, alcuna limitazione della sovranità nazionale». Neppure si può far valere la rilevanza dell'art. 11 Cost. in via indiretta, «per effetto della qualificazione, da parte della Corte di giustizia della Comunità europea, dei diritti fondamentali oggetto di disposizioni della CEDU come principî generali del diritto comunitario»: è vero, infatti, che per consolidata giurisprudenza della Corte di Giustizia, i diritti fondamentali fanno parte dei principî generali di cui essa garantisce l'osservanza, però «il Consiglio d'Europa, cui afferiscono il sistema di tutela dei diritti dell'uomo disciplinato dalla CEDU e l'attività interpretativa di quest'ultima da parte della Corte dei diritti dell'uomo di

Strasburgo, è una realtà giuridica, funzionale e istituzionale distinta dalla Comunità europea»; inoltre, «tali principî rilevano esclusivamente rispetto a fattispecie alle quali tale diritto sia applicabile: *in primis* gli atti comunitari, poi gli atti nazionali di attuazione di normative comunitarie, infine le deroghe nazionali a norme comunitarie asseritamente giustificate dal rispetto dei diritti fondamentali». La stessa Corte di giustizia ha precisato di non avere competenza nei confronti di normative – quale quella del caso di specie – che non rientrano nel campo di applicazione del diritto comunitario.

Non è esatto neppure sostenere che la incompatibilità della norma interna con la norma della CEDU possa trovare rimedio nella semplice non applicazione da parte del giudice comune, poiché, attualmente, «nessun elemento relativo alla struttura e agli obiettivi della CEDU ovvero ai caratteri di determinate norme consente di ritenere che la posizione giuridica dei singoli possa esserne direttamente e immediatamente tributaria, indipendentemente dal tradizionale diaframma normativo dei rispettivi Stati di appartenenza, fino al punto di consentire al giudice la non applicazione della norma interna confliggente».

La sentenza passa, poi, in rassegna alcuni precedenti della Corte, dai quali è «possibile desumere un riconoscimento di principio della peculiare rilevanza delle norme della Convenzione, in considerazione del contenuto della medesima, tradottasi nell'intento di garantire, soprattutto mediante lo strumento interpretativo, la tendenziale coincidenza ed integrazione delle garanzie stabilite dalla CEDU e dalla Costituzione, che il legislatore ordinario è tenuto a rispettare». Peraltro, le disposizioni della CEDU non si collocano a livello costituzionale, «non potendosi loro attribuire un rango diverso da quello dell'atto – legge ordinaria – che ne ha autorizzato la ratifica e le ha rese esecutive nel nostro ordinamento»: con l'avvertenza che, nei casi esaminati dai menzionati precedenti, non si trattava di norme interne difformi dalle norme convenzionali, avendo, viceversa, la Corte sottolineato la «sostanziale coincidenza tra i principî dalle stesse stabiliti e i principî costituzionali [...], ciò che rendeva superfluo prendere in esame il problema del rango delle disposizioni convenzionali» (sentenze n. 388/1999, n. 123/1970, n. 120/1967 e n. 7/1967). In altri casi, citati dalla pronuncia in esame, la questione non è stata espressamente affrontata ma è stata rimarcata la «significativa assonanza della disciplina esaminata con quella stabilita dall'ordinamento internazionale» (sentenze n. 445/2002 e n. 342/1999), oppure è stato riconosciuto «valore interpretativo alla CEDU, in relazione sia ai parametri costituzionali che alle norme censurate [...], richiamando, per avvalorare una determinata esegesi, le indicazioni normative, anche di natura sovranazionale» (sentenza n. 505/1995; anche sentenza n. 231/2004).

In questo quadro si inserisce il nuovo testo dell'art. 117, primo comma, Cost., che ha colmato una lacuna, collegandosi, a prescindere dalla sua collocazione sistematica nella Carta costituzionale, al quadro dei principî che già garantivano a livello primario l'osservanza di determinati obblighi internazionali assunti dallo Stato. Ciò non significa che con tale articolo si possa attribuire rango costituzionale alle norme contenute in accordi internazionali, oggetto di una legge ordinaria di adattamento, come le norme CEDU, poiché esso determina «l'obbligo del legislatore ordinario di rispettare[le], con la conseguenza che la norma nazionale incompatibile con la norma della CEDU e dunque con gli “obblighi internazionali” di cui all'art. 117, primo comma, viola per ciò stesso tale parametro costituzionale». Così, la disposizione convenzionale di volta in volta conferente, «dà vita e contenuto a quegli obblighi internazionali genericamente evocati e, con essi, al parametro, tanto da essere comunemente qualificata “norma interposta”», soggetta, a sua volta a verifica di compatibilità con la Costituzione: qualora il giudice dubiti della compatibilità della norma interna con la disposizione convenzionale “interposta”, deve sollevare questione di costituzionalità in relazione all'art. 117, primo comma, Cost.

A ciò si debbono aggiungere le peculiarità che caratterizzano le norme della CEDU, che hanno istituito un sistema di tutela uniforme dei diritti fondamentali: se l'applicazione del sistema di norme della CEDU è attribuito in prima battuta ai giudici degli Stati membri, «la definitiva uniformità di applicazione è invece garantita dall'interpretazione centralizzata della CEDU attribuita alla Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo, cui spetta la parola ultima e la cui competenza si estende a tutte le questioni concernenti l'interpretazione e l'applicazione della Convenzione e dei suoi

protocolli».

La sentenza evidenzia, poi, il differente ruolo della Corte costituzionale italiana e della Corte di Strasburgo: «l'interpretazione della Convenzione di Roma e dei Protocolli spetta alla Corte di Strasburgo, ciò che solo garantisce l'applicazione del livello uniforme di tutela all'interno dei Paesi membri»; viceversa, alla Consulta, qualora venga sollevata questione di costituzionalità di una norma nazionale rispetto all'art. 117, primo comma, Cost., per contrasto con norme CEDU, «spetta accertare il contrasto e, in caso affermativo, verificare se le stesse norme CEDU, nell'interpretazione data dalla Corte di Strasburgo, garantiscono una tutela dei diritti fondamentali almeno equivalente al livello garantito dalla Costituzione italiana». Ciò non significa sindacare l'interpretazione delle disposizioni della Convenzione offerta dalla Corte di Strasburgo: anzi, in tal modo «risulta realizzato un corretto bilanciamento tra l'esigenza di garantire il rispetto degli obblighi internazionali voluto dalla Costituzione e quella di evitare che ciò possa comportare per altro verso un *vulnus* alla Costituzione stessa».

2. Il diritto interno ed il diritto comunitario

Sul tema del rapporto fra legislazione nazionale e sovranazionale di massimo rilievo è la sentenza n. **284**, che ha affrontato il delicato problema della compatibilità delle norme interne con le norme del Trattato CE: in particolare, il rimettente ha posto in dubbio la legittimità dell'art. 4 della legge 13 dicembre 1989, n. 401, nella parte in cui sanziona penalmente l'esercizio in Italia dell'attività di scommessa da parte di chi sia privo di concessione, autorizzazione o licenza, in rapporto agli artt. 43 e 49 del Trattato, in quanto violerebbe la libertà di stabilimento e la libera prestazione dei servizi.

Premessa l'inammissibilità della questione in rapporto all'art. 10, primo e secondo comma, Cost., essendo giurisprudenza costituzionale costante quella secondo cui detto parametro non è utilizzabile «per le norme internazionali convenzionali, rilevanti nella specie», la Corte conclude per la inammissibilità della questione anche con riferimento agli altri parametri evocati.

Il rimettente, osservano i Giudici, «non prospetta una questione di compatibilità tra norme interne e norme comunitarie prive di effetto diretto, ipotesi nella quale [...] la fonte statale serberebbe intatto il suo valore e soggiacerebbe al controllo di costituzionalità, [...] ma si duole che la normativa in esame confligga con norme comunitarie pacificamente provviste di effetto diretto»; però, nel sistema dei rapporti fra ordinamento interno e comunitario, le norme comunitarie aventi efficacia diretta «precludono al giudice comune l'applicazione di contrastanti disposizioni del diritto interno, quando egli non abbia dubbi – come si è verificato nella specie – in ordine alla esistenza del conflitto», mentre la non applicazione deve essere evitata quando – e solo quando – venga in rilievo il limite, sindacabile solo dalla Corte costituzionale, del rispetto dei principî fondamentali dell'ordinamento costituzionale e dei diritti inalienabili della persona.

Il giudice *a quo* non ignora questo principio, ma «esclude che gli sia consentita la “disapplicazione” delle norme censurate, con l'argomento della vincolatività per il giudice di merito dell'orientamento, consolidato nella giurisprudenza di legittimità, nel senso della sussistenza di esigenze di ordine pubblico a fondamento delle misure restrittive delle libertà comunitarie in esame».

Secondo il rimettente, nell'ordinamento interno si sarebbe, infatti, formato un diritto vivente non condivisibile in quanto nato da un'erronea applicazione dei parametri di valutazione forniti dalla Corte di Giustizia nella sentenza Gambelli, in base alla quale il giudice nazionale deve verificare, seguendo i criteri indicati dal giudice comunitario, «la rispondenza ad obiettivi dotati di valenza giustificativa delle restrizioni alla libertà di stabilimento ed alla libera prestazione dei servizi imposte dal legislatore italiano in materia di esercizio delle scommesse». La Cassazione avrebbe dato un seguito implausibile a tale pronuncia, concludendo che le misure restrittive in questione, perseguendo lo scopo di canalizzare la domanda e l'offerta del gioco in circuiti controllabili, per prevenire la possibile degenerazione criminale, sarebbero adeguatamente giustificate ai sensi

dell'art. 46 del Trattato; per confutare questa lettura il giudice *a quo* richiama il passo della sentenza della Corte di Giustizia circa l'impossibilità per lo Stato membro di invocare esigenze di ordine pubblico a giustificazione di una normativa di limitazione, «dopo che esso Stato abbia fatto molto per espandere le occasioni di gioco e, quindi, le occasioni di infiltrazione criminale».

Però, si legge nella sentenza n. 284, l'asserita esistenza nell'ordinamento interno di un diritto vivente in tal senso, «non vale certo a trasformare in questione di costituzionalità una questione di compatibilità della legge nazionale con norme comunitarie provviste di effetto diretto». Le statuizioni della Corte di Giustizia hanno, «al pari delle norme comunitarie direttamente applicabili cui ineriscono, operatività immediata negli ordinamenti interni» e, laddove i giudici nazionali chiamati ad interpretare il diritto comunitario, al fine di verificare la compatibilità delle norme interne, abbiano 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», considerato che la c.d questione di compatibilità comunitaria costituisce un *prius* logico e giuridico rispetto alla questione di costituzionalità, in quanto «investe la stessa applicabilità della norma censurata e pertanto la rilevanza di detta ultima questione».

L'inammissibilità è, perciò, pronunciata in quanto non compete alla Corte costituzionale ma al giudice comune accertare, eventualmente con il rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia, se le disposizioni del diritto interno configgono con le evocate norme del diritto comunitario provviste di effetto diretto.

L'art. 117, primo comma, della Costituzione (unitamente all'art. 11, inteso quale principio fondamentale) ha condotto anche alla declaratoria di incostituzionalità (sentenza n. **269**) di una disposizione contenuta in una legge della Provincia autonoma di Trento, contrastante con direttive comunitarie (norme interposte rispetto ai parametri indicati).

La disposizione prevedeva la possibilità per i proprietari di un'area gravata da vincolo preordinato all'espropriazione di realizzare direttamente le attrezzature ed i servizi pubblici per la cui attuazione è posto il vincolo espropriativo, previa convenzione con il comune diretta a disciplinare le modalità di realizzazione e di gestione dell'opera. L'illegittimità è stata motivata dalla mancata previsione dell'obbligo di procedure ad evidenza pubblica per tutti i lavori, da chiunque effettuati, di importo pari o superiore alla soglia comunitaria. A tale conclusione la Corte è pervenuta osservando che le direttive comunitarie che impongono al soggetto che procede all'appalto l'adozione di una procedura ad evidenza pubblica per la scelta del contraente, quando l'importo dell'opera da realizzare sia pari o superiore a un certo valore, si applicano anche nel caso in cui l'opera venga realizzata da un privato.