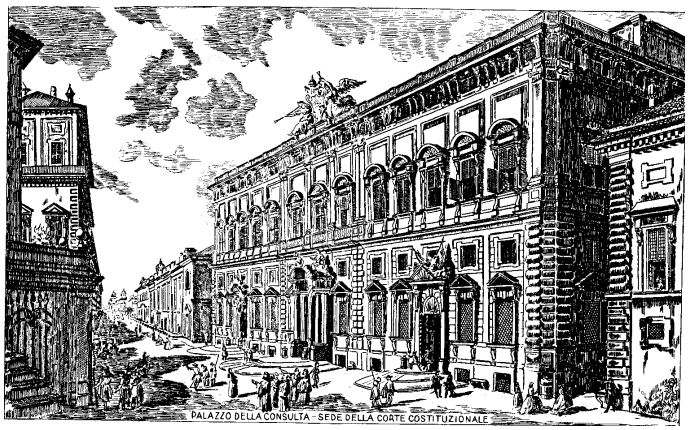
CORTE COSTITUZIONALE



RELAZIONE SULLA

GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE DEL 2006

in occasione della
Conferenza Stampa
del Presidente Franco BILE

a cura di M. Bellocci
S. Magnanensi
E. Rispoli
P. Passaglia

Palazzo della Consulta, 8 febbraio 2007

Indice sommario

Introduzione

1. Alcuni dati statistici 1
1.1. Il totale delle decisioni 1
1.2. Il rapporto tra decisioni ed atti di promuovimento 4
1.3. La forma delle decisioni 6
1.4. La scelta del rito 9
1.5. I tempi delle decisioni 12
1.6. Rinvio 13
2. Il collegio giudicante 13

Parte I

Profili processuali

Capitolo I

Il giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

1. Premessa 14
2. I giudici *a quibus* e la legittimazione a sollevare questioni di legittimità costituzionale 14
3. Il nesso di pregiudizialità tra giudizio a quo e giudizio di legittimità costituzionale: la rilevanza della questione 15
4. L'ordinanza di rimessione 16
5. La riproposizione delle questioni 20
6. L'oggetto delle questioni di legittimità costituzionale 21
7. Il parametro del giudizio 22
8. La questione di legittimità costituzionale ed i poteri interpretativi dei giudici comuni 22
9. Il contraddittorio di fronte alla Corte 24
10. La trattazione congiunta e la riunione delle cause 27
11. Le decisioni della Corte 28
11.1. Le decisioni interlocutorie 28
11.2. Le decisioni processuali 28
11.3. Le decisioni di rigetto 31
11.4. Le decisioni di accoglimento 32
12. La correzione degli errori materiali 33

Capitolo II

Il giudizio in via principale

1. Premessa 34
2. Il ricorso 34
2.1. La notifica, il deposito ed i termini per ricorrere 34
2.2. I rapporti tra il ricorso e la delibera recante la determinazione all'impugnazione 35
2.3. I contenuti del ricorso 37
3. L'oggetto delle questioni di legittimità costituzionale 42
4. Il parametro di costituzionalità 42
5. L'interesse a ricorrere 43

6. La riunione e la separazione delle cause 45
7. Il contraddittorio di fronte alla Corte 45
8. Le decisioni della Corte 47
8.1. Le decisioni interlocutorie 47
8.2. L'estinzione del giudizio 47
8.3. Le decisioni processuali 47
8.4. Le decisioni di rigetto 48
8.5. Le decisioni di accoglimento 48
9. Il controllo degli statuti ordinari ai sensi dell'art. 123 della Costituzione 50
10. La sospensiva nel giudizio sulle leggi 50

Capitolo III

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

1. Premessa 51
2. I soggetti del conflitto 51
3. La deliberazione del ricorso e il contenuto del ricorso 51
4. Gli atti impugnati 52
5. I parametri del giudizio 54
6. La materia del contendere 55
7. La riunione dei giudizi 57
8. Le decisioni della Corte 58
8.1. Le decisioni interlocutorie 58
8.2. L'estinzione del giudizio 58
8.3. Le decisioni di inammissibilità 58
8.4. Le decisioni di merito 58
8.5. Le decisioni di sospensione 58

Capitolo IV

Il giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato

Sezione I
La fase dell'ammissibilità

1. Premessa 60
2. I soggetti del conflitto 60
3. I profili oggettivi 62
4. Il ricorso per conflitto 64
5. La riproposizione del conflitto 64
6. La riunione dei giudizi 64
7. Le decisioni della Corte 65

Sezione II
La fase del merito

1. Premessa 66
2. I soggetti del conflitto 66
3. I profili oggettivi 67
4. Il ricorso per conflitto 69
4.1. La forma dell'atto introduttivo 69
4.2. I contenuti del ricorso 69
4.3. La notifica ed il deposito del ricorso 71
5. La riproposizione del conflitto 71

6. La riunione dei giudizi 72
7. Le decisioni della Corte 72

Parte II

Profili sostanziali

Capitolo I

Principi fondamentali

1. Il principio personalistico 73
2. I principi di eguaglianza e ragionevolezza 74
2.1. Il principio di eguaglianza 75
2.2. Il principio di ragionevolezza 86
3. La condizione giuridica dello straniero 92
3.1. Il diritto all'unità familiare 92
3.2. L'espulsione dello straniero 93
3.3. La regolarizzazione del lavoratore extracomunitario 95
3.4. Questioni non decise nel merito 96
4. Il diritto al lavoro 97

Capitolo II

Diritti e doveri degli individui

Sezione I
I rapporti civili

1. La libertà personale e la libertà di circolazione 99
2. I principi costituzionali in materia penale 100
2.1. La successione delle leggi penali nel tempo 100
2.2. Il principio della finalità rieducativa della pena 102
2.3. La discrezionalità del legislatore nella determinazione del trattamento sanzionatorio 103
3. I principi costituzionali in materia processuale 104
3.1. Il diritto di azione 104
3.2. Il diritto di difesa 105
3.3. La difesa dei non abbienti 109
3.4. Il giudice naturale precostituito per legge 110
3.5. Il giusto processo 111

Sezione II
I rapporti etico-sociali

1. Il diritto alla salute 114
2. La tutela della famiglia 115
2.1. La filiazione 115
2.2. Uguaglianza fra i coniugi 117
2.3. La famiglia e i rapporti successori 118
2.4. La famiglia di fatto 118

Sezione III
I rapporti economici

1. La tutela del lavoro 120
1.1. Il pubblico impiego 120

1.2. I lavoratori disabili 123
1.3. Tipologie particolari di rapporto di lavoro 124
1.4. La tutela dei crediti del lavoratore 125
2. La previdenza 126
2.1. L'indebito previdenziale 126
2.2. Le pensioni privilegiate 127
2.3. Le pensioni dei pubblici dipendenti 128
2.4. Il tetto della retribuzione pensionabile 129
2.5. La pignorabilità del trattamento pensionistico 130
2.6. Il trattamento di fine rapporto 130
2.7. L'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali 131
3. L'autonomia privata e l'iniziativa economica 131

Sezione IV
I rapporti politici

1. Il diritto di elettorato 134

Sezione V
I doveri di solidarietà

1. Le prestazioni patrimoniali 137
1.1. La disciplina dei tributi 137

Sezione VI
La tutela dei diritti nella giurisdizione

1. Il procedimento civile 142
1.1. Incompatibilità all'esercizio delle funzioni 142
1.2. La competenza per territorio 142
1.3. Morte della parte costituita 143
1.4. Le controversie in materia di circolazione stradale 143
1.5. Il procedimento di esecuzione forzata 146
1.6. Le controversie in materia di spese di giustizia 148
1.7. Le controversie in materia societaria 148
1.8. Le procedure concorsuali 149
2. Il procedimento penale 152
2.1. Le indagini preliminari 152
2.2. La custodia cautelare 153
2.3. L'udienza preliminare 153
2.4. La prova testimoniale 154
2.5. I riti alternativi 155
2.6. Il procedimento penale davanti al giudice di pace 157
3. Il contenzioso tributario 157
4. Il giudizio di responsabilità contabile 158

Capitolo III

L'ordinamento della Repubblica

Sezione I
L'ordinamento dello Stato

1. Il Parlamento 160
1.1. L'insindacabilità delle opinioni espresse dai parlamentari 160
2. La funzione normativa 163
2.1. La riserva di legge 163

2.2. Le leggi di interpretazione autentica e le (altre) leggi retroattive 164
2.3. La delegazione legislativa 167
2.4. Le fonti esterne 169
3. Il Presidente della Repubblica: la titolarità del potere di grazia 171
4. Il potere esecutivo e la pubblica amministrazione 174
4.1. Il principio di buon andamento 174
4.2. L'accesso ai pubblici uffici 176
5. La giurisdizione 180
5.1. Rapporto fra giurisdizioni 180
5.2. Il Tribunale delle acque 182
5.3. I servizi relativi alla giustizia 182

Sezione II
Le autonomie territoriali

1. L'organizzazione delle Regioni 184
1.1. L'autonomia statutaria 184
1.2. La forma di governo regionale 184
1.3. Il Consiglio regionale 186
1.4. Il procedimento legislativo regionale 187
1.5. La titolarità del potere regolamentare 187
2. Le Regioni ed il diritto internazionale 188
3. Le Regioni ed il diritto comunitario 189
4. La ripartizione delle competenze normative 190
4.1. Le materie di competenza esclusiva dello Stato 191
4.1.1. «Politica estera e rapporti internazionali dello Stato» 191
4.1.2. «Immigrazione» 191
4.1.3. «Tutela della concorrenza» 193
4.1.4. «Sistema tributario e contabile dello Stato» 196
4.1.5. «Ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali» 200
4.1.6. «Ordine pubblico e sicurezza» 203
4.1.7. «Ordinamento civile» 206
4.1.8. «Ordinamento […] penale» 207
4.1.9. «Determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» 209
4.1.10. «Norme generali sull'istruzione» 212
4.1.11. «Legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane» 213
4.1.12. «Tutela dell'ambiente [e] dell'ecosistema» 213
4.2. Le materie di competenza concorrente 220
4.2.1. «Tutela […] del lavoro» 220
4.2.2. «Professioni» 221
4.2.3. «Ricerca scientifica» 223
4.2.4. «Tutela della salute» 224
4.2.5. «Protezione civile» 235
4.2.6. «Governo del territorio» 240
4.2.7. «Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» 245
4.2.8. «Valorizzazione dei beni […] ambientali» 248
4.3. Le materie di competenza residuale delle Regioni 250
4.3.1. «Commercio» 250
4.3.2. «Turismo» 250
4.3.3. «Pesca» 251
4.3.4. «Organizzazione amministrativa della Regione» 254
4.3.5. «Formazione professionale» 258

4.3.6. «Caccia» 259
4.4. La compenetrazione delle materie «tutela dell'ambiente» ed «agricoltura» 260
4.5. L'operare congiunto di una pluralità di titoli competenziali 264
4.6. L'attrazione in sussidiarietà 268
4.7. La ripartizione del potere regolamentare 270
5. Il principio cooperativo 271
6. L'autonomia finanziaria 274
6.1. I principi di coordinamento della finanza pubblica 275
6.2. L'istituzione di fondi speciali statali a destinazione vincolata 277
6.3. Gli interventi speciali dello Stato 278
7. Il potere sostitutivo 280
8. La libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni 282
9. Le questioni decise sulla base del Titolo V nel testo anteriore alla riforma del 2001 282
10. Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome 283

Introduzione

1. Alcuni dati statistici

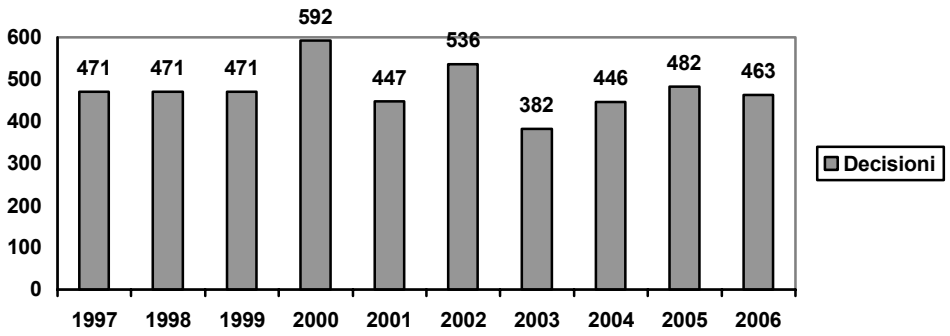
1.1. Il totale delle decisioni

Il totale delle decisioni (numerate) rese dalla Corte costituzionale nel 2006 è di 463, cui dovrebbero aggiungersi le ordinanze non numerate (quali, ad esempio, quelle che si pronunciano in merito all'ammissibilità di interventi di terzo).

Il valore si pone in linea con quello degli ultimi due anni, allorché le decisioni erano state 482 (nel 2005) e 446 (nel 2004), e 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 2006 si ponga in linea con la media degli ultimi dieci anni, che si attesta a 476,1 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, negli ultimi anni la Corte ha reso un numero di decisioni assimilabile a quello del 2006.

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

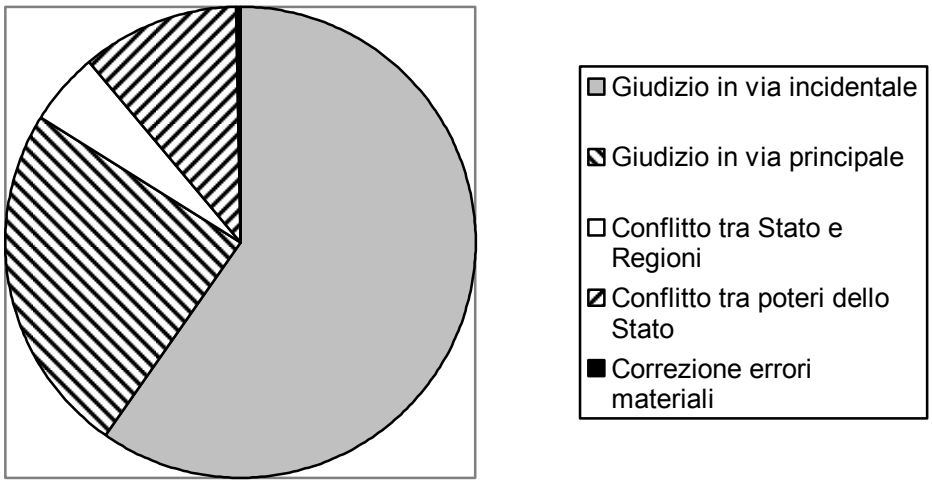


Altro dato che merita di essere analizzato, al fine di cogliere alcune caratteristiche di fondo dell'attività della Corte, è quello relativo alla suddivisione delle pronunce per tipi di giudizio.

Le 463 sono così ripartite: 276 nel giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale; 113 nel giudizio in via principale (per la terza volta, e per la seconda consecutiva, questo tipo di giudizio supera la quota simbolica delle cento decisioni in un anno: solo nel 1988 il dato fu più elevato, con 129 decisioni); 22 nel giudizio per conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni e tra Regioni; 51 in quello per conflitto tra poteri dello Stato, di cui 25 ordinanze emesse in sede di giudizio di ammissibilità e 26 decisioni rese nella fase di merito; 1 ordinanza di correzione di errori materiali; non constano, quest'anno, decisioni sull'ammissibilità di richieste di *referendum* abrogativo.

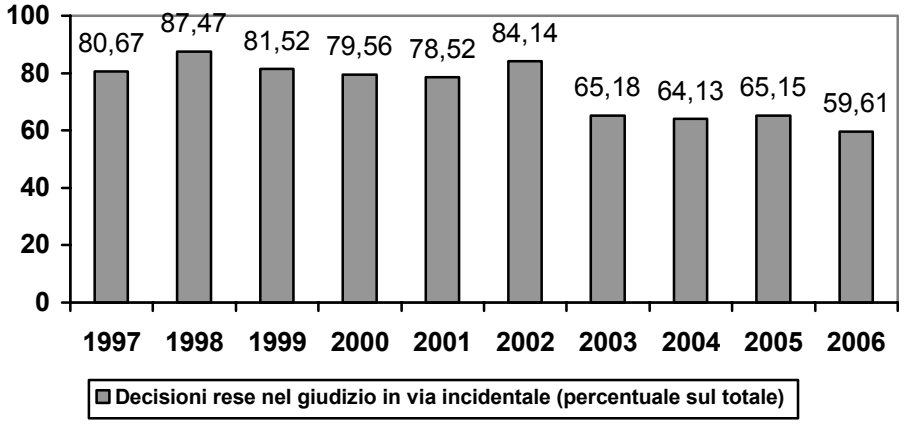
Questi dati confermano la preponderanza numerica del giudizio in via incidentale, le cui decisioni coprono il 59,61% del totale; il giudizio in via principale occupa il 24,41%, mentre i due conflitti si assestano, rispettivamente, a quota 4,75% e 11,02% (dato, quest'ultimo, che costituisce la somma del 5,40% della fase di ammissibilità e del 5,62% della fase di merito); l'ordinanza di correzione degli errori materiali copre, infine, lo 0,21% del contenzioso.

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



Il giudizio in via incidentale conferma, dunque, la propria predominanza numerica, ma – per la prima volta dopo il 1956 (quando la percentuale era stata del 58,82) – scende sotto la soglia del 60%, segnando un ulteriore ridimensionamento rispetto a quello, già significativo, degli anni 2003, 2004 e 2005 (con percentuali, rispettivamente, del 65,18, del 64,13 e del 65,15): in valore assoluto, le decisioni rese sono ben 38 in meno rispetto al 2005. I dati dei venti anni precedenti al 2003 restano, evidentemente, assai lontani, in essi oscillando il giudizio in via incidentale tra il 75 ed il 90% del totale delle pronunce, ed attestandosi su una media dell'83,64% per il periodo 1983-2002 (quest'ultimo anno presenta un valore assai prossimo alla media: 84,14%).

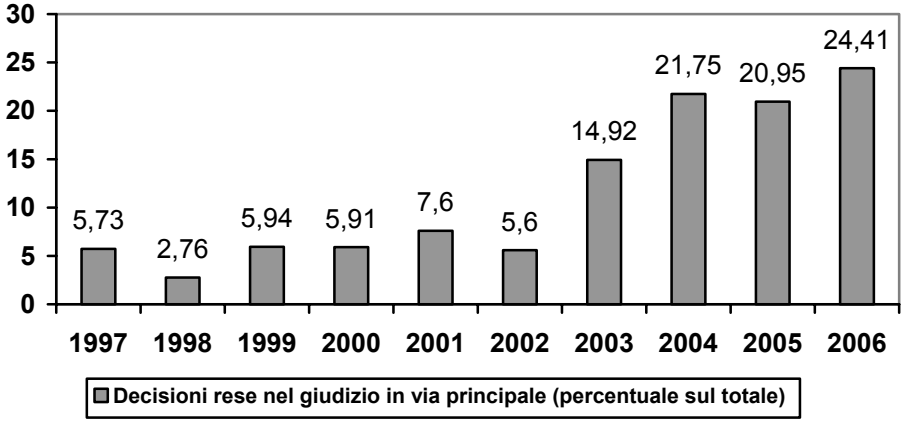
Il grafico che segue mostra l'andamento del giudizio in via incidentale negli ultimi dieci anni:



Discorso analogo, ma inverso, è da farsi per il giudizio in via principale, il quale, ancorato, per il periodo 1983-2002, 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), ha conosciuto un notevole incremento a partire dal 2003, giungendo al 14,92% e, nel 2004, addirittura al 21,75%. Alla lieve flessione in termini percentuali del 2005 (20,95%), fa

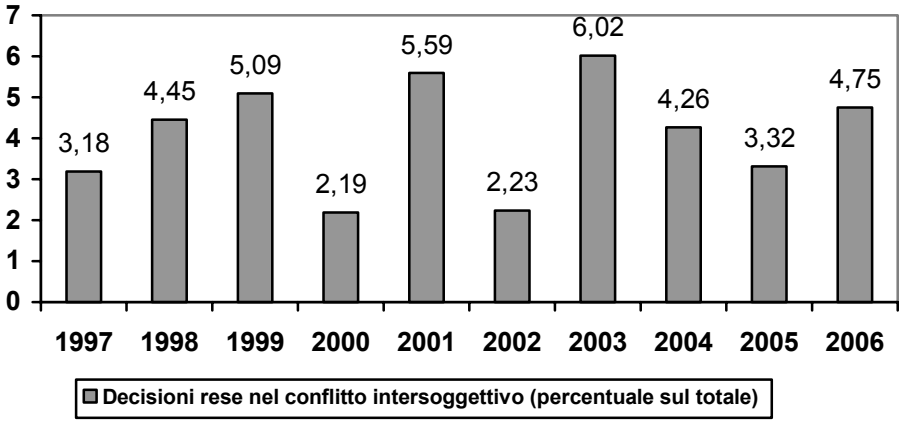
riscontro il picco di quest'anno (con 12 decisioni in più e con un +3,46% rispetto al precedente), che non trova eguali se non risalendo al 1956 (quando la percentuale fu, però, del 41,18). La crescita del contenzioso tra Stato e Regioni derivante dall'entrata in vigore del nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione continua, dunque, ad elevare il giudizio in via d'azione a valori difficilmente immaginabili prima del 2001.

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 2006 segna un non trascurabile incremento – dell'1,43% sul totale (pari a 6 decisioni in più) – rispetto al 2005 (quando la percentuale sul totale era stata del 3,32). Anche nel 2004, la percentuale era stata più bassa, seppure di poco (4,26), mentre nel 2003 il valore era stato ben più elevato (6,02%).

In una valutazione relativa agli ultimi dieci anni, il dato del 2006 si pone al di sopra della media (pari al 4,11%), superato soltanto da quelli degli anni 1999, 2001 e 2003. Il grafico che segue illustra queste risultanze:

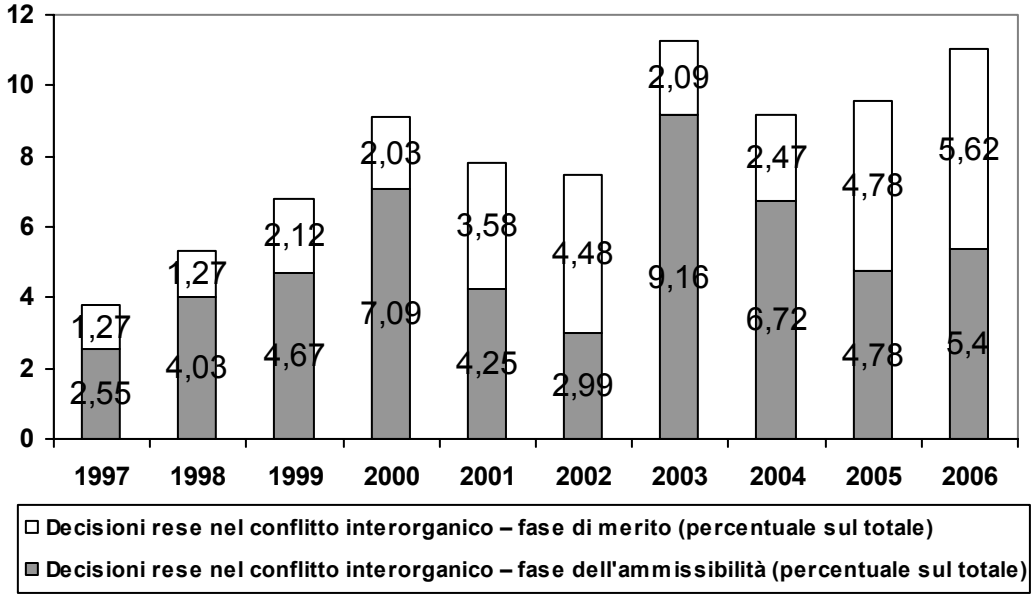


Per quanto attiene ai conflitti tra poteri dello Stato, il dato comprensivo delle decisioni rese nelle due fasi del giudizio evidenzia un discreto aumento (dell'1,48%) rispetto al 2005, quando le decisioni erano state 5 in meno e la percentuale sul totale del 9,54. La media del decennio 1997-2006, che si attesta all'8,13% del totale delle decisioni, si pone nettamente al di sotto del dato del 2006, superato, in questo periodo, soltanto dall'11,51% del 2003.

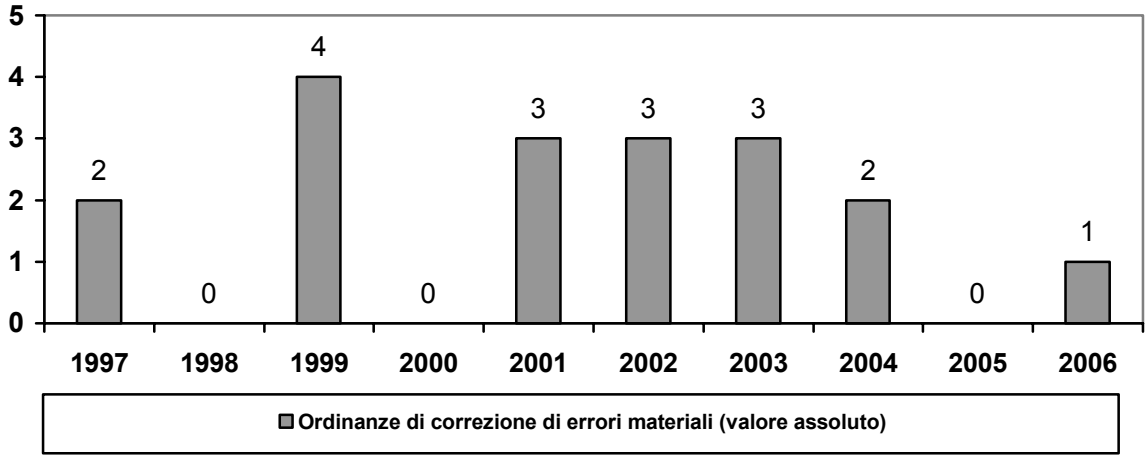
Disaggregando le decisioni della fase di ammissibilità da quelle della fase di merito, queste ultime, in valore assoluto ed in percentuale, rappresentano un dato sinora mai raggiunto: solo nel

2005 e nel 2002 è stata superata la quota di 20 decisioni (rispettivamente, 23 e 24) e quella del 4% sul totale del contenzioso (rispettivamente, il 4,78% ed il 4,48%). In ordine alla fase di ammissibilità, invece, i dati del 2000 (42 ordinanze: 7,09%), del 2003 (35 ordinanze: 9,16%) e del 2004 (30 ordinanze: 6,72%) restano sensibilmente superiori.

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:

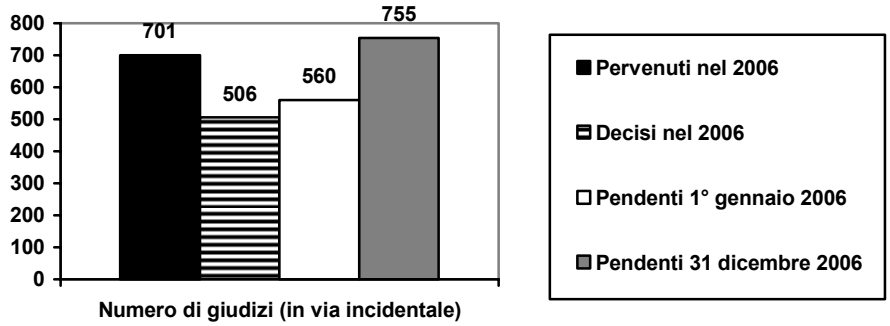


1.2. Il rapporto tra decisioni ed atti di promuovimento

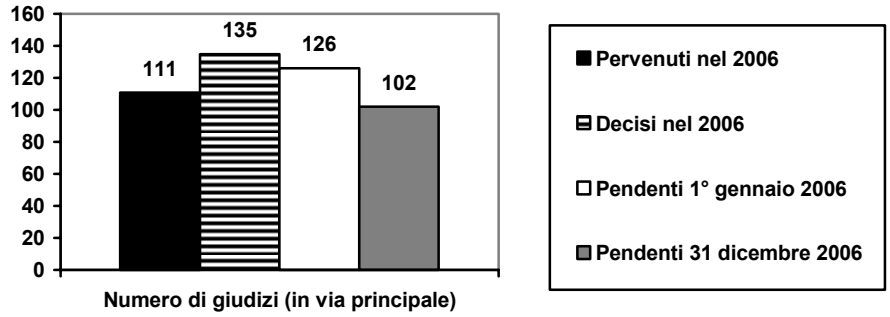
I dati concernenti il numero di decisioni assumono ancora maggiore interesse allorché vengano analizzati alla luce del numero di giudizi definiti e di giudizi pervenuti.

Con riferimento al giudizio in via incidentale, il 2005 aveva rappresentato l'anno nel quale era stato sostanzialmente smaltito quel certo arretrato venutosi a creare a seguito dell'elevato numero di ordinanze di rimessione emesse dai giudici *a quibus* nel 2003 (1.196) e nel 2004 (1.094): ai 596

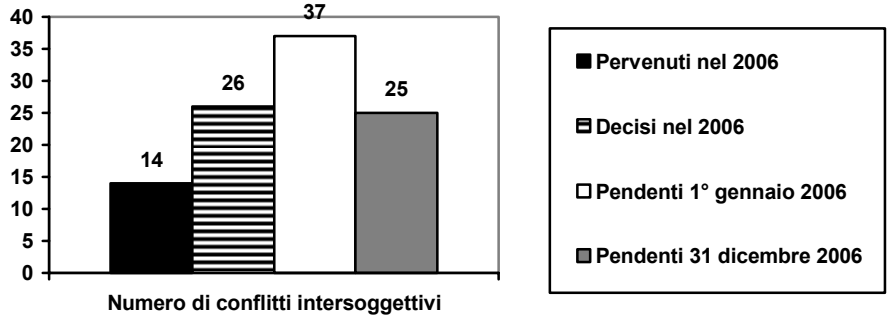
atti di promuovimento registrati avevano fatto riscontro i 1.149 decisi. Nel 2006, i dati mostrano una «normalizzazione»: gli atti di promuovimento pervenuti sono cresciuti a 701, mentre quelli decisi sono stati 506. Il saldo negativo (-195), alla luce del numero comunque relativamente contenuto di giudizi pendenti (saliti, tra il 1° gennaio ed il 31 dicembre 2006, da 560 a 755), è lungi dall'essere preoccupante.



Indiscutibilmente positivi sono, invece, i dati relativi al giudizio di legittimità costituzionale in via principale. A fronte delle 111 sopravvenienze (+10 rispetto al 2005), la Corte ha definito 135 ricorsi (+2 rispetto al 2005), 6 dei quali decisi parzialmente negli anni precedenti; un altro ricorso è stato deciso *pro parte* e resta, per il residuo, pendente (una ulteriore decisione ha avuto ad oggetto una richiesta di sospensiva di alcune disposizioni legislative impugnate con ricorso ancora da definire). Il saldo positivo di 24 (escludendo dunque il ricorso deciso parzialmente) conferma il dato positivo del 2005 (quando il saldo era stato addirittura di 32), facendo avvicinare sensibilmente le pendenze alla soglia di 100: ad inizio anno, i ricorsi integralmente o parzialmente pendenti erano 126 (120 *in toto* e 6 *pro parte*), alla fine, invece, 102 (di cui 1 parzialmente deciso).



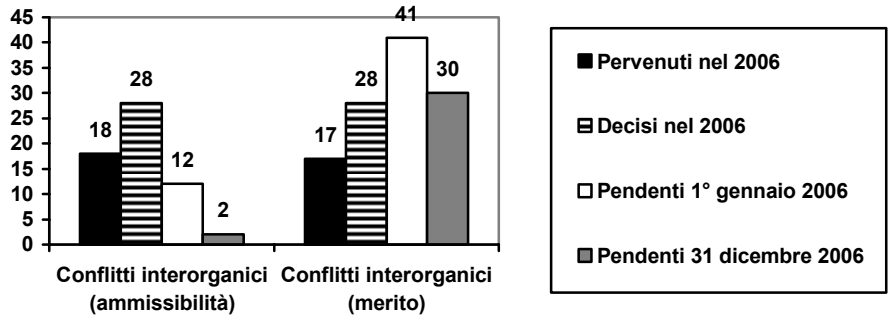
Assai confortanti sono anche i dati relativi ai conflitti intersoggettivi, che hanno visto 14 ricorsi promossi (-1 rispetto al 2005) e 26 ricorsi decisi (+4 rispetto al 2005), con un saldo positivo di ben 12 ricorsi: nell'ultimo decennio, una maggiore efficacia è stata raggiunta soltanto nel 2003, allorché ai 15 ricorsi promossi corrisposero i 36 decisi; nel 2004 e nel 2005, il saldo, sempre positivo, era stato, rispettivamente, di 6 e di 7. In conseguenza dell'elevato numero di ricorsi decisi, se al 1° gennaio 2006 i conflitti pendenti risultavano 37, alla fine dell'anno il dato è sceso a 25.



Una non trascurabile diminuzione di pendenze nel corso dell'anno è da registrarsi anche con riferimento al conflitto tra poteri dello Stato.

Per quanto attiene alla fase dell'ammissibilità, i 28 ricorsi delibati hanno superato di 10 unità i 18 ricorsi depositati (nel 2005 i due dati si erano assestati a 23, mentre, nel 2004, ai 20 ricorsi promossi avevano corrisposto 30 ordinanze), con il che il numero di conflitti ancora da delibare è sceso, tra il 1° gennaio ed il 31 dicembre 2006, da 12 a 2.

In ordine alla fase di merito, i 28 conflitti definiti hanno superato le 17 sopravvenienze, ribaltando così il dato negativo del 2005 (24 ricorsi decisi e 25 pervenuti), del 2004 (11 ricorsi decisi e 17 pervenuti) e del 2003 (8 ricorsi decisi e 22 pervenuti). Il dato delle pendenze, nel corso del 2006, è correlativamente sceso in maniera apprezzabile, da 41 a 30.



Per concludere, in tema di giudizi pervenuti e giudizi decisi, può segnalarsi che, al 31 dicembre 2006, non constano richieste referendarie di cui giudicare l'ammissibilità.

1.3. La forma delle decisioni

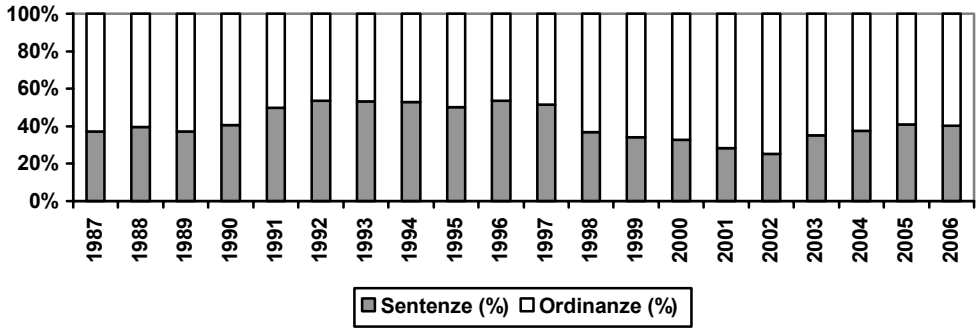
Delle 463 decisioni, le sentenze sono state 187 e le ordinanze 276, pari, rispettivamente, al 40,39% ed al 59,61%.

Il dato, che segna una sostanziale conferma della percentuale delle sentenze riscontrata nel 2005 (in cui le 198 sentenze hanno rappresentato il 41,08% del totale delle decisioni), non smentisce il *trend*, che nel medio periodo è parso concretizzarsi, relativo al rafforzamento percentuale delle sentenze rispetto alle ordinanze: ne sono dimostrazione le crescite riscontrate nel 2005 rispetto al 2004 (quando le 167 sentenze avevano rappresentato il 37,44% del totale delle decisioni), nel 2004 rispetto al 2003 (quando le 134 sentenze avevano costituito il 35,08% del totale) e nel 2003 rispetto al 2002 (quando le 135 sentenze avevano occupato il 25,19% del totale).

Nel lungo periodo, è possibile delineare una certa inversione di tendenza rispetto a quella che

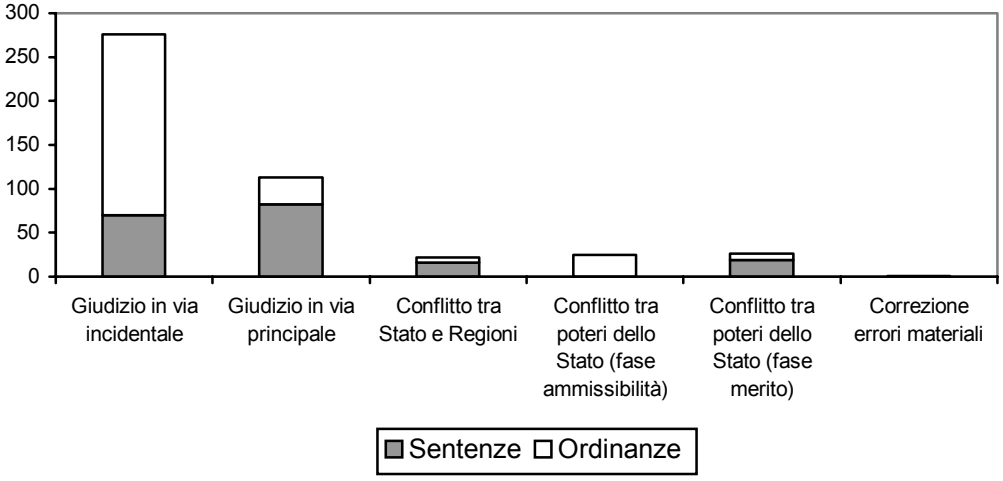
aveva dominato gli anni novanta ed i primi anni di questo secolo. In particolare, negli anni 1994-2002, la percentuale di sentenze, dall'iniziale 58,01 (picco massimo degli ultimi due decenni), era costantemente scesa (riducendosi, in un solo anno, dal 51,38% del 1997 al 36,94% del 1998) sino al 25,19%. L'inversione di tendenza è ancora lontana dal riportare il saldo percentuale delle sentenze sui livelli propri di buona parte degli anni novanta (tra il 1991 ed il 1997, la percentuale ha oscillato tra il 49,71% ed il 58,01%), assestandosi su livelli assimilabili – ma leggermente più elevati – a 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 negli ultimi venti anni:



Al di là di queste considerazioni di ordine generale, una particolare attenzione meritano i dati del 2006 disaggregati per tipo di giudizio: nel giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale, 70 sono state le sentenze e 206 le ordinanze (percentuali: 25,36 e 74,64); nel giudizio in via principale, 82 le sentenze e 31 le ordinanze (percentuali: 72,57 e 27,43); nel conflitto tra enti territoriali, 16 le sentenze e 6 le ordinanze (percentuali: 72,73 e 27,27); nel conflitto tra poteri dello Stato, con riguardo alla fase di merito, 19 sono state le sentenze e 7 le ordinanze (percentuali: 73,08 e 26,92).

Il grafico che segue riassume i dati appena forniti:

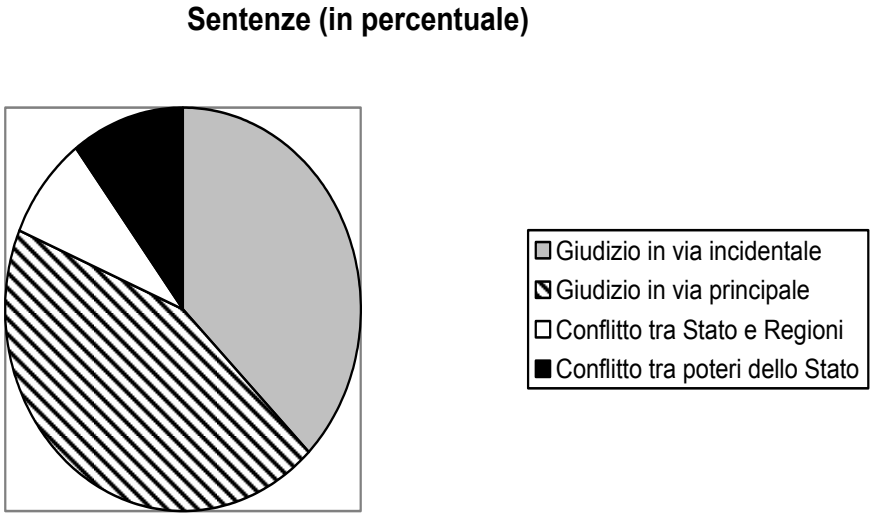


Più che la comparazione diacronica in termini percentuali (invero scarsamente significativa, a tal riguardo, potendosi constatare, con poche eccezioni, una sostanziale omogeneità dei dati rispetto agli ultimi anni), ciò che rileva è soprattutto il rapporto tra i tipi di giudizio. Avendo come riferimento le decisioni adottate con la forma della sentenza, deve sottolinearsi che, alla stessa stregua del 2004 e del 2005, anche nel 2006 il giudizio nell'ambito del quale è stato reso il maggior numero di sentenze non è stato il giudizio in via incidentale (come era accaduto invariabilmente sino al 2003), bensì il giudizio in via principale (nel 2005, alle 85 sentenze del

giudizio in via principale avevano corrisposto le 80 del giudizio in via incidentale; la forbice era stata ancor più pronunciata nel 2004, con 81 sentenze nel giudizio in via principale e 63 nel giudizio in via incidentale; già nel 2003, comunque, la distanza tra i due tipi di giudizi di legittimità costituzionale si era fortemente assottigliata: 54 sentenze nell'incidentale contro 48 nel principale).

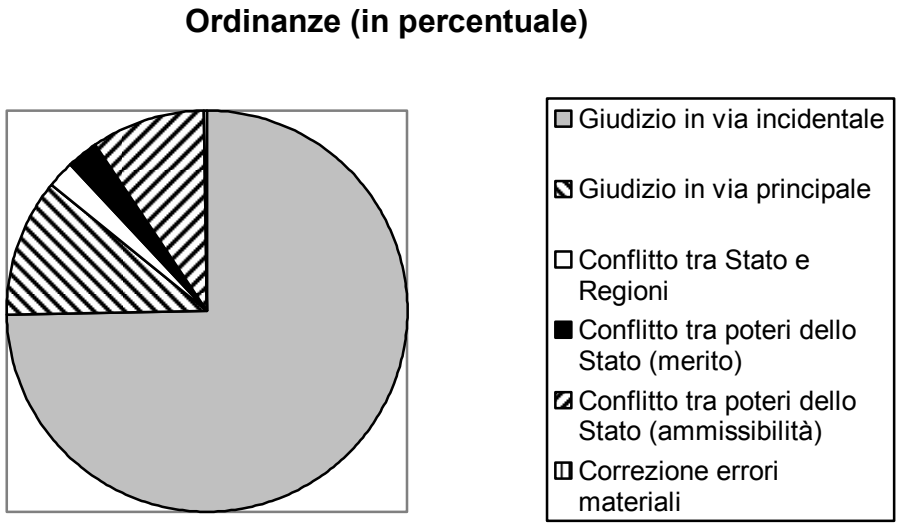
In termini percentuali, le sentenze sono state rese nel 37,43% dei casi in sede di giudizio in via incidentale, contro il 43,85% del giudizio in via principale (nel 2005, le percentuali erano, rispettivamente, il 40,40 ed il 42,93); a completare il quadro, le sentenze nei conflitti si sono assestate all'8,56 per il conflitto tra enti ed al 10,16 per quello tra poteri.

Il grafico seguente mostra questa ripartizione:



Con riguardo alle ordinanze, il giudizio in via incidentale ha confermato la sua assoluta centralità, coprendo il 74,64% del totale (nel 2005, era all'82,39%), contro l'11,23% del giudizio in via principale (nel 2005, 5,63%), il 2,17% del conflitto intersoggettivo (nel 2005, 0,70%), il 9,06% della fase di ammissibilità del conflitto interorganico (nel 2005, 8,10%), il 2,54% della fase di merito (nel 2005, 3,17%) e lo 0,36% delle ordinanze di correzione di errori materiali (assenti nel 2005).

Il grafico seguente mostra questa ripartizione:



1.4. La scelta del rito

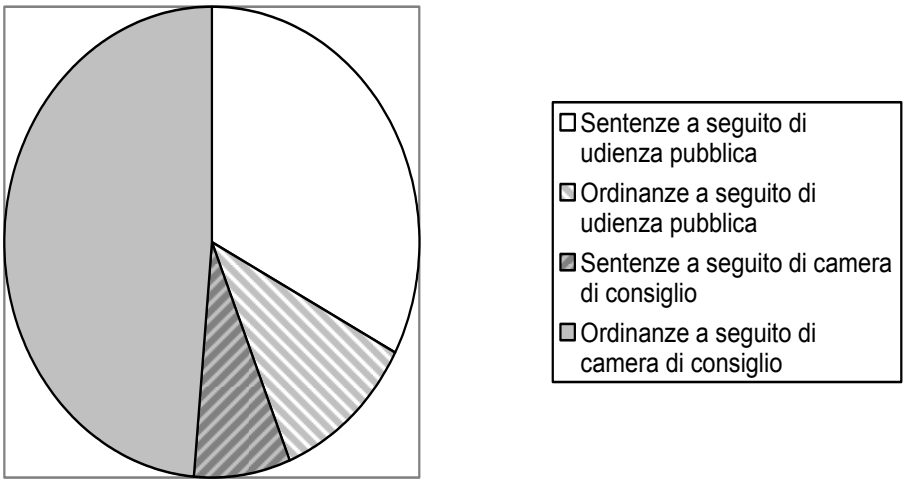
Nel corso del 2006, la Corte ha tenuto 37 adunanze, di cui 18 udienze pubbliche e 19 camere di consiglio (nel 2005, le adunanze erano state 36, di cui 18 udienze pubbliche ed altrettante camere di consiglio; nel 2004, si erano avute 38 adunanze, di cui 18 udienze pubbliche; nel 2003, delle 39 adunanze, 17 erano state udienze pubbliche).

Le decisioni adottate a seguito di udienza pubblica sono state 203, mentre quelle che hanno definito giudizi trattati in camera di consiglio 260, con percentuali pari, rispettivamente, al 43,84 ed al 56,16.

Il dato si inquadra nell'ambito di una crescita costante della percentuale di decisioni adottate dopo udienza pubblica: nel 2005, le 186 decisioni 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.

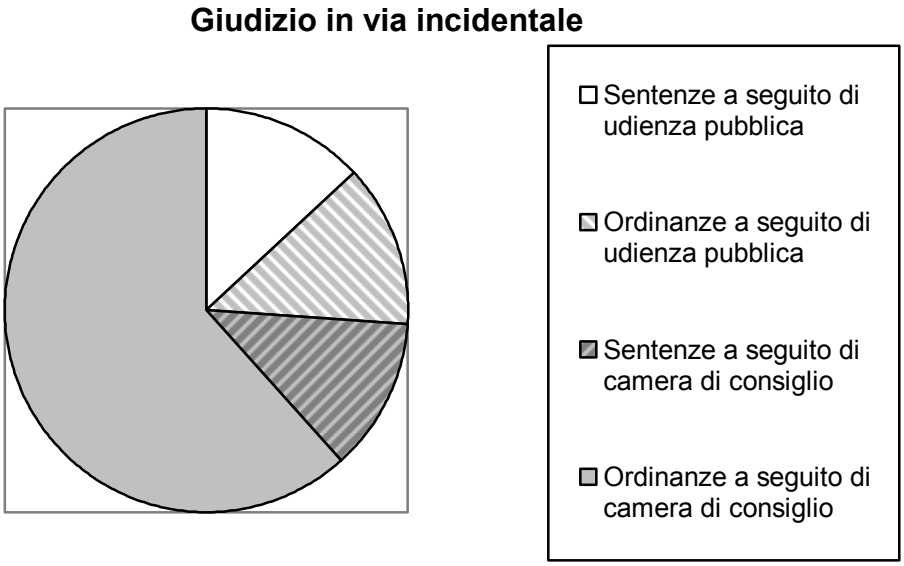
Pur senza poter instaurare un parallelismo perfetto, può constatarsi come buona parte delle decisioni adottate a seguito di udienza pubblica abbiano avuto la forma di sentenza: delle 203 decisioni, 152 sono infatti sentenze (74,88%), mentre 51 sono le ordinanze (25,12%). Correlativamente, le ordinanze sono state la grande maggioranza delle decisioni adottate a seguito di una camera di consiglio: 225 ordinanze (86,54%) contro 35 sentenze (13,46%).

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 276 decisioni rese, 204 lo sono state in camera di consiglio e 72 in udienza pubblica (percentuali: 73,91 e 26,09). Da notare, altresì, è che a seguito di camera di consiglio sono state rese decisioni in gran parte aventi la forma di ordinanza (170, pari all'83,33% del totale; le sentenze sono state 34, ossia il 16,67%), mentre a seguito di udienza pubblica si riscontra un perfetto equilibrio (36 sentenze e 36 ordinanze).

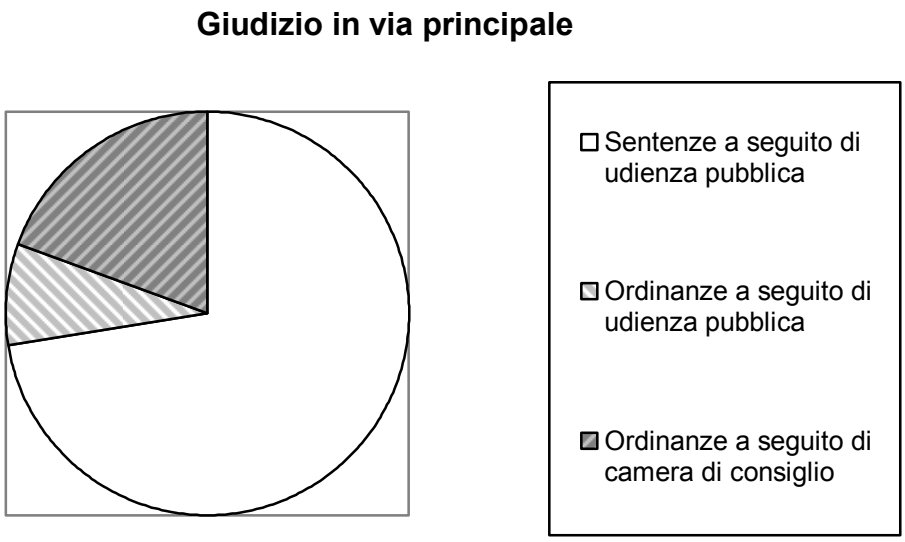
Il grafico seguente riporta i dati appena indicati:



Il giudizio di legittimità costituzionale in via principale ha visto – secondo consuetudine – una preponderanza netta (anche se meno accentuata rispetto al passato) delle decisioni rese a seguito di udienza pubblica: 91, contro le 22 adottate a seguito di camera di consiglio (percentuali: 80,53 e 19,47; si noti che, nel 2005, le percentuali erano, rispettivamente, del 93,07 e del 6,93). Dopo una camera di consiglio, si è invariabilmente avuta una ordinanza, mentre dopo una udienza

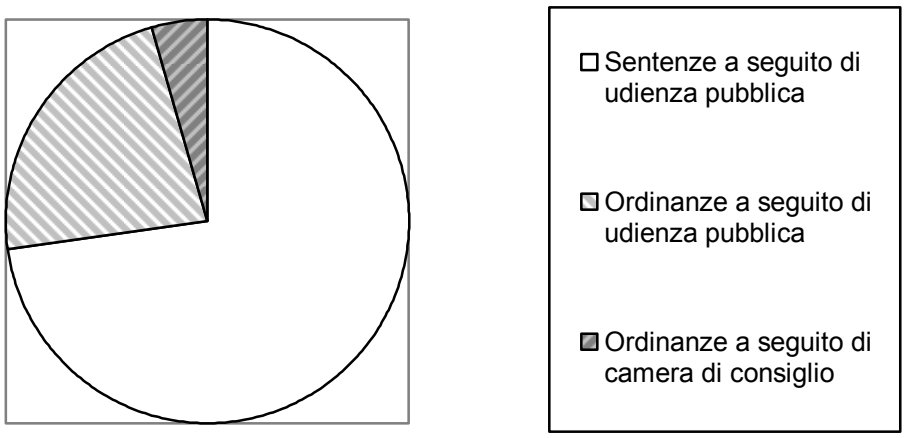
pubblica si sono pronunciate le 82 sentenze (90,11%) e 9 ordinanze (9,89%).

Il grafico seguente riporta i dati appena indicati:



Dati non troppo dissimili rispetto a quelli del giudizio in via principale si rintracciano per il conflitto tra Stato e Regioni o tra Regioni, in ordine al quale 21 delle 22 decisioni sono state pronunciate a seguito di udienza pubblica (95,45%; l'unica decisione emessa a seguito di camera di consiglio copre il 4,54% del totale). Le 16 sentenze sono state tutte pronunciate a seguito di udienza pubblica (76,19%), così come 5 delle 6 ordinanze (23,81%).

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 19 decisioni adottate in seguito ad udienza pubblica e 7 in seguito a camera di consiglio (percentuali: 73,08 e 26,92). Dopo una udienza pubblica sono state rese 18 sentenze ed 1 ordinanza (percentuali: 94,74 e 5,26), mentre dopo una

camera di consiglio 1 sentenza e 6 ordinanze (percentuali: 14,29 e 85,71).

Finalmente, l'ordinanza di correzione di errori materiali è stata, ovviamente, adottata 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, peraltro, una certa differenziazione in termini di rapidità.

Il dato fondamentale su cui conviene soffermarsi è quello del tempo che intercorre tra la pubblicazione dell'atto di promuovimento 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 319,54 (il dato è leggermente superiore rispetto al 2005, allorché la media dei giorni era di 291,91). Sulle 506 ordinanze di rimessione per le quali la Corte ha reso una pronuncia, sono state soltanto 3 quelle che hanno dovuto attendere oltre 1.000 giorni per essere trattate (il dato più elevato, di 1.057 giorni, riguarda l'ordinanza di rimessione che ha dato origine all'ordinanza n. **386**), mentre in 6 casi il periodo intercorso è stato inferiore ai 50 giorni (il periodo minimo è stato di 41 giorni, per uno degli atti di promuovimento decisi con la sentenza n. **172**).

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, 392,40 giorni, in media (si noti, però, che nel 2005 il valore si attestava a 672,97), con un massimo di 1.280 giorni (per il ricorso deciso con l'ordinanza n. **345**) e 3 casi, in totale, di trattazione oltre i 1.000 giorni. In ordine ai minimi, si segnalano 2 casi di trattazione entro i 100 giorni, con un minimo di 77 (per il ricorso definito con l'ordinanza n. **171**). Da considerarsi a sé stanti sono, invece, i 28 giorni impiegati per la trattazione dell'istanza di sospensione di alcune disposizioni legislative (ordinanza n. **245**).

I tempi più lunghi si sono verificati nella trattazione dei conflitti tra Stato e Regioni e tra Regioni, con una media di 729,55 giorni (nel 2005 erano, peraltro, 1.113) dalla pubblicazione del ricorso alla sua trattazione. In quattro casi si è addivenuti alla trattazione dopo oltre 1.000 giorni dalla pubblicazione (il valore più alto, di 1.063, è stato raggiunto in due occasioni), mentre in un unico caso il periodo è stato inferire ai 100 giorni (90 giorni per uno dei ricorsi decisi con la sentenza n. **21**).

I dati migliorano leggermente avendo riguardo alla fase di merito del conflitto tra poteri dello Stato: il valore medio è stato, infatti, di 668,29 giorni dalla pubblicazione alla trattazione del ricorso (nel 2005 era stato di 458,75 giorni). Il maggior ritardo è stato di 1.147 giorni (per il conflitto deciso con l'ordinanza n. **243**), ma i casi di trattazione oltre i 1.000 giorni sono stati 4. Il valore minimo è stato di 126 giorni, per l'atto di promuovimento deciso con l'ordinanza n. **295**.

Ad integrare i riferimenti sopra enucleati, è d'uopo rilevare che, almeno in apparenza, sui tempi di decisione non ha inciso in maniera decisiva la scelta del rito. In effetti, dalla trattazione in camera di consiglio al deposito della decisione sono trascorsi mediamente 37,06 giorni (nel 2005: 54,26), con valori estremi di 0 (per l'ordinanza n. **117**) e di 114 (per le sentenze numeri **341** e **342**); abbastanza simile è stato il dato medio per la decisione a seguito di trattazione in udienza pubblica: 41,03 giorni (nel 2005: 67,04), con valori estremi di 6 (per l'ordinanza n. **353**) e di 142 (per la sentenza n. **365**).

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

Dopo che nel 2005 si erano avvicendati ben cinque giudici, nel 2006 a mutare è stato un solo componente del collegio. Nel mese di luglio, il Presidente, Prof. Annibale Marini, ha terminato il suo mandato, ed è stato sostituito dal Dott. Paolo Maria Napolitano. Da notare è la rapidità con la quale l'avvicendamento ha avuto luogo: alla scadenza del mandato del Pres. Marini (9 luglio), il Parlamento in seduta comune già aveva eletto il suo successore, che ha giurato il giorno seguente.

Il mutamento del collegio si è riverberato anche sulla titolarità della carica di Presidente: l'11 luglio è stato eletto il Dott. Franco Bile, che ha designato come vice Presidente il Prof. Giovanni Maria Flick.

Questi avvicendamenti hanno fatto sì che le decisioni della Corte siano state sottoscritte, come presidente del collegio, da tre diversi giudici: il Prof. Marini in 247 occasioni, il Dott. Bile in 205 ed il Prof. Flick in 11.

Con precipuo riguardo all'attività giurisdizionale, può rilevarsi che, secondo una tendenza ampiamente radicata, vi è stata una pressoché costante congruenza tra giudici relatori e giudici redattori delle decisioni, nel senso che sono stati meramente episodici i casi in cui si è riscontrata, a tal riguardo, una discrepanza. In particolare, nel corso del 2006, si sono avuti tre casi (stessa quantità del 2005 e del 2004): il primo (ordinanza n. **369**) ha riguardato una questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto l'art. 13 della legge 19 febbraio 2004, n. 40 (Norme in materia di procreazione medicalmente assistita); il secondo (sentenza n. **390**) una questione inerente agli articoli 1 e 2 della legge 25 novembre 2003, n. 339 (Norme in materia di incompatibilità della professione di avvocato); il terzo (sentenza n. **393**) un giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 3, della legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione). È da segnalare che la discrepanza, generalmente ricavabile dal confronto tra l'epigrafe della decisione e la sottoscrizione, nella sentenza n. **393** è stata esplicitata direttamente nell'epigrafe, dove all'indicazione del giudice relatore in udienza pubblica è seguita la menzione dell'avvenuta sostituzione per la redazione della sentenza.

Sempre con riferimento alla figura del giudice relatore e redattore, si rileva che la sentenza n. **172**, avente ad oggetto la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 del decreto legge 23 dicembre 2003, n. 347 (Misure urgenti per la ristrutturazione industriale di grandi imprese in stato di insolvenza), convertito, con modificazioni, nella legge 18 febbraio 2004, n. 39, come modificato dal decreto-legge 3 maggio 2004, n. 119 (Disposizioni correttive ed integrative della normativa sulle grandi imprese in stato di insolvenza), convertito, con modificazioni, nella legge 5 luglio 2004, n. 166, è stata redatta da due giudici, entrambi designati come relatori.

Parte I

Profili processuali

Capitolo I

Il giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

1. Premessa

Il giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale è stato, nel corso del 2006, la sede in cui la Corte ha reso il maggior numero di decisioni. Sono state pronunciate, infatti, 276 decisioni, di cui 70 in forma di sentenza e 206 in forma di ordinanza.

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

I giudizi decisi nel 2006 sono state sollevate da un ampio spettro di autorità giudiziarie. Il maggior numero di ordinanze è stato sollevato dai Tribunali ordinari (153), seguiti dai Giudici di pace (74), dalla Corte dei Conti (67), dalle Commissioni tributarie provinciali (52) e dai Tribunali amministrativi regionali (50). Oltre le dieci ordinanze si collocano anche i Giudici per le indagini preliminari (15), i Giudici per le udienze preliminari (14), i Tribunali, sezione per il per il riesame (14), il Consiglio di Stato (13), le Corti d'appello (12), seguite dalla Corte di cassazione (10).

In alcuni casi, si sono riproposte alla Corte costituzionale questioni inerenti alla legittimazione dei giudici *a quibus* ad instaurare un procedimento in via incidentale.

In particolare, nella sentenza n. **240**, la Corte ha rilevato che la dichiarazione di manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 8, del d.lgs. 25 luglio 1998, censurato nella parte in cui stabilisce che avverso il decreto di espulsione può essere presentato unicamente il ricorso al giudice di pace nel termine di sessanta giorni, impedisce che possa essere riconosciuta al TAR la competenza giurisdizionale a decidere sulla legittimità della espulsione con accompagnamento alla frontiera e, quindi, la legittimazione a sollevare la correlativa questione di costituzionalità. Negli stessi termini si pone la motivazione della ordinanza n. **431** che, richiamando, tra l'altro anche l'anzidetta sentenza, conclude per la manifesta inammissibilità della questione sul rilievo che "il giudice *a quo* solleva una questione di legittimità costituzionale che esula dall'ambito del giudizio amministrativo in corso".

3. Il nesso di pregiudizialità tra giudizio a quo e giudizio di legittimità costituzionale: la rilevanza della questione

Nel corso del 2006, 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, 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 (sentenza n. **84**; ordinanze numeri **7, 37, 95, 145, 148, 180, 199, 224, 292, 362 e 462**), donde la non incidenza della questione sull'esito del giudizio (sentenza n. **390**; ordinanze numeri **113, 149, 225, 227 e 280**). A questa categoria possono associarsi le declaratorie di irrilevanza motivate dalla erronea individuazione delle norme da censurare (in tal senso, ordinanze numeri **97, 150 e 193**), quelle in cui una declaratoria di illegittimità costituzionale, a causa di una situazione di fatto irreversibile, non avrebbe alcun effetto, rimanendo in tal modo priva dell'incidenza nel processo principale (sentenza n. **184**), nonché quelle in cui le questioni proposte sono estranee all'oggetto del giudizio *a quo* (ordinanza n. **457**).

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, in quanto il giudice rimettente non è ancora nelle condizioni di fare applicazione della disposizione denunciata (sentenze numeri **138 e 355**; ordinanze numeri **26, 66, 92, 142, 143, 244 e 283**). In un'altra ipotesi, la Corte ha ritenuto inammissibile la questione sollevata, in materia di litispendenza, da un'autorità giudiziaria non ancora investita del potere decisorio del processo *a quo* e, quindi, prematuramente, giacché il giudice conosceva di uno solo dei procedimenti da riunire, essendo l'altro pendente avanti un magistrato dello stesso tribunale (ordinanza n. **26**).

Ad esiti analoghi si giunge con riferimento alle questioni «tardive», vale a dire promosse quando le disposizioni denunciate sono già state oggetto di applicazione da parte del giudice *a quo*, il quale ha, quindi, esaurito il corrispondente potere di sindacato di costituzionalità (ordinanze numeri **92 e 388**), ovvero quando la loro applicazione non è più possibile (ordinanza n. **261**), perchè, nella specie, la questione di legittimità costituzionale sollevata in un procedimento dinanzi alla Corte dei Conti e avente ad oggetto la configurazione dell'archiviazione – come atto proprio del pubblico ministero o come atto soggetto al vaglio di un giudice terzo – nonché la forma di tale atto, è stata sollevata dal giudice una volta terminata la fase delle indagini rimessa al pubblico ministero e quando, ormai, il giudizio di responsabilità a carico di altri soggetti, presunti concorrenti nel medesimo fatto produttivo di responsabilità amministrativa, si era instaurato con l'emissione dell'atto di citazione.

Con l'ordinanza n. **25** la Corte ha respinto l'eccezione di inammissibilità della questione sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato sul presupposto che il Consiglio di Stato, avendo emesso il provvedimento cautelare richiestogli con l'appello proposto avverso l'ordinanza di diniego del TAR, avrebbe esaurito la *potestas judicandi,* quale ad esso compete nella sede cautelare. La Corte ha, infatti, ritenuto "che il giudice amministrativo ben può sollevare questione di legittimità costituzionale in sede cautelare, sia quando non provveda sulla domanda cautelare, sia quando conceda la relativa misura, purché tale concessione non si risolva, per le ragioni addotte a suo fondamento, nel definitivo esaurimento del potere cautelare del quale in quella sede il giudice amministrativo fruisce: con la conseguenza che la questione di legittimità costituzionale è inammissibile – oltre che, ovviamente, se la misura è espressamente negata (…) – quando essa sia concessa sulla base di ragioni, quanto al *fumus boni juris*, che prescindono dalla non manifesta infondatezza della questione stessa (…)"; ditalché "la *potestas judicandi* non può ritenersi esaurita quando la concessione della misura cautelare è fondata, quanto al *fumus boni juris,* sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale, dovendosi in tal caso la sospensione dell'efficacia del provvedimento impugnato ritenere di carattere provvisorio e

temporaneo fino alla ripresa del giudizio cautelare dopo l'incidente di legittimità costituzionale". Le medesime argomentazioni sono state riprese dalla Corte nell'ordinanza n. **194,** che ha respinto l'eccezione di inammissibilità della questione sollevata dall'Avvocatura dello Stato sul presupposto della sussistenza della legittimazione del giudice *a quo* (nella specie un Tar che aveva accordato un provvedimento di sospensione cautelare, confermato anche dal Consiglio di Stato) a sollevare l'incidente di costituzionalità.

Con l'ordinanza n. **64**, la Corte, nel respingere l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla difesa erariale, ha affermato che la pronuncia dell'ordinanza di cui all'art. 186 *quater* non preclude al tribunale la possibilità di sollevare la questione di costituzionalità, attesa "la naturale revocabilità del provvedimento".

Ancora, nell'ordinanza n. **429**, la Corte ha respinto l'eccezione di inammissibilità proposta dalla parte privata ritenendo che il giudice remittente muove dalla premessa della natura interpretativa e retroattiva della norma censurata, donde la sua applicabilità al caso di specie, e quella proposta dalla Avvocatura dello Stato sul presupposto che la stessa "involge profili attinenti non già alla rilevanza, ma all'interpretazione della norma censurata, e, quindi, al merito della questione"

Nell'operare il controllo circa la rilevanza della questione sottopostale, la Corte costituzionale si attiene, in linea generale, alle prospettazioni del giudice rimettente. Ciò, tuttavia, non impedisce di svolgere un vaglio relativo alla presenza di vizi rilevabili *ictu oculi* che inficino in modo palese il giudizio principale. Così, ad esempio, si è affermato che la violazione del principio generale dell'indefettibilità della rappresentanza-difesa tecnica, contenuto nell'art. 82 cod. proc. civ., comporta che il giudizio *a quo* non si è validamente instaurato, ditalché l'autonomia del giudizio costituzionale non può spingersi sino ad ignorare la nullità-inesistenza, rilevabile a prima vista, nello stesso giudizio *a quo* (ordinanza n. **27**). In un'altra ipotesi, la Corte ha respinto l'eccezione di inammissibilità della questione ribadendo che il sindacato sulla validità del giudizio principale è consentito solo in presenza di vizi macroscopici rilevabili *"ictu oculi"*, nella specie ritenuti insussistenti (sentenza n. **279**).

Infine, in un'ipotesi, la Corte ha dichiarato inammissibile la questione perché l'oggetto del giudizio principale coincideva con quello di costituzionalità e non sussisteva il carattere incidentale della questione (sentenza n. **84**): in sostanza, l'unico scopo del giudizio principale era quello di impugnare direttamente la norma di legge sospettata di incostituzionalità. Al contrario, con la sentenza n. **441**, è stata respinta l'eccezione sollevata dalla Regione resistente nel giudizio *a quo*, per la quale il remittente avrebbe dovuto dichiarare inammissibile il giudizio principale, in quanto diretto contro un atto legislativo e, quindi, "privo di incidentalità". Invero, la Corte ha rilevato che l'eccezione deve essere disattesa "in quanto prospettata su argomentazioni già valutate dal giudice del merito e dallo stesso non implausibilmente ritenute fondate".

4. L'ordinanza di rimessione

Affinché il giudizio di legittimità costituzionale sia validamente instaurato, è necessario, come noto, che l'ordinanza di rimessione presenti i requisiti minimi di forma e, soprattutto, di contenuto.

Con precipuo riferimento al contenuto dell'ordinanza di rimessione, sono numerose le decisioni in cui la Corte censura la carenza – assoluta o, in ogni caso, insuperabile – di descrizione della fattispecie oggetto del giudizio *a quo* che, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, comporta l'impossibilità di vagliare l'effettiva applicabilità della norma censurata al caso dedotto (ordinanze numeri **18, 19, 35, 43, 46, 55, 110, 123, 126, 142, 146, 151, 161, 164, 220, 224, 225, 242, 262, 264, 268, 271, 277, 278, 280, 281, 283, 289, 298, 319, 339, 376 e 459,** sentenze numeri **206 e 234**). In altri casi, viene rilevato un difetto in ordine alla motivazione sulla rilevanza

(ordinanze numeri **159, 162, 251, 272, 346, 374 e 400,** sentenze numeri **411 e 414**). Con l'ordinanza n. **263**, la Corte ha dichiarato manifestamente inammissibile la questione proposta, sul presupposto che l'ordinanza di rimessione non aveva svolto alcuna motivazione sulla legittimazione ad agire dei ricorrenti nel giudizio *a quo* (nella specie una associazione di protezione ambientale), ditalché ciò impedisce la valutazione della rilevanza della questione proposta. Nell'ordinanza n. **454**, il difetto di motivazione sulla rilevanza discende dal fatto che, posto che le censure si risolvono nel dubbio circa la compatibilità comunitaria delle norme impugnate, "non è adeguatamente motivata l'applicabilità delle disposizioni di diritto interno nei giudizi *a quibus*".

Il difetto di motivazione sulla rilevanza concerne anche la legittimazione del giudice *a quo*. Nella sentenza n. **414,** la Corte censura, tra le altre, anche la circostanza che il giudice remittente (nella specie un Tar), trascurando quanto in precedenza affermato dalla Corte con l'ordinanza n. 9 del 2005 e la sentenza n. **240** del 2006 (*sub* paragrafo 2), "non si pone neppure il problema del giudizio in cui tale valutazione dovrebbe ricevere il necessario controllo giurisdizionale e, quindi, della legittimazione a sollevare siffatta questione". Ugualmente, nella sentenza n. **415,** si rileva una carenza di motivazione in merito alla legittimazione del giudice *a quo* a sollevare la questione di costituzionalità". Più specificatamente la Corte afferma che il giudice *a quo* (relatore in una causa collegiale pendente davanti al tribunale), trascurando la giurisprudenza costituzionale secondo cui anche un singolo componente (relatore, presidente) di un organo giurisdizionale collegiale è legittimato a sollevare questioni di legittimità costituzionale sia pure limitatamente alle ipotesi di questioni vertenti su norme che deve applicare, "ha addotto il proprio potere di ammettere le prove considerandolo in via astratta e non con riferimento alle disposizioni che, per quanto in particolare connota la fattispecie, regolano l'istanza di fissazione dell'udienza e la sua idoneità a provocare le decadenze di cui all'art. 10 del d.lgs. n. 5 del 2003".

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" (ordinanze numeri **14, 109, 149, 179, 209, 228, 270, 301, 339 e 388**; sentenze numeri **266 e 332**). La motivazione deve essere specifica, avendo la Corte ritenuto, ad esempio, che non può reputarsi tale il mero convincimento "espresso dal giudice *a quo* in tema di scelte di politica legislativa sulla idoneità, o meno, del decreto-legge 14 settembre 2004, n. 241 (…), convertito, con modificazioni, nella legge 12 novembre 2004, n. 271, a risolvere 'in forma definitiva ed esaustiva' i non meglio specificati 'problemi connessi alla costituzionalità' della legge 30 luglio 2002, n. 189" (ordinanza n. **109**). Una carenza di motivazione sulla non manifesta infondatezza è stata rinvenuta anche nell'ordinanza n. **461**, nella quale "il rimettente non ha fornito alcuna motivazione né sull'asserita omogeneità di fattispecie che il legislatore ha disciplinato in modo diverso né, in particolare, sulla sussistenza anche per l'affitto pluriennale di azienda della speciale ratio giustificatrice posta a base della normativa fiscale derogatoria relativa alle sole locazioni pluriennali di immobili urbani".

Non mancano – sono anzi piuttosto frequenti – i casi in cui ad essere carente è la motivazione tanto in ordine alla rilevanza, quanto in ordine alla non manifesta infondatezza (ordinanze numeri **149, 161, 164, 179, 228, 270, 277, 339 e 403**; sentenza n. **266**). Nell'ordinanza n. **435** si è rilevato che la motivazione dell'ordinanza è carente "sia sotto il profilo della rilevanza sia riguardo alla individuazione del quadro normativo e al giudizio di non manifesta infondatezza". Analogamente, nell'ordinanza n. **439**, la manifesta inammissibilità è stata collegata al fatto che "il giudice *a quo* omette (...) di descrivere la fattispecie e di motivare sulla rilevanza e sulla non manifesta infondatezza delle sollevate questioni".

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 rilevano un difetto nella motivazione concernente uno o più parametri invocati (ordinanze numeri **8, 126, 197, 264, 290 e 386**). In un'ipotesi, l'inammissibilità è stata, tra l'altro, dichiarata perché il giudice rimettente ha evocato quale parametro costituzionale, pur

nella vigenza del nuovo testo dell'art. 118 Cost., il vecchio testo di detto articolo, senza fornire alcuna motivazione in ordine alla sua applicabilità (ordinanza n. **289**). Talvolta i parametri sono soltanto enunciati senza svolgere alcuna specifica considerazione al riguardo (sentenza n. **39**; ordinanza n. **264**), quando non indicati (ordinanza n. **277**) o richiamati solo nel dispositivo dell'ordinanza di rimessione (ordinanze numeri **242 e 290**) o addirittura inconferenti rispetto alla questione sollevata (ordinanze numeri **45, 126, 148, 202 e 462**). Nell'ordinanza n. **400**, l'evidente inammissibilità del *petitum* per totale genericità dei suoi presupposti è dovuta al richiamo di parametri del tutto aspecifici, quali quelli del "ritardo abnorme" o dell'"ingiustificato ritardo".

Del pari, sono da censurare l'errata identificazione dell'oggetto della questione che rende impossibile lo scrutinio della Corte (ordinanze numeri **187 e 241**), l'omessa impugnazione dell'oggetto reale della censura (ordinanza n. **289**, sentenza n. **120**), la sua mancata individuazione (ordinanze numeri **277 e 298**) od il mero riferimento ad inconvenienti fattuali ed abusi applicativi delle norme impugnate (ordinanza n. **375**).

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, ovvero l'ipotesi in cui il giudice, in presenza di una pluralità di interpretazioni, non motivi la scelta seguita (sentenza n. **414**) e, ciò, tanto più quando questa sia in contrasto con la prassi amministrativa, con la prevalente dottrina e con la giurisprudenza di legittimità. Il difetto di motivazione sulle norme censurate, così come quello sul quadro normativo di riferimento, si risolve, infatti, secondo la Corte, in difetto di motivazione sulla rilevanza delle questioni (ordinanze numeri **346 e 442**; sentenza n. **394**).

L'omessa presa in considerazione – anche solo al fine di contestarne gli argomenti addotti a supporto – del costante orientamento della giurisprudenza di legittimità – si risolve in un difetto di adeguatezza della motivazione sulla rilevanza (sentenza n. **394**). 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 (ordinanze numeri **48, 64, 74, 268 e 302**) o di intervenuta abrogazione di una delle disposizioni censurate (ordinanza n. **300**) antecedentemente al promuovimento della questione.

Il vizio dell'ordinanza di rimessione può riguardare anche l'intervento che il giudice *a quo* richiede alla Corte costituzionale: prescindendo dai casi in cui il *petitum* non è sufficientemente precisato (ordinanze numeri **9 e 98**), sono colpite da inammissibilità tutte quelle richieste volte ad ottenere dalla Corte una pronuncia «creativa», da adottarsi, cioè, attraverso l'utilizzo di poteri discrezionali di cui la Corte è priva (sentenza n. **61**; ordinanze numeri **15, 16, 23, 185, 186, 210, 299, 380, 395 e 432**), ovvero una sentenza additiva *in malam partem* in materia penale (ordinanze numeri **251 e 437**, sentenza n. **223**). A tale proposito, un cenno particolare, sotto il profilo dell'ammissibilità del *petitum*, nell'ipotesi in cui viene richiesta una modifica peggiorativa del trattamento sanzionatorio di fattispecie criminose, merita la sentenza n. **394**. In essa la Corte ha precisato che il principio di legalità non preclude lo scrutinio di costituzionalità, anche *in malam partem*, delle c.d. norme penali di favore, ossia di quelle norme che stabiliscano, per determinati soggetti o ipotesi, un trattamento penalistico più favorevole di quello che risulterebbe dall'applicazione di norme generali o comuni: difatti, la riserva al legislatore sulle scelte di criminalizzazione resta salva, poiché "l'effetto *in malam partem* non discende dall'introduzione di nuove norme o dalla manipolazione di norme esistenti da parte della Corte, la quale si limita a rimuovere la disposizione giudicata lesiva dei parametri costituzionali", ma consegue all'automatica riespansione della norma generale o comune, dettata dallo stesso legislatore, al caso già oggetto di una incostituzionale disciplina derogatoria. Ciò, sempre secondo i giudici, si connette all'ineludibile esigenza di evitare la creazione di "zone franche" dell'ordinamento, sottratte al controllo di costituzionalità, entro le quali il legislatore potrebbe di fatto operare svincolato da ogni regola. Ma il ragionamento della Corte è andato oltre, ritenendo che il sindacato di costituzionalità sulle norme penali di favore, una volta superato il profilo di ordine sostanziale, è ammissibile anche sotto il profilo processuale, e precisando l'incidenza della

eventuale decisione di accoglimento nel giudizio *a quo*. In particolare, premessa l'assoluta intangibilità del principio in forza del quale nessun soggetto potrebbe essere condannato, o condannato a pena più severa, per un fatto che, nel momento in cui è stato commesso, non costituiva per legge reato, o costituiva un reato meno grave, la Corte ha osservato che le pronunce concernenti la legittimità delle norme penali di favore potrebbero comunque influire sull'esercizio della funzione giurisdizionale, sotto un triplice profilo: "In primo luogo, incidendo sulle formule di proscioglimento o, quanto meno, sui dispositivi delle sentenze penali, i quali dovrebbero imperniarsi sul primo comma dell'art. 2 cod. pen., anziché sulla disposizione annullata. In secondo luogo, perché anche le norme penali di favore fanno parte del sistema, e lo stabilire in qual modo il sistema potrebbe reagire al loro annullamento è problema che i singoli giudici debbono affrontare caso per caso. In terzo luogo e da ultimo, perché non può escludersi che il giudizio della Corte sulla norma penale di favore si concluda con una sentenza interpretativa di rigetto (nei sensi di cui in motivazione) o con una pronuncia correttiva delle premesse esegetiche su cui si fonda l'ordinanza di rimessione".

Riconducibili ai vizi che inficiano la richiesta del giudice *a quo* – oltre a quelli connessi all'esercizio dei poteri interpretativi da parte della Corte, su cui v., nuovamente, *infra*, par. 8 – sono anche le formulazioni delle questioni nell'ambito delle quali il rimettente non assume una posizione netta in merito alla questione: ne deriva l'inammissibilità di questioni formulate in maniera ambigua (ordinanza n. **25**), alternativa (ordinanze numeri **98, 209 e 360**), illogica (ordinanza n. **46**) o contraddittoria (ordinanze numeri **38, 71, 92, 114, 186, 273, 301, 359 e 400**). Alla motivazione contraddittoria del giudice *a quo* fa riferimento anche l'ordinanza n. **369**, in materia di procreazione medicalmente assistita, ove il giudice rimettente incorre in un'evidente contraddizione nel sollevare una questione di legittimità costituzionale di una specifica disposizione di legge nella parte relativa ad una norma (il divieto di sottoporre l'embrione, prima dell'impianto, a diagnosi per l'accertamento di eventuali patologie) che, secondo l'impostazione della stessa ordinanza di rimessione, sarebbe, però, desumibile anche da altri articoli della stessa legge non impugnati, nonché dall'interpretazione dell'intero testo legislativo "alla luce dei suoi criteri ispiratori". Pienamente ammissibili sono, di contro, le questioni poste in via subordinata rispetto ad altre (ordinanze numeri **35, 159, 203, 209, 225, 229, 281, 318, 360, 427**; sentenza n. **100**). Nell'ordinanza n. **460**, la Corte rileva che le argomentazioni addotte dal remittente sono, oltre che contraddittorie, anche espressione "di soggettivi giudizi di valore" e, dunque, inidonee a giustificare il sindacato di costituzionalità, specialmente nella materia processuale, nella quale il legislatore, per costante giurisprudenza costituzionale, incontra il solo limite della manifesta irragionevolezza ed arbitrarietà.

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, ciò che è avvenuto, ad esempio, nella sentenza n. **154**, ove si è rilevato come "l'erronea indicazione della norma censurata non ridondi in vizio dell'ordinanza quando dal contesto della motivazione sia agevolmente individuabile la norma effettivamente impugnata dal rimettente", nell'ordinanza n. **145** per l'oggetto e, nell'ordinanza n. **109**, per il parametro e per la indicazione della norma censurata. Ancora, nell'ordinanza n. **439**, la Corte ha affermato che, pur non specificando il remittente quale sia la legge o l'atto avente forza di legge di cui facevano parte gli articoli censurati "è tuttavia agevole desumere dal contenuto dell'ordinanza e, in particolare, dall'indicazione numerica degli articoli denunciati, nonché dall'uso di termini quali "veicolo", "patente", "conducente", che le censure riguardano norme del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285".

Ancora l'eccezione di inammissibilità per la mancata descrizione, da parte del remittente della fattispecie oggetto del giudizio, è stata respinta in una ipotesi in cui il contesto dell'ordinanza rendeva "sufficientemente evidente l'oggetto del giudizio elettorale *a quo*" (sentenza n. **217**).

La sanatoria del vizio è invece radicalmente esclusa nel caso di ordinanze motivate *per relationem*, vale a dire attraverso il riferimento ad altri atti, come gli scritti difensivi delle parti del

giudizio principale (ordinanze numeri **76 e 164**). Nella sentenza n. **415**, la Corte, tra le altre, censura la circostanza che il remittente "sostituisce alla esposizione dei fatti di causa ed alla propria necessaria valutazione dei medesimi, quella ininfluente della parte". Analogamente, nell'ordinanza n. **463**, la Corte rileva che "l'ordinanza di rimessione manca del tutto della motivazione in ordine alla non manifesta infondatezza della questione ed il mero rinvio alla richiesta della difesa di una delle parti non può colmare detta lacuna, 'in quanto il giudice deve rendere esplicite le ragioni che lo portano a dubitare della costituzionalità della norma con una motivazione autosufficiente'". Ugualmente, la Corte censura il riferimento a precedenti ordinanze di rimessione, dello stesso o di altro giudice (ordinanza n. **33**, sentenza n. **266**) o ancora a precedenti decisioni dello stesso giudice (ordinanza n. **303**).

5. La riproposizione delle questioni

Nel corso del 2006, 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 o di altri giudizi principali.

La riproposizione, di per sé, non presenta problemi di ammissibilità. E' anzi da evidenziare come essa possa configurarsi come 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), così come è avvenuto nel caso esaminato con la sentenza n. **107**.

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, che in taluni casi, nel 2006, 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. Così, in particolare, con l'ordinanza n. **303**, la Corte ha dichiarato la manifesta inammissibilità della questione riproposta dal giudice rimettente, sul presupposto che non è stato posto "rimedio al difetto di motivazione sulla rilevanza". Ugualmente, con l'ordinanza n. **360**, la Corte ha dichiarato la "manifesta inammissibilità" della questione riproposta dal medesimo giudice in modo identico alla precedente, già dichiarata manifestamente inammissibile, e con lo stesso difetto di prospettazione. Nelle sentenze numeri **50 e 366,** invece, i rilievi che avevano impedito una pronuncia nel merito, sono stati ritenuti superati con le nuove ordinanze di rimessione.

Siffatte dinamiche testimoniano, unitamente ad altri – e più rilevanti – indizi, la vitalità del dialogo tra la Corte costituzionale e le giurisdizioni comuni, dialogo che è elemento imprescindibile per il corretto funzionamento dei meccanismi procedurali preposti alla garanzia della Costituzione.

Parzialmente diverse da quelle esaminate, sono, invece, le ipotesi in cui la Corte affronta, per la prima volta, le questioni sottopostele, che vengono, però, ritenute manifestamente 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 (ordinanza numeri **17 e 409**).

Ugualmente, la Corte usa 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 **148, 170, 197, 225, 351 e 388**) ovvero anche valutati gli ulteriori motivi addotti (ordinanze numeri **52, 56, 100 e 419**). Nel caso della sentenza n. **240**, la Corte ha, invece, dichiarato non fondata una questione di legittimità

costituzionale di una disposizione già esaminata in precedenza (ordinanza n. 414 del 2001) e posta in termini in gran parte analoghi a quelli prospettati dal remittente (in merito, si rinvia, comunque, a quanto esposto *sub* par. 11.3).

6. L'oggetto delle questioni di legittimità costituzionale

Dall'esame della giurisprudenza del 2006 emergono particolari profili degni di nota per quanto attiene agli atti che possono formare oggetto di un giudizio di legittimità costituzionale. Al riguardo, possono segnalarsi alcune statuizioni.

Nella ordinanza n. **125**, la Corte ha, tra l'altro, dichiarato che le censure relative ad una deliberazione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, recante il regolamento concernente la risoluzione delle controversie fra organismi di telecomunicazioni ed utenti "sono inammissibili avendo ad oggetto norme regolamentari, sottratte al sindacato di legittimità costituzionale" della Corte. Si è in tal modo confermata l'inutilizzabilità del giudizio in via incidentale per denunciare atti che siano privi di forza di legge.

Tale affermazione è stata confermata dalla ordinanza n. **300**, nella quale la Corte ha rilevato che "le censure dei principi ispiratori e degli obiettivi della Carta della qualità del servizio pubblico postale, emanata con decreto del Ministro delle comunicazioni, in qualità di Autorità di regolamentazione, in data 26 febbraio 2004, sono manifestamente inammissibili, in quanto non hanno ad oggetto norme primarie, suscettibili di sindacato di legittimità costituzionale" della Corte.

Un altro caso di sottoposizione alla Corte di disposizioni di natura regolamentare è quello di cui all'ordinanza n. **401**, in cui veniva censurato l'art. 120 del decreto legislativo 30 aprile 1992 (Nuovo codice della strada), nel testo risultante dalla "delegificazione" operata dall'art. 5 del D.P.R. 19 aprile 1994, n. 575. Con la predetta ordinanza, la Corte, nel ribadire il consolidato orientamento giurisprudenziale secondo cui l'esame della questione è precluso perché "eccede i limiti della giurisdizione del giudice delle leggi, ristretta all'esame delle questioni riguardanti le leggi e gli atti aventi forza di legge", ha precisato che qualora si ritenga, come nella specie, che il regolamento abbia superato i limiti posti dalla legge che abilita la delegificazione "spetta al giudice valutare, nell'ambito dei rapporti tra le norme aventi forza di legge e le disposizioni regolamentari che le riproducono in atti di delegificazione (…), se si è o meno realizzato l'effetto abrogativo delle prime che la legge riconnette all'entrata in vigore delle seconde". Ancora, con l'ordinanza n. **442**, è stato dichiarato precluso lo scrutinio di costituzionalità avverso l'art. 40, comma 2 lett. a), del d.P.R. n. 99 del 1998 perché avente per oggetto una disposizione di natura regolamentare.

In caso di novazione o mutamento della fonte di produzione di una norma nelle more del processo costituzionale, la Corte valuta se l'oggetto della questione abbia subito una corrispondente modifica e, qualora la norma sia rimasta identica, procede direttamente allo "spostamento" del giudizio in corso da una fonte all'altra. Così, in ossequio ad un orientamento consolidato, è stato affermato che "l'intervenuta abrogazione della disposizione censurata (…) non costituisce impedimento all'esame della questione di legittimità costituzionale sollevata" allorché tale disposizione sia stata "integralmente trasfusa" in altra (ordinanza n. **271**; si veda anche l'ordinanza n. **64**). Il "trasferimento" della questione da un oggetto ad un altro è testimonianza dell'atteggiamento rivolto a privilegiare la sostanza normativa (rimasta inalterata a seguito della abrogazione) rispetto alla pura forma. Ad analoghe considerazioni si prestano i casi nei quali l'avvenuta modifica della disposizione censurata non ha impedito l'esame del merito della questione quando la nuova disposizione riformula la precedente "mantenendo tutti i presupposti in relazione ai quali il giudice (…) formula le sue censure per il contrasto della norma denunciata con i parametri costituzionali" (ordinanza n. **374**). E' evidente che, 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 (così, con particolare riferimento ad un decreto legge convertito con modificazioni, l'ordinanza n. **189**).

Infine, in merito al sindacato sulle norme penali di favore, si rinvia a quanto detto *sub* par. 4.

7. Il parametro del giudizio

Per quel che concerne le norme che sono state invocate dai giudici rimettenti come parametri o come norme interposte, non constano decisioni di particolare rilevanza.

Non mancano riferimenti al diritto comunitario ed alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Quest'ultima fonte è stata evocata come norma interposta, in riferimento all'art. 2 della Costituzione, nella questione esaminata nell'ordinanza n. **161**, che però ne ha dichiarato la manifesta inammissibilità per mancanza di motivazione in ordine alla rilevanza e alla non manifesta infondatezza, nonché per difetto di descrizione della fattispecie oggetto di giudizio. Ancora, la medesima convenzione è stata evocata in riferimento all'art. 10 della Costituzione, nell'ordinanza n. **368**, con la quale, tuttavia, la Corte ha rilevato che la censura, nei termini in cui era stata prospettata, risultava priva di autonoma collocazione. Nell'ordinanza n. **374**, in materia di obbligo di uso delle cinture di sicurezza, il giudice remittente aveva, tra l'altro, evocato come parametri sia l'art. 8 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, sia l'art. 29, secondo comma, della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite del 10 dicembre 1948.

Viene poi in rilievo l'ordinanza n. **70**, che, a causa di una sopravvenuta modifica normativa, non ha deciso il merito di una questione con cui si denunciavano varie disposizioni per la loro violazione degli artt. 10, 11, 117 della Costituzione, nonché della direttiva 68/151/CEE del 9 marzo 1968.

Nell'ordinanza n. **454**, la Corte ha rilevato, invece, che la discriminazione prospettata dai giudici remittenti come violazione degli artt. 3 e 41 della Costituzione "configura in sostanza una questione di compatibilità delle disposizioni censurate con norme comunitarie provviste di effetto diretto, quali gli artt. 43 e 49 del Trattato (CEE)". Nell'occasione è stata ribadita la consolidata giurisprudenza costituzionale, secondo la quale "il giudice nazionale deve dare piena ed immediata attuazione alle norme comunitarie provviste di efficacia diretta e non applicare in tutto o anche solo in parte le norme interne con esse ritenute inconciliabili, ove occorra previo rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia ai sensi dell'art. 234 del Trattato CE"; nella sentenza si è, altresì, precisato che lo stesso giudice può investire la Corte della questione di compatibilità comunitaria "nel caso di norme dirette ad impedire o pregiudicare la perdurante osservanza del Trattato, in relazione al sistema o al nucleo essenziale dei suoi principi, nell'impossibilità di una interpretazione conforme, nonché qualora la non applicazione della disposizione interna determini un contrasto, sindacabile esclusivamente dalla Corte costituzionale, con i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale ovvero con i diritti inalienabili della persona".

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.

La tendenza che emerge dalla giurisprudenza della Corte costituzionale è chiaramente nel senso di sollecitare il giudice a fare uso dei propri poteri interpretativi allo scopo di valutare,

preventivamente, se esiste la possibilità di superare i dubbi di costituzionalità attraverso un'interpretazione "adeguatrice" della disposizione di legge, che renda la stessa conforme ai principi costituzionali. La Corte ha, infatti, sostenuto che il giudice deve far uso dei propri poteri interpretativi tutte le volte che una questione di costituzionalità può essere risolta attraverso un'interpretazione conforme alla Costituzione, dal momento che "le leggi non si dichiarano costituzionalmente illegittime perché è possibile darne interpretazioni incostituzionali, ma perché è impossibile darne interpretazioni costituzionali" (ordinanza n. **86**). Di qui il potere-dovere della Corte di verificare se il giudice remittente, nel prospettare la questione di legittimità costituzionale, ha previamente adempiuto a tale dovere e se le ragioni da lui addotte per escludere la possibilità di una interpretazione conforme a Costituzione scaturiscono da un adeguato sforzo interpretativo (sentenza n. **343**). È in quest'ottica che debbono apprezzarsi le – invero piuttosto numerose – decisioni nelle quali lo scrutinio del merito delle questioni è risultato precluso dalla omessa attività ermeneutica del giudice (ordinanze numeri **34, 35, 57, 64, 94,125, 143, 187, 193, 244 e 272**). Ancora, rileva la Corte, il dovere del giudice di sperimentare la possibilità di un'interpretazione conforme alla Costituzione "impone di fondarsi non già esclusivamente su una singola – peraltro non univoca – espressione verbale ma sulla trasparente *ratio* dell'intera disciplina per verificare se quella espressione sia tale da impedire una lettura sistematica, che sia rispettosa dei valori costituzionali" (sentenza n. **355**).

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. Spesso la Corte rileva – solitamente con una decisione in rito – come la premessa interpretativa sulla quale il giudice fonda l'eccezione di costituzionalità è inesatta o non corretta (ordinanze numeri **112, 130, 145, 157, 166, 176, 177, 188, 273 e 346**).

L'interpretazione delle disposizioni legislative, d'altra parte, non può essere configurata come un monopolio della giurisdizione comune: 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 cospicua 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 "ai sensi di cui in motivazione" (sentenze numeri **140, 141 e 343**); sovente, però, questo riscontro non viene esplicitato, ciò che non infirma, comunque, la portata del *decisum* (*ex plurimis*, sentenze numeri **2, 107 e 355** ed ordinanze numeri **148, 428 e 429**).

Il «dialogo» che viene così a strutturarsi – cadenzato da riferimenti, in motivazione, a decisioni rese dal Consiglio di Stato e, soprattutto, dalla Corte di cassazione – non può prescindere, tuttavia, da una chiara ripartizione dei rispettivi compiti, veicolata, per un verso, da (a) la necessità di tener conto dell'*acquis* ermeneutico sedimentatosi in seno alla giurisprudenza comune e, per l'altro, da (b) la considerazione del ruolo proprio della Corte costituzionale, che è *avant tout* il giudice chiamato ad annullare leggi contrastanti con la Costituzione.

a) Sotto il primo profilo, viene in precipuo rilievo la nozione di "diritto vivente", definibile come l'interpretazione del diritto scritto consolidatasi nella prassi applicativa.

In diverse circostanze, la Corte costituzionale ha constatato, essa stessa, la sussistenza di una uniformità di giurisprudenza idonea a dimostrare l'esistenza di un "diritto vivente". Così è stato, ad esempio, nell'ordinanza n. **177**, in cui il diritto vivente è stato dedotto da "numerose pronunce della Corte di Cassazione", confermate da una recente sentenza delle sezioni unite penali, e nell'ordinanza n. **64**, con la quale la Corte ha rilevato che la questione proposta è manifestamente inammissibile "perché il giudice *a quo*, nell'adeguarsi ad un supposto e da lui non condiviso "diritto vivente", peraltro costituito da una isolata pronuncia del Consiglio di Stato (….), non ha preso in considerazione altri orientamenti della giurisprudenza di legittimità e della stessa giurisprudenza amministrativa (…), che gli avrebbero consentito di interpretare la disciplina censurata alla luce della *ratio* che la sorregge, così omettendo di esplorare la possibilità di

pervenire, in via interpretativa, alla soluzione che egli ritiene conforme a Costituzione".

L'esistenza di un diritto vivente preclude alla Corte la possibilità di proporre differenti soluzioni alternative, dovendosi la medesima limitare a verificare se lo stesso sia o meno conforme ai principi costituzionali. Ciò è quanto accaduto, nella sentenza n. **50**, con la quale la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 274 c.c., nella parte in cui, ai fini dell'azione di disconoscimento della paternità, subordina l'esame delle prove tecniche, da cui risulta "che il figlio presenta caratteristiche genetiche o del gruppo sanguigno incompatibili con quelle del presunto padre", alla prevista dimostrazione dell'adulterio della moglie. Nella specie si era formato un "diritto vivente", secondo cui l'indagine sul verificarsi dell'adulterio aveva carattere preliminare rispetto a quella sulla sussistenza o meno del rapporto procreativo, con la conseguenza che la prova genetica o ematologica, anche se espletata contemporaneamente a quella dell'adulterio, poteva essere esaminata solo subordinatamente al raggiungimento di quest'ultima, e al diverso fine di stabilire il fondamento del merito della domanda; con l'ulteriore conseguenza che, in difetto di prova dell'adulterio, anche in presenza della dimostrazione che il figlio presentava caratteristiche genetiche o del gruppo sanguigno incompatibili con quelle del presunto padre, l'azione di disconoscimento della paternità doveva essere respinta.

Analogamente, con la sentenza n. **41**, la Corte, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 38 e 102 del c.p.c., nella parte in cui, in ipotesi di litisconsorzio necessario, consente di ritenere improduttiva di effetti l'eccezione di incompetenza territoriale derogabile proposta non da tutti i litisconsorzi convenuti, ha esercitato il richiesto sindacato di legittimità costituzionale sull'interpretazione delle norme risultante dal costante orientamento della giurisprudenza di legittimità secondo cui "l'eccezione sollevata da uno soltanto dei convenuti (...) resta priva di effetti nei confronti di tutti ed anche dello stesso convenuto che l'ha sollevata, in ragione della incontestabilità della competenza *'ratione loci'* del giudice adito nei confronti del convenuto che non ha proposto, ancorché lo stesso sia rimasto contumace, l'eccezione, attesa la natura dispositiva della predetta eccezione ed in conseguenza del carattere inscindibile della causa".

Altre decisioni hanno negato l'esistenza stessa di un orientamento giurisprudenziale sufficientemente consolidato (ordinanza n. **28**).

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, di fronte a più possibili interpretazioni, allorché su nessuna si è formato un diritto vivente, il giudice ha l'obbligo di scegliere quale interpretazione intende seguire, in considerazione del fatto che la ricerca di soluzioni ermeneutiche costituzionalmente orientate non può tradursi in una sorta di "tutela". Ciò, è reso evidente dal costante rifiuto della Corte di assecondare richieste volte ad ottenere un avallo all'interpretazione che il giudice *a quo* ritenga di dover dare, così rendendo chiaro un uso distorto dell'incidente di costituzionalità (ordinanze numeri **28, 86, 114, 299**) o addirittura richieste dirette a porre alla Corte la scelta tra due opzioni ermeneutiche alternative (ordinanze numeri **98, 209 e 360**).

9. Il contraddittorio di fronte alla Corte

La notifica dell'ordinanza di rimessione alle parti del processo principale è considerata un elemento essenziale della procedura. Con l'ordinanza n. **13**, la Corte ha affermato che "se nel corso di un giudizio viene sollevata una questione incidentale di legittimità costituzionale, l'ordinanza di trasmissione degli atti alla Corte deve essere notificata, quando non ne sia stata data lettura nel pubblico dibattimento, alle "parti in causa" (….) e deve essere poi trasmessa alla Corte con la prova, oltre che delle comunicazioni prescritte, delle notificazioni destinate ad assicurare la conoscenza dell'ordinanza da parte dei soggetti che possono costituirsi per esercitare il loro diritto di difesa nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale (….), decorrendo dall'avvenuta

notificazione il termine per la costituzione nel giudizio davanti alla Corte (….); che sono "parti in causa", a ciascuna delle quali deve essere effettuata la notificazione dell'ordinanza, preordinata al giudizio incidentale di legittimità costituzionale, tutti i soggetti tra i quali è in corso il giudizio principale, anche se in esso siano rimasti contumaci (…); che il citato art. 23, quarto comma, della legge n. 87 del 1953 – secondo cui l'autorità giudiziaria che solleva la questione incidentale deve ordinare la notificazione dell'ordinanza 'alle parti in causa' – è norma speciale del processo costituzionale incidentale, dettata in riferimento a qualsiasi tipo di processo nel quale la questione può essere sollevata e collega l'onere di notificazione alla sola circostanza che, in relazione al tipo di processo di cui trattasi, un soggetto se ne possa considerare parte". Nella specie, con la predetta ordinanza, è stato dichiarata la manifesta inammissibilità della questione proposta perché l'ordinanza di rimessione non era stata notificata alla parte appellata del giudizio *a quo* non costituita e non dichiarata ancora contumace. Con l'ordinanza n. **377**, la Corte, riprendendo le stesse motivazioni dianzi esposte, ha dichiarato la manifesta inammissibilità della questione perché l'ordinanza di rimessione non era stata ritualmente notificata alla parte privata.

Con la sentenza n. **259** è stata, invece, respinta l'eccezione di inammissibilità della questione sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato, in ragione della circostanza che l'ordinanza di rimessione era stata soltanto comunicata nel dispositivo, e non già notificata, al Presidente del Consiglio dei Ministri, sul presupposto che l'Avvocatura non aveva subito alcun pregiudizio per il suo diritto di difesa e che, comunque, la lamentata irregolarità del procedimento non avrebbe determinato, in sé, l'inammissibilità della questione, ma la restituzione degli atti al giudice *a quo* perché provveda al compimento dell'atto prescritto dalla legge.

Nel corso del 2006, 247 decisioni hanno avuto ad oggetto fonti legislative statali, 24 decisioni hanno avuto per oggetto leggi regionali, 3 decisioni una legge statale ed una legge regionale congiuntamente (ordinanze numeri **148, 289 e 375**) e 2 decisioni una legge provinciale (ordinanze numeri **208 e 430**).

Quando sono state fonti statali ad essere scrutinate, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato dall'Avvocatura generale dello Stato, ha assai frequentemente spiegato intervento, sempre nel senso della non illegittimità delle disposizioni denunciate. In particolare, la difesa erariale ha partecipato a 220 giudizi (nel caso in cui si sia proceduto alla riunione delle cause, peraltro, gli interventi hanno spesso riguardato soltanto alcuni atti di promuovimento), mentre in 56 non è intervenuta.

L'Avvocatura dello Stato ha spiegato intervento anche nel giudizio in cui erano state denunciate congiuntamente disposizioni statali e disposizioni regionali.

Nei 27 giudizi che hanno interessato leggi regionali, la difesa regionale è intervenuta in 8 occasioni, si è costituita – in quanto la Regione era parte dei giudizi *a quibus* – in 13 ed in 6 non ha invece spiegato attività difensiva.

In 91 giudizi si sono costituite (alcune de) le parti del giudizio principale.

I soggetti terzi rispetto al giudizio *a quo* sono intervenuti in 18 giudizi.

La Corte costituzionale, anche nel corso del 2006, ha ribadito in più occasioni la perentorietà del termine di costituzione, dichiarando conseguentemente inammissibili le costituzioni o gli interventi effettuati oltre i termini prescritti (ordinanze numeri **37 e 199**; sentenze numeri **107, 108 e 190**).

La Corte ha sempre fatto riferimento, ai fini della legittimazione a partecipare al processo costituzionale, esclusivamente alla qualifica formale di parte nel giudizio principale.

Un problema particolare riguarda la possibilità di costituirsi davanti alla Corte da parte di soggetti, quali le Regioni e le province autonome, allorché si dubita della legittimità costituzionale di loro atti normativi. A tal proposito, si rileva come la Corte, con l'ordinanza del 16 maggio 2006, resa nel procedimento conclusosi con la sentenza n. **232**, ha ritenuto ammissibile l'intervento, nel giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale avente ad oggetto la legge

della Regione Trentino-Alto Adige/Sudtirol 29 settembre 2004, n. 3, della Regione che ha emanato la legge in contestazione. Al contrario, con la medesima ordinanza, non è stato ritenuto ammissibile l'intervento della Provincia autonoma di Bolzano, essendo volto non già a rivendicare la propria competenza legislativa in materia, ma solo *"ad adiuvandum"* in favore della Regione nella difesa della competenza legislativa di quest'ultima.

Con riferimento sempre alla partecipazione di terzi al giudizio costituzionale, la Corte, con l'ordinanza interlocutoria del 26 aprile 2006, resa nel procedimento conclusosi con la sentenza n. **172**, ha ritenuto ammissibile l'intervento in giudizio della Parlamat s.p.a. precisando che la predetta società, "pur non avendo assunto, ai sensi dell'art. 111, comma terzo, cod. proc. civ., la qualità di parte, la quale allo stato compete esclusivamente alla Parmalat s.p.a. in amministrazione straordinaria (comma secondo) – è destinataria diretta, ai sensi del comma quarto dell'art. 111 citato, degli effetti della emananda decisione" della Corte. Al contrario, con la medesima sentenza non sono stati ritenuti ammissibili gli interventi delle società U.B.S. e San Paolo IMI che erano parti convenute in altri giudizi, nel corso dei quali era stata sollevata questione di legittimità costituzionale analoga a quella oggetto del giudizio sopra menzionato. Invero, si è ritenuto che "tale circostanza non è idonea (….) a rendere ammissibile l'intervento, in quanto 'la contraria soluzione si risolverebbe nella sostanziale soppressione del carattere incidentale del giudizio di legittimità costituzionale', impedendo (…) il (..) doveroso controllo sulla rilevanza della questione; che tale rilievo non può essere superato in considerazione del *vulnus* che si assume recato al diritto di difesa, in quanto nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale il *thema decidendum* – con i relativi parametri costituzionali – è fissato esclusivamente dall'ordinanza di rimessione e le parti del giudizio *a quo*, così come il Presidente del Consiglio dei ministri, non possono che illustrare, in senso adesivo o contrario, le loro posizioni in relazione a quanto dedotto dal giudice rimettente". Nello stesso senso si muove l'ordinanza del 24 ottobre 2006, pronunciata nel giudizio conclusosi con l'ordinanza n. **369**, con la quale sono stati dichiarati inammissibili le costituzioni in giudizio delle associazioni "Comitato per la tutela della salute della donna", del "Forum delle Associazioni familiari"e l'intervento dell'Associazione "Movimento per la vita" – nessuno dei quali era stato parte nel giudizio *a quo* – ritenendo che "l'intervento è ammissibile solo nel caso di soggetti titolari di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio". Infatti, nell'ordinanza si pone in evidenza che l'effetto che la pronuncia produce sul rapporto sostanziale dedotto in giudizio non ha alcuna incidenza sulla situazione sostanziale vantata dagli intervenienti. Ancora, con la stessa motivazione si è ritenuto inammissibile l'intervento spiegato dalla Federazione Servizi della Regione Lombardia nel giudizio conclusosi con la sentenza n. **411**.

Conformemente a questa impostazione, nel giudizio conclusosi con la sentenza n. **190**, 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; principio derogabile nei casi in cui il giudizio costituzionale incida direttamente su posizioni giuridiche soggettive e i titolari di esse non abbiano la possibilità di difenderle come parti del processo di provenienza"; la soluzione contraria, secondo la Corte, "si risolverebbe nella sostanziale soppressione del carattere incidentale del giudizio di legittimità costituzionale".

Nello stesso senso si muovono le affermazioni contenute nelle ordinanze numeri **242 e 318** e nella sentenza n. **279**, con le quali sono stati dichiarati inammissibili gli interventi di soggetti estranei al giudizio *a quo* nel caso in cui non sussista, come nei casi esaminati, una correlazione delle posizioni soggettive degli interessi degli intervenienti con quelle delle parti del giudizio "*a quo*", nonché quella di cui all'ordinanza n. **454**, nella quale l'inammissibilità dell'intervento è stata dichiarata "trattandosi di soggetto estraneo al procedimento *a quo*, in capo al quale non è configurabile una posizione giuridica garantita suscettibile di essere direttamente incisa dalla decisione" della Corte.

Circa il ruolo che le parti costituite e gli intervenienti svolgono nell'ambito del giudizio di costituzionalità, la Corte ha più volte confermato l'orientamento consolidato 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 promuovimento della questione di legittimità costituzionale (sentenze numeri **172** e **310** ed ordinanze numeri **202** e **252**). (In merito alla affermazione secondo cui l'individuazione del *thema decidendum* spetta al giudice remittente, si veda pure l'ordinanza n. **281**)

Questa limitazione non osta a che le difese svolte abbiano una funzione di grande importanza, onde specificare e chiarire le (sovente molteplici) problematiche che animano il giudizio di costituzionalità. Di ciò ne dà atto la stessa Corte, che nella sentenza n. **409**, rileva che "deve essere dichiarata la manifesta infondatezza, non essendo le considerazioni svolte dalle parti private intervenute idonee a far pervenire (…) a diverse conclusioni".

10. La trattazione congiunta e la riunione delle cause

Le decisioni assunte a seguito di riunione sono 68. Non tutti i casi di riunione hanno fatto seguito ad una trattazione congiunta delle cause: a tal proposito, devono segnalarsi, in particolare, la sentenza n. **154**, e l'ordinanza n. **288**, che hanno deciso congiuntamente questioni in parte trattate in udienza pubblica ed in parte in camera di consiglio (nei due casi, trattatasi, rispettivamente, dell'udienza tenutasi il giorno 7 marzo e della camera di consiglio del giorno 8 marzo, e dell'udienza tenutasi il giorno 20 giugno e della camera di consiglio del giorno 21 giugno).

Varie decisioni hanno definito un numero particolarmente elevato di giudizi, quasi tutti relativi alla disciplina concernente il completamento delle operazioni di emersione di attività detenute all'estero e di lavoro irregolare ovvero la disciplina del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina della immigrazione e norme sulla condizione dello straniero. Nella prima categoria si annoverano le ordinanze numeri **8, 34, 35, 36, 86, 93, 219** e la sentenza n. **206**, nella seconda le ordinanze numeri **68, 110, 142, 143, 280, 283 e 395**.

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 **39, 154, 206, 297, 324, 366, 426** ed ordinanze numeri **18, 55, 68, 74, 110, 143, 220, 241, 292, 299, 339, 359, 360, 395, 456 e 460**), ovvero la sostanziale identità delle questioni (ordinanze numeri **96, 219, 305 e 306**), una identità che può essere anche "parziale" (ordinanza n. **34**).

I giudizi sono riuniti anche in caso di questioni "in parte identiche" (ordinanza n. **209**), nonché quando si riscontra un "contenuto sostanzialmente coincidente" (sentenza n. **119**), ovvero in caso di "questioni coincidenti o connesse" (ordinanza n. **148**), o più semplicemente di giudizi connessi (ordinanza n. **453**) o di ordinanze che sollevano questioni "identiche o analoghe" (sentenza n. **394**, ordinanza n. **455**).

Di per sé è sufficiente, comunque, l'analogia o la parziale analogia delle questioni (ordinanze numeri **8, 70, 142, 280, 283, 288, 351 e 454**).

Tendenzialmente assimilabili a queste motivazioni sono quelle che si fondano sulla identità delle norme, dei parametri e delle censure, nonché sulla sostanziale identità delle argomentazioni (ordinanze numeri **35, 36, 93, 409,** nonché, analogamente, sentenze numeri **172 e 234**). I giudizi sono stati pure riuniti anche quando concernevano "norme analoghe" (ordinanza n. **86**).

Parimenti, si riuniscono le cause per le quali sussiste una connessione oggettiva (sentenza n. **1**).

In taluni casi, la riunione è operata allorché i giudizi hanno ad oggetto "questioni analoghe o connesse delle quali è opportuna la trattazione unitaria" (sentenza n. **120**), ovvero "in ragione della connessione esistente tra i vari giudizi" (ordinanza n. **376**).

La riunione segue, altresì, la "stessa", la "medesimezza" o l'"identità" della disciplina legislativa impugnata (sentenze numeri **274 e 372** ed ordinanze numeri **28, 225 e 268**). Tale

identità viene sovente rafforzata dalla identità dei parametri (ordinanza n. **352**), o delle motivazioni (ordinanza n. **326**); le motivazioni, peraltro, talvolta sono "in parte identiche ed in parte analoghe" (sentenza n. **206**, ordinanza n. **276**). Ancora, la riunione può seguire nell'ipotesi di questioni sostanzialmente analoghe nei confronti della medesima disposizione di legge (ordinanza n. **122**).

La diversità delle norme impugnate non è, comunque, di ostacolo alla riunione, quanto meno allorché le questioni concernono "due analoghe disposizioni (...) che presentano profili comuni" (sentenza n. **354**).

Per quanto piuttosto rari, non mancano giudizi nei quali la riunione è stata disposta lasciando implicita la motivazione (peraltro riconducibile alla identità delle disposizioni impugnate; ordinanza n. **10** e sentenza n. **191**).

11. Le decisioni della Corte

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

Nell'anno 2006, la Corte, come detto, ha reso, nell'ambito del giudizio in via incidentale, 276 decisioni, di cui 70 in forma di sentenza e 206 in forma di ordinanza.

11.1. Le decisioni interlocutorie

Prive di numerazione, le ordinanze interlocutorie non hanno, generalmente, una rilevanza verso l'esterno, trattando aspetti organizzativi interni alla Corte, come è il caso, ad esempio, dei decreti di rinvio a nuovo ruolo di cause già fissate.

In taluni casi, peraltro, le decisioni interlocutorie hanno una incidenza sul giudizio in corso che coinvolge direttamente altri soggetti. Nel quadro dei giudizi definiti nel 2006, vi sono state soltanto ordinanze lette in udienza concernenti l'ammissibilità o meno di interventi di terzi (sul punto, si rinvia a quanto detto *supra*, par. 9), mentre non costano ordinanze cd. istruttorie *ex* art. 12 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, relative all'acquisizione dei mezzi di prova. Sono state, pertanto, 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] In questa categoria si inseriscono innanzitutto le decisioni che recano un dispositivo di inammissibilità (pari a 15).

L'insieme più ampio di statuizioni di inammissibilità è quello connesso a carenze riscontrate nella motivazione dell'ordinanza di rimessione. Nella sentenza n. **84**, il difetto di motivazione è stato individuato relativamente alla rilevanza della questione; inoltre, la questione proposta era pure carente del requisito di incidentalità, sicché "la Corte non può che dichiarare inammissibile una questione sollevata in un giudizio il cui unico scopo si risolve nell'impugnare direttamente la norma di legge sospettata di illegittimità costituzionale". Ugualmente, l'inammissibilità è dovuta al difetto di rilevanza nelle sentenze numeri **184, 390** e **411**. Di diverso segno, ma con identico risultato, è la motivazione di cui alla sentenza n. **138**, in cui si rileva, da un lato, che "la questione viene sollevata in modo ipotetico, al di fuori degli attuali termini della controversia", dall'altro, che il remittente "non ha fornito plausibile motivazione dell'attuale rilevanza della questione e

non ha in alcun modo motivato in ordine alla individuazione della norma da espungere dall'ordinamento per contrarietà ai precetti costituzionali". Nella sentenza n. **206**, invece, l'inammissibilità è stata dichiarata per l'insufficiente descrizione delle fattispecie oggetto di giudizio, che impedisce il controllo sulla rilevanza, nonché per il fatto che la disposizione censurata non doveva essere applicata nel giudizio *a quo* e per l'inconferenza dei parametri evocati. L'inammissibilità della questione è stata, invece, collegata alla assenza di motivazione sulla non manifesta infondatezza nella sentenza n. **372**. Nella sentenza n. **120**, l'inammissibilità è collegata alla carente ricostruzione del quadro normativo di riferimento, oltre che alla errata individuazione della norma da censurare.

Nella sentenza n. **240**, i vizi hanno riguardato molteplici aspetti: da un lato, l'infondatezza della prima questione sollevata ha impedito che possa essere riconosciuta al Tar rimettente la "legittimazione a sollevare la correlativa questione di costituzionalità", dall'altro, la questione risultava prospettata con riguardo all'intera disposizione del comma 7–*bis* dell'articolo 26, che prevede la sequenza "revoca del permesso di soggiorno-provvedimento di espulsione", senza alcuna limitazione al provvedimento di revoca del permesso di soggiorno, sicché una pronuncia sulla legittimità della sola previsione di quest'ultimo provvedimento, comporterebbe che "la Corte si pronuncerebbe su un *thema decidendum* che, in punto di rilevanza e di non manifesta infondatezza, si presenterebbe in termini diversi da quelli della questione effettivamente sollevata". Anche nella sentenza n. **414**, l'inammissibilità è stata collegata a vari profili, in particolare, alla mancanza di motivazione in merito all'interpretazione della disposizione censurata, alla mancanza di motivazione sulla rilevanza, nonché alla circostanza che il remittente, trascurando il contenuto della sopra citata sentenza n. **240**, non si pone il problema della propria legittimazione a sollevare la questione di costituzionalità. Analogamente nella sentenza n. **415**, l'inammissibilità è stata pronunciata, oltre che per la carenza di esposizione sui fatti causa, anche per carenza di motivazione sulla legittimazione del giudice *a quo* a sollevare la questione di costituzionalità.

Con la sentenza n. **324**, la Corte ha dichiarato inammissibile una questione che più giudici avevano sollevato nella considerazione che "i remittenti si limitano a riportarsi a prassi amministrative di un ente locale e ad un atto meramente consultivo, ma trascurano di esaminare la possibilità di adottare una diversa interpretazione delle disposizioni in scrutinio – peraltro seguita dalla giurisprudenza comune – tale da sottrarle ai sollevati dubbi di legittimità costituzionale".

Nella sentenza n. **223**, con la quale il giudice remittente sollecitava la pronuncia di una sentenza additiva, volta ad introdurre nel sistema processuale un nuovo criterio di computo della custodia cautelare, la Corte ha dichiarato l'inammissibilità della questione, giacché "l'intervento additivo richiesto comporterebbe una serie di precisazioni normative molto dettagliate, possibili in una revisione legislativa della norma censurata, ma che non possono derivare da una sentenza del giudice delle leggi"; la Corte, in sostanza, "verrebbe chiamata a costruire, anche nei dettagli, un nuovo sistema, alternativo a quello vigente". Similmente, con la sentenza n. **61**, la Corte ha dichiarato l'inammissibilità della questione proposta concernente l'acquisto automatico da parte del figlio del cognome del padre, anche quando vi sia in proposito una diversa volontà dei coniugi, tenuto conto del fatto che con l'ordinanza di rimessione si invocava "una operazione manipolativa esorbitante dai poteri della Corte".

B] I dispositivi di manifesta inammissibilità sono stati 146. Le pronunce contenenti motivazioni di manifesta inammissibilità sono state 131, di cui 4 sono sentenze e 127 ordinanze. Le motivazioni che hanno portato a siffatte decisioni possono essere ricondotte a cinque categorie, concernenti, rispettivamente, (a) vizi che impediscono la corretta instaurazione del contraddittorio (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 presenza di vizi che impediscono la corretta instaurazione del contraddittorio sono stati

alla base della manifesta inammissibilità di cui alle ordinanze numeri **13 e 377** (si veda anche *supra*, par. 9).

b) Un numero consistente di decisioni hanno avuto riguardo al riscontrato difetto del nesso di pregiudizialità tra il giudizio *a quo* e la questione di legittimità costituzionale sollevata (ordinanze numeri **7, 26, 27, 37, 95, 97, 113, 142, 143, 145, 148, 149, 150, 180, 193, 199, 224, 225, 244, 261, 263, 280, 283, 292, 362, 388 e 457**). 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 in riferimento alle condizioni legittimanti il promuovimento della questione (ordinanze numeri **14, 18, 19, 35, 43, 55, 109, 110, 123, 142, 146, 150, 151, 159, 161, 162, 179, 209, 220, 225, 228, 262, 270, 271, 272, 278, 319, 339, 374, 376, 388, 403, 435, 439, 442, 454, 459, 461, 462 e 463**; sentenze numeri **234, 332 e 394**). Analogamente, la manifesta inammissibilità ha colpito le carenze di motivazione sui termini della questione (ordinanze numeri **8, 126, 187, 241, 242, 264, 277, 281, 289, 290 e 298**). In tale ambito, possono essere annoverate anche le decisioni inerenti ad ordinanze motivate *per relationem* (ordinanze numeri **33, 76, 164, 303** e sentenza n. **266**).

Le carenze censurate con la manifesta inammissibilità riguardano anche la mancata presa in considerazione di modifiche legislative (ordinanze numeri **48, 64, 74, 268 e 302**) o di intervenuta abrogazione di una delle disposizioni censurate (ordinanza n. **300**), ovvero la richiesta di sindacato di costituzionalità su norme regolamentari (ordinanze numeri **125, 300, 401 e 442**).

Anche le questioni sollevate in modo generico, perplesso, illogico, ambiguo, contraddittorio hanno condotto ad ordinanze di manifesta inammissibilità (ordinanze numeri **25, 38, 46, 71, 92, 114, 273, 301, 359, 369, 400 e 460**), così come le questioni alternative (ordinanza n. **47**).

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 **145, 157, 188, 273 e 346**). 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 **34, 35, 57, 64, 86, 94, 125, 187, 193, 244 e 272**), da richieste tendenti ad ottenere un avallo all'interpretazione che il giudice *a quo* ritenga di dover dare (ordinanze numeri **28, 114 e 299**) ovvero dirette a porre alla Corte la scelta tra due opzioni ermeneutiche alternative (ordinanze numeri **98, 209 e 360**). Riferimenti più dettagliati sono contenuti *supra*, par. 8.

e) Infine, sono state censurate con la manifesta inammissibilità quelle questioni in cui il tipo di intervento additivo, cui la Corte era chiamata, avrebbe inciso su un ambito lasciato alla discrezionalità del legislatore (ordinanze numeri **9, 15, 16, 23, 185, 186, 210, 299, 380, 395 e 432**) o si sarebbe tradotto in una addizione *in malam partem* in materia penale (ordinanze numeri **251 e 437**).

C] I dispositivi attraverso i quali la Corte ha restituito gli atti al giudice rimettente o ai giudici rimettenti sono stati 34 (2 in sentenza e 32 in ordinanze).

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 **34, 36, 93, 96, 122, 219, 250, 276, 282, 291, 305, 306, 326 e 443**).

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* (sentenze numeri **332, 372** ed ordinanze numeri **10, 65, 70, 115, 189, 208, 269, 288, 338, 434, 453 e 458**). Peraltro,

non sempre le sopravvenute modifiche legislative hanno portato ad una decisione di restituzione degli atti al giudice *a quo*. Così, nell'ordinanza n. **429**, la Corte ha ritenuto che la modifica della norma impugnata non influisca sulla rilevanza della questione sollevata, giacché le sopravvenute disposizioni "riguardano esclusivamente il requisito oggettivo delle attività da svolgersi negli immobili ai fini dell'esenzione ICI, profilo questo del tutto estraneo al giudizio *a quo*, il cui ambito è circoscritto dai motivi proposti con il ricorso per cassazione, i quali non attengono all'attività svolta negli immobili, ma unicamente alla sussistenza dei requisiti soggettivi dell'esenzione".

Vi sono stati dei casi in cui, alla decisione di incostituzionalità incidente sull'oggetto, si è associato un successivo intervento legislativo, ditalchè la Corte ha concluso per una decisione di restituzione per il concorrere di questi due motivi (ordinanze numeri **68, 236, 361 e 427**). Nell'ordinanza n. **387**, invece, la restituzione è motivata sulla base di una sopravvenuta sentenza di incostituzionalità, che ha mutato il contesto normativo considerato dal rimettente, ditalchè è stata ritenuta necessaria una nuova valutazione della rilevanza della questione.

11.3. Le decisioni di rigetto

A] Le decisioni di rigetto adottate nella forma della manifesta infondatezza costituiscono la netta maggioranza. Esse sono pari a 65 ordinanze che contengono 67 dispositivi di manifesta infondatezza.

Dalle *rationes decidendi* emerge che buona parte delle pronunce sono derivate dalla infondatezza *ictu oculi* delle questioni poste (ordinanze numeri **34, 143, 144, 145, 165, 188, 198, 203, 280 e 290**).

Non mancano le dichiarazioni di manifesta infondatezza derivanti dalla circostanza che trattasi di materia riservata alla discrezionalità del legislatore, discrezionalità esercitata in modo non irragionevole (ordinanze numeri **45, 158, 160, 169, 194, 202, 292, 352, 368, 455 e 462**).

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 **112, 130, 176, 177, 428, 429, 430 e 433**, mentre l'erroneità dei parametri evocati ha contribuito, insieme con altri vizi, alla declaratoria di manifesta infondatezza nelle ordinanze numeri **45, 148, 198, 202 e 462.**

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 **91, 95, 101, 124, 166, 178, 179, 192, 199, 229 e 455**).

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 **17, 44, 52, 56, 100, 148, 150, 170, 197, 201, 225, 227, 307, 318, 337, 351, 388, 409, 419 e 444.**

Si menzionano, infine, le ordinanze numeri **8, 142 e 375**, nelle quali la manifesta infondatezza è dovuta al fatto che gli inconvenienti fattuali e gli abusi applicativi delle norme denunciate si risolvono in disparità di mero fatto e, come tali, sono insuscettibili di dar luogo a questioni di costituzionalità e l'ordinanza n. **386**, in tema di espulsione dei cittadini extracomunitari, ove si afferma che la disposizione censurata "incide (…) sul piano dell'opportunità delle scelte politico-criminali sottese a tale disciplina e non su quello della loro legittimità costituzionale".

B] Le decisioni di rigetto adottate nella forma della non fondatezza sono 32. Di esse 3 presentano il dispositivo tipico delle decisioni interpretative (sentenze numeri **140, 141 e 343**). Formalmente esse, nel dispositivo, 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 illegittimità costituzionale sollevati dal remittente"

(ordinanza n. **343**).

Delle sentenze di rigetto formalmente non interpretative (sentenze numeri 1, 2, 67, 83, 107, 108, 121, 135, 168, 172, 206, 217, 240, 259, 274, 279, 285, 287, 297, 332, 342, 354, 355, 366, 367, 372, 384, 390 e 426), 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 107, 135, 172 e 355). Di particolare interesse, a questo riguardo, è la sentenza n. 355, ove, nel censurare l'interpretazione proposta dal remittente, la Corte afferma che "il dovere del giudice di sperimentare la possibilità di un'interpretazione conforme a Costituzione impone di fondarsi non già esclusivamente su una singola – peraltro, non univoca – espressione verbale ma sulla trasparente *ratio* dell'intera disciplina per verificare se quella espressione sia tale da impedire una lettura sistematica, che sia rispettosa dei valori costituzionali".

11.4. Le decisioni di accoglimento

Nel corso del 2006, sono state pronunciate 29 sentenze che contengono una o più declaratorie di illegittimità costituzionale, per un totale di 30 dispositivi di annullamento.

A] In 14 occasioni si è avuta una dichiarazione di illegittimità costituzionale di una intera disposizione (sentenze numeri **39, 50, 58, 137, 232, 254, 308, 310, 341, 394, 411, 441 e 448**). Tra queste decisioni, può constatarsi come la sentenza n. **50** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'intero articolo 274 c.c., in tema di ammissibilità dell'azione per la dichiarazione giudiziale di maternità e paternità, senza che sia stato di ostacolo alla relativa pronuncia la limitazione del *petitum*, contenuta nell'ordinanza di rimessione, nella quale si fa riferimento al solo giudizio di ammissibilità promosso da maggiorenni. Invero, con tale pronuncia si è precisato che la definizione dei termini della questione, adottata dal remittente, non limita le valutazioni della Corte "sul procedimento regolato dalla disposizione impugnata, ove affetta dai denunciati vizi nella sua complessiva e generale applicazione ad ogni ipotesi di delibazione di ammissibilità dell'azione".

B] L'insieme più cospicuo di incostituzionalità è quello delle sentenze "manipolative". Tra queste, 8 sono le decisioni additive, *id est* quelle che "aggiungono" alla disposizione legislativa significati normativi, dichiarandola incostituzionale "nella parte in cui non prevede" un determinato contenuto (sentenze numeri **104, 174, 234, 255, 257 e 311**), "nella parte in cui non esclude" (dai provvedimenti attribuiti alla competenza della Giunta regionale della Campania) gli atti di natura regolamentare (sentenza n. **119**), ovvero (dalla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo sui comportamenti delle pubbliche amministrazioni e dei soggetti ad esse equiparati) i comportamenti non riconducibili, nemmeno mediatamente, all'esercizio di un pubblico potere (sentenza n. **191**).

C] Le decisioni di tipo ablatorio (o di accoglimento parziale), sono 5. Esse caducano una parte dei contenuti della disposizione legislativa attraverso le formule secondo cui la disposizione è incostituzionale "nella parte in cui, in ipotesi di litisconsorzio necessario, consente "di ritenere improduttiva di effetti l'eccezione di incompetenza territoriale derogabile proposta non da tutti i litisconsorzi convenuti (sentenza n. **41**), "nella parte in cui si riferisce" a certe fattispecie (sentenza n. **190**), "nella parte in cui subordina" l'esame delle prove tecniche per l'azione di disconoscimento della paternità alla previa dimostrazione dell'adulterio della moglie (sentenza n. **266**), "nella parte in cui prevedono" un certo contenuto (sentenza n. **381**), "limitatamente alle parole…" (sentenza n. **393**).

D] Le sentenze riconducibili al *genus* delle decisioni sostitutive sono complessivamente 3. Esse censurano una disposizione "nella parte in cui stabilisce [un contenuto] anziché [un altro]" (sentenza n. **60**), "nella parte in cui fa decorrere [il termine]….dalla pubblicazione nella Gazzetta

Ufficiale… anziché [da altra forma di comunicazione]" (sentenza n. **154**). Un dispositivo sostitutivo di tipo più analitico è contenuto nella sentenza n. **256**, che ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 1 della legge 9 novembre 1955, n. 1122 "nella parte in cui esclude la pignorabilità per ogni credito dell'intero ammontare della pensione erogata dall'Istituto nazionale di previdenza dei giornalisti italiani "Giovanni Amendola", anziché prevedere l'impignorabilità, con le eccezioni previste dalla legge per crediti qualificati, della sola parte della pensione necessaria per assicurare al pensionato mezzi adeguati alle esigenze di vita e la pignorabilità nei limiti del quinto della residua parte".

E] Infine, nell'anno 2006, si rinviene un solo dispositivo di dichiarazione di illegittimità costituzionale consequenziale reso ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953 (sentenza n. **190**).

12. La correzione degli errori materiali

Nell'anno 2006 si rinviene una sola pronuncia, l'ordinanza n. **4,** con la quale si è proceduto alla correzione di un errore materiale contenuto nel dispositivo e nel paragrafo 2 del *"Considerato in diritto"* della sentenza n. 161 del 2005, resa nell'ambito di un giudizio in via incidentale.

Capitolo II

Il giudizio in via principale

1. Premessa

Nel corso del 2006, sono state pronunciate 113 decisioni in sede di giudizio in via principale. Quanto alla forma (sentenze o ordinanze), si conferma l'orientamento che può dirsi ormai consolidato: nel giudizio in via principale la regola è la sentenza, l'eccezione l'ordinanza. Su un totale di 113 pronunce, infatti, 82 sono sentenze e 31 sono ordinanze.

2. Il ricorso

Con riferimento ai problemi connessi al ricorso con cui vengono sollevate le questioni di legittimità costituzionale, di particolare interesse sono le affermazioni concernenti la notifica ed il deposito, il rapporto tra il ricorso e la delibera del Governo o della Giunta regionale contenente la determinazione all'impugnazione ed i contenuti che del ricorso sono propri.

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

Per quel che attiene alla disciplina del procedimento di impugnazione delle leggi ai sensi dell'art. 127 della Costituzione, un primo profilo che viene in evidenza nella giurisprudenza del 2006 riguarda la notifica del ricorso.

La sentenza n. **214** ha dichiarato l'inammissibilità di un ricorso regionale che era stato notificato al Presidente del Consiglio dei ministri, quando già era scaduto il termine, stabilito a pena di decadenza dall'art. 32, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 8, di sessanta giorni dalla pubblicazione della legge impugnata.

Le ordinanze numeri **218** e **344** hanno avuto ad oggetto il diverso problema della tardività del deposito del ricorso. Nel primo caso la Corte, con una pronuncia di manifesta inammissibilità, ha precluso l'esame del merito del ricorso proposto dalla Regione Toscana perché depositato presso la cancelleria della Corte costituzionale oltre il termine di dieci giorni dalla notifica (art. 31, terzo e quarto comma, della legge n. 87 del 1953), termine da ritenersi, secondo costante giurisprudenza, perentorio. Nel secondo caso, con una pronuncia di improcedibilità, la Corte ha precluso l'esame del merito del ricorso proposto dallo Stato avverso una legge regionale, sempre perché depositato oltre il termine perentorio di dieci giorni dalla notifica.

Ugualmente connesse ai tempi dell'impugnazione, sia pure in un'ottica più generale, sono quelle statuizioni nelle quali la Corte ha affrontato il tema della impugnazione delle leggi entro il termine di decadenza di cui all'art. 127 Cost. A tal proposito, la Corte, con la sentenza n. **3**, ha respinto l'eccezione di inammissibilità proposta dalla Regione Marche per difetto di interesse del ricorrente, ritenendo che, essendo incontestata la possibilità per la regione di emanare una legge elettorale con efficacia differita al momento dell'entrata in vigore dello Statuto, necessariamente il ricorso "è stato proposto entro i termini perentori di cui agli artt. 127, primo comma, della Costituzione e 31, comma 2, della legge 11 marzo 1953, n. 87". Nello stesso senso sono le sentenze numeri **118** e **133**, che hanno respinto le eccezioni di inammissibilità del ricorso per carenza attuale di interesse, ritenendo che il termine di cui all'art. 127 è un termine di decadenza e

che da ciò "discende che la lesione della sfera di competenza lamentata dalla ricorrente presuppone la sola esistenza della legge oggetto di censura, a prescindere dal fatto che essa abbia avuto concreta attuazione, ed essendo sufficiente che essa sia applicabile, ancorché non immediatamente".

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

Con riferimento all'incidenza che ha la deliberazione con cui l'ente statuale, regionale o provinciale si determina all'impugnazione, può constatarsi come, in varie occasioni, la Corte costituzionale abbia ribadito la consolidata giurisprudenza nel senso della necessaria corrispondenza tra l'oggetto della delibera dell'organo politico ed il contenuto del ricorso.

Tale principio trova conferma anche nella giurisprudenza in esame con talune precisazioni. Così, nella sentenza n. **3**, si è evidenziato – onde delimitare l'oggetto del giudizio – che "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". Sulla base di tali affermazioni sono state dichiarate inammissibili le questioni proposte nei confronti di norme non indicate nella delibera dell'organo politico.

Questa impostazione ha trovato conferma in altre decisioni, tra cui la sentenza n. **49**, in cui la Corte ha precisato che "la delibera del Consiglio dei Ministri o la relazione ministeriale a cui questa rinvii devono necessariamente indicare le specifiche disposizioni che si ritiene di impugnare", e dunque sono state dichiarate inammissibili alcune questioni sollevate dalla Avvocatura dello Stato relativamente a disposizioni che non risultavano individuate nelle corrispondenti delibere del Governo e nei relativi allegati.

La relazione del Ministro per gli affari regionali assume, in effetti, un valore generalmente definitorio dei limiti dell'impugnazione deliberata dal Consiglio dei ministri. In tal senso, nella sentenza n. **323**, è stata dichiarata inammissibile una delle questioni proposte nei confronti di una legge regionale "in quanto nella proposta del Ministro per gli affari regionali, richiamata dalla delibera del consiglio dei ministri di impugnazione della legge in esame, non v'è traccia di tale motivo di impugnazione". Sulla stessa scia, la sentenza n. **396** ha dichiarato inammissibile una delle questioni proposte avverso l'art. 3 della legge della Regione Sardegna n. 13 del 7 ottobre 2005, perché non introdotta nel ricorso "come oggetto dell'impugnativa governativa" e la sentenza n. **398** ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale del Capo III della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 11 del 2005, poiché nessun riferimento ad esso era compreso nella deliberazione del Consiglio dei Ministri e nella allegata relazione del Dipartimento per gli Affari regionali della Presidenza del Consiglio dei ministri. Ugualmente, con la sentenza n. **365**, è stata dichiarata l'inammissibilità delle questioni, diverse da quelle concernenti i commi 1 e 5 dell'art. 12 della legge della Regione Puglia n. 12 del 2005, poiché il ricorso "contiene specifiche argomentazioni solo in riferimento a quanto disposto nei suddetti commi e, d'altronde, anche la proposta di impugnazione contenuta nella relazione del Ministro per gli affari regionali ed allegata alla delibera del Consiglio dei Ministri riferisce le doglianze del ricorrente sull'art. 12 della legge regionale in esame ai soli commi 1 e 5". (In merito all'affermazione secondo cui "l'oggetto dell'impugnazione è definito dal ricorso in conformità alla decisione assunta dal Governo", si veda la sentenza n. **423**). Ancora con la sentenza n. **450**, la Corte ha dichiarato inammissibile la questione proposta, in quanto "l'impugnazione della legge nel suo complesso non risulta menzionata nella delibera del Governo di autorizzazione alla proposizione del ricorso e nei relativi allegati".

Nello stesso senso, per ciò che concerne l'impugnativa di leggi statali, con la sentenza n. **155**, l'inammissibilità di una delle questioni sollevate è stata motivata sul presupposto "della omessa

indicazione, nella deliberazione della Giunta regionale che ha deciso di denunciare la legge n. 311 del 2004, proprio del comma 348, giacché (…), non può darsi ingresso all'impugnazione di disposizioni non individuate nella deliberazione che autorizza la proposizione del ricorso".

Infine, sempre per ciò che concerne i rapporti tra il ricorso e la delibera recante la determinazione all'impugnazione, merita un cenno la sentenza n. **129**, ove è stata respinta l'eccezione di inammissibilità del ricorso governativo, proposta dalla Regione, per non essere stato effettuato il deposito contestuale dell'estratto del verbale del Consiglio dei Ministri e della relazione del Ministro proponente, sul rilievo fattuale che mancavano gli elementi per ritenere che tale deposito non fosse stato contestuale a quello del ricorso.

L'importanza che la deliberazione del Consiglio dei ministri o della Giunta regionale o provinciale assume ai fini dell'individuazione del *thema decidendum* giustifica anche il vaglio della Corte in ordine alla loro sufficiente determinatezza. A tal proposito, vengono in rilievo le statuizioni di cui alla sentenza n. **216**, nella quale è stata dichiarata l'inammissibilità delle questioni sollevate dalla Regione Toscana, per la genericità della delibera della Giunta regionale di autorizzazione al Presidente a proporre i ricorsi, "ciò che si traduce in una causa di nullità dei medesimi per indeterminatezza del loro oggetto". La delibera, infatti, ometteva di indicare specificamente le disposizioni da impugnare e le ragioni della impugnativa e si limitava ad affermare che la legge statale oggetto del giudizio appariva "in più parti invasiva delle competenze attribuite alla Regione dagli articoli 117 e 118 della Costituzione". A suffragio della decisione, si è rilevato che la delibera di autorizzazione al ricorso di cui all'art. 127 Costituzione "può concernere l'intera legge soltanto qualora quest'ultima abbia un contenuto omogeneo e le censure siano formulate in modo tale da non ingenerare dubbi sull'oggetto e le ragioni dell'impugnativa". Nella medesima sentenza, la Corte precisa che la declaratoria di inammissibilità non può essere esclusa in forza delle deliberazioni di "conferma" delle impugnazioni proposte, allegate alle memorie depositate in prossimità dell'udienza di discussione e, dunque, a termini perentori di impugnazione abbondantemente scaduti. Invero, secondo la Corte, esse "non possono avere l'efficacia di "sanare" i vizi che inficiavano le deliberazioni "originarie", giacché ciò si porrebbe in contrasto con la natura perentoria del termine previsto per la proposizione dei ricorsi in via principale. Ed è significativa – nella medesima prospettiva – la previsione dell'art. 182 del codice di procedura civile", ritenuto applicabile anche al giudizio innanzi alla Corte, "la quale, nel consentire anche *ex officio* la sanatoria dei difetti di rappresentanza o di autorizzazione, fa comunque salva l'ipotesi in cui «si sia avverata una decadenza»". Né, infine, il difetto di specificità che connota l'oggetto delle proposte impugnative può ritenersi superato dalla circostanza che il resoconto delle sedute della Giunta regionale, all'esito delle quali è stata, a suo tempo, adottata la decisione di proporre i ricorsi, individuasse sia le disposizioni legislative statali ritenute meritevoli di impugnazione, e poi effettivamente impugnate, sia i parametri evocabili, e poi realmente evocati, posto che, rileva ancora la Corte, "nessuna delle deliberazioni, che hanno preceduto i quattro ricorsi regionali, conteneva un espresso rinvio alla relazione dell'Avvocatura, condizione necessaria e sufficiente per poter riconoscere l'esistenza di una relatio". In definitiva, "in assenza di un qualsiasi riferimento ad atti suscettibili di essere legittimamente richiamati *per relationem,* deve escludersi che il vizio di indeterminatezza che inficia le deliberazioni di autorizzazione alla proposizione dei ricorsi, e di riflesso anche questi ultimi, possa essere sanato ricavando *aliunde* gli elementi idonei ad individuare l'esatto oggetto delle impugnative proposte".

Con la sentenza n. **396**, invece, è stata respinta una delle eccezioni di inammissibilità del ricorso statale per genericità delle censure ed erronea indicazione del parametro, nella considerazione che "la relazione ministeriale allegata alla delibera governativa di impugnazione, da un lato, individua specificamente la disposizione censurata e dunque l'oggetto del giudizio, dall'altro, indica con chiarezza la norma statutaria violata".

2.3. I contenuti del ricorso

La giurisprudenza costituzionale del 2006 mostra una costante attenzione della Corte nei confronti dei contenuti del ricorso, e segnatamente della idoneità dello stesso a radicare questioni di costituzionalità che siano sufficientemente precisate ed adeguatamente motivate.

Una siffatta attenzione è ben rappresentata dalla sentenza n. **139**, in cui la Corte ha sottolineato che il ricorso in via principale non solo "deve identificare esattamente la questione nei suoi termini normativi", indicando "le norme costituzionali e ordinarie, la definizione del cui rapporto di compatibilità o incompatibilità costituisce l'oggetto della questione di costituzionalità", ma deve anche "contenere una seppur sintetica argomentazione di merito, a sostegno della richiesta declaratoria d'incostituzionalità della legge", ponendosi l'esigenza di una adeguata motivazione a sostegno della impugnativa "in termini perfino più pregnanti nei giudizi diretti che non in quelli incidentali". Nella sentenza n. **215**, si legge che il ricorso deve essere adeguatamente motivato, al fine "di rendere possibile la inequivoca determinazione dell'oggetto del giudizio e di consentire la verifica della eventuale pretestuosità o astrattezza dei dubbi di illegittimità costituzionali sollevati nonché il vaglio, in *limine litis,* attraverso l'esame della motivazione e del suo contenuto, della sussistenza in concreto dello specifico interesse a ricorrere in relazione alle disposizioni impugnate".

Alla luce di tali principî, espressamente o implicitamente confermati in molte decisioni, possiamo raggruppare i vizi afferenti il contenuto del ricorso (a) nell'individuazione delle norme oggetto delle questioni e delle norme di raffronto, (b) nella motivazione delle censure.

a) Nel primo senso, può citarsi la sentenza n. **51**, con la quale è stata dichiarata inammissibile una delle censure proposte avverso la legge regionale impugnata, in quanto "il ricorrente non individua un parametro costituzionale rispetto al quale la disposizione legislativa indicata dovrebbe fungere da norma interposta"; né, dal momento che viene invocata una disciplina attuativa di una direttiva comunitaria "è possibile in alcun modo desumere dalla formulazione del ricorso, quale sia l'obbligo comunitario rispetto al quale la norma regionale impugnata dovrebbe – in ipotesi – ritenersi in contrasto, così violando l'art. 117 della Costituzione". Nella sentenza n. **365**, invece, il ricorrente pur evocando, quale parametro interposto, leso dalla disposizione regionale, l'art. 16 del d.lgs. n. 76 del 2000 ed il principio fondamentale da esso dettato, omette di specificare quale sia tale principio "mentre una precisazione in proposito deve ritenersi necessaria (…..). Specificazione che appare ancor più essenziale dal momento che la disposizione in oggetto presenta un contenuto eterogeneo". (Analogamente, in merito alla necessaria specificazione del principio fondamentale dettato dal parametro costituzionale, si veda la sentenza n. **246**).

In varie occasioni, la Corte ha escluso l'ammissibilità di questioni di legittimità costituzionale sollevate in via principale dal Presidente del Consiglio dei ministri nei confronti di leggi di Regioni a statuto speciale o delle Province autonome allorché il ricorso non precisi in quale rapporto si trovino, ai fini dello scrutinio di legittimità costituzionale, le norme della Costituzione e quelle, anch'esse di rango costituzionale, contenute nello statuto speciale. Nella sentenza n. **175**, la Corte ha affermato che, dalla formulazione dell'art. 10 della Costituzione, "emerge con chiarezza che è insita, nel meccanismo di estensione dallo stesso prefigurato, una valutazione necessariamente comparativa tra i due sistemi (ordinario e speciale) di autonomia regionale. Ciò implica che nel momento in cui il ricorrente, impugnando una legge di una Regione a statuto speciale, adduca, come nel caso di specie, la violazione di una disposizione contemplata nel Titolo V, ha l'onere di prendere in esame anche i parametri costituzionali ricavabili dal relativo statuto, al fine di valutare se effettivamente le forme di autonomia riconosciute dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 siano più estese rispetto a quelle già risultanti dalle disposizioni statutarie (…). In altri termini, perché possa svolgersi un giudizio di preferenza tra diversi sistemi di autonomia occorre che vengano considerati i "due termini" della comparazione, in quanto soltanto all'esito di una disamina complessiva dei sistemi posti a raffronto è possibile ritenere che l'uno garantisca una forma di autonomia eventualmente "più ampia" rispetto all'altro". Al contrario, con la sentenza n. **370**, relativamente ad una questione concernente una legge emanata dalla provincia

autonoma di Trento istitutiva del Consiglio delle autonomie locali, è stata disattesa l'eccezione di inammissibilità, per omessa considerazione dei parametri costituzionali ricavabili dallo Statuto, sulla base della considerazione che la legge stessa rileva che il detto Consiglio viene istituito "in attuazione dell'art. 123, quarto comma, della Costituzione e dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3". In tale situazione, secondo la Corte, trova giustificazione, sul piano processuale "la prospettazione, da parte del ricorrente, quale vizio inficiante la legge stessa, della sola violazione della disposizione costituzionale di cui all'art. 123, ultimo comma, Cost. in relazione all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001". Ugualmente, nella sentenza n. **391**, la Corte, dopo aver premesso che "ai fini dell'ammissibilità dell'impugnazione proposta avverso una legge di Regione a Statuto speciale è necessaria (…) l'illustrazione delle ragioni per le quali non trovano applicazione nel caso in esame le norme speciali statutarie, ma quelle «ordinarie» del Titolo V della Costituzione" ha, tuttavia, respinto l'eccezione di inammissibilità sul presupposto che, "poiché non si può ridurre tale requisito di ammissibilità a mera, formalistica enunciazione dell'inesistenza di qualsiasi norma statutaria contemplante la materia, esso va inteso nel senso che dal contesto del ricorso (…) deve emergere, anche implicitamente, l'esclusione della possibilità di operare il sindacato di legittimità costituzionale in base allo Statuto speciale, essendo esso possibile solo ai sensi del Titolo V della Costituzione." Nel caso esaminato la Corte ha ritenuto che la natura del parametro indicato («ordinamento civile») "è indice inequivoco della consapevolezza di quella impossibilità, essendo evidente che il parametro costituzionale evocato (a torto o a ragione; ma questo attiene alla fondatezza) esclude di per sé l'utilità di uno scrutinio alla luce delle norme statutarie". Così, ancora, nella sentenza **397**, la medesima eccezione di inammissibilità è stata respinta sul rilievo che "sia pure sinteticamente, il ricorrente si è dato carico di individuare la norma statutaria (…) attributiva della potestà legislativa regionale in materia di enti locali e dunque anche di Comunità montane, ancorché abbia successivamente svolto le censure avendo riguardo ai parametri costituzionali contenuti nel nuovo Titolo V, con riferimento alla asserita violazione degli artt. 117 e 120 della Costituzione". Analogamente, con la sentenza n. **129**, è stata respinta l'eccezione di inammissibilità proposta dalla difesa regionale per mancata indicazione del parametro di costituzionalità, avendo la Corte rilevato che "l'art. 117, terzo comma, Cost. è evocato nella parte generale del ricorso, con particolare riferimento alla materia "governo del territorio", e che la norma impugnata è indicata espressamente nel medesimo contesto". Conseguentemente, pur se il ricorrente, tra i motivi specifici, non ha ritenuto di dover ripetere l'indicazione della norma costituzionale violata e si è limitato a far riferimento alla norma interposta, "ciò non determina tuttavia incertezze nella individuazione della disposizione costituzionale di cui si lamenta la violazione". Infine, con la sentenza n. **447**, la Corte ha respinto l'eccezione di inammissibilità proposta dalla regione "per falsa specificazione del parametro del giudizio e mancanza totale di motivazione" sul presupposto che "è palese l'errore materiale contenuto sia nell'epigrafe del ricorso che nel *petitum* dello stesso (….). Infatti, dal complessivo tenore dell'atto introduttivo, oltre che dalla citata relazione ministeriale, si evince che il reale oggetto dell'impugnazione proposta è la disposizione in materia di revisione dei prezzi negli appalti pubblici, contenuta nel comma 3 del medesimo art. 1".

Relativamente alla erroneità dell'indicazione delle norme di raffronto, la Corte ha censurato i richiami a norme costituzionali inconferenti con la materia trattata nel giudizio (sentenze numeri **246, 365** e **398**), nonché la mancata individuazione delle norme statali in grado di fungere da parametro interposto rispetto alla violazione costituzionale affermata (sentenza n. **248**).

In ordine all'oggetto del giudizio, il difetto di individuazione è stato talvolta rilevato nella impugnazione di un atto legislativo nel suo complesso. Tuttavia, quando la legge rechi un contenuto omogeneo tale da non ingenerare incertezze sul contenuto delle censure e, quindi, sui limiti e le ragioni dello scrutinio di costituzionalità, il ricorso è ammissibile (sentenze numeri **22, 238** e **239**). L'inammissibilità è parimenti esclusa quando il ricorso contiene una motivazione sintetica, ma non generica, dell'intera legge impugnata (sentenza n. **59**).

L'esigenza che i termini delle questioni siano adeguatamente determinati non si traduce, peraltro, in una attitudine censoria della Corte costituzionale, la quale procede, nei limiti del

possibile, alla precisazione del *thema decidendum*, quando esso presenta elementi di vaghezza. Così, nelle sentenze numeri **87** e **181**, la Corte, non condividendo la prospettazione delle parti, provvede ad individuare l'ambito materiale interessato dalle disposizioni censurate in quello della "tutela della salute". Ciò che, nella specie, ha comportato che lo scrutinio di costituzionalità, in ordine alle norme impugnate, venisse effettuato con riferimento alla previsione costituzionale di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione. Ugualmente, con la sentenza n. **422**, la Corte ha individuato l'ambito materiale interessato dalla norma impugnata in quello della "tutela della salute" e nella sentenza n. **449** in quello della "sanità".

Con la sentenza n. **212**, è stato respinto l'assunto dell'Avvocatura dello Stato secondo cui la mancata indicazione nella legge regionale della materia nella quale è stata esercitata la potestà legislativa comporterebbe l'incostituzionalità dell'intera legge. Invero, rileva la Corte che "l'indicazione richiesta dalla difesa erariale non solo risulta (…) priva di qualsiasi base normativa, ma, provenendo dallo stesso legislatore regionale, si risolverebbe in una sorta di autoqualificazione carente in quanto tale di giuridica rilevanza".

Nella sentenza n. **80**, la Corte delimita l'oggetto delle questioni di legittimità costituzionale relative alla legge della Regione Veneto n. 30 del 2004 al solo comma 1 dell'art. 3, dal momento che "non soltanto le motivazioni addotte nel ricorso dell'Avvocatura dello Stato si riferiscono esclusivamente a questa disposizione, ma lo stesso documento allegato alla deliberazione governativa di impugnazione della legge si riferisce in termini espliciti alla sola 'norma contenuta nell'art. 3, comma 1'".

Nell'ambito di siffatti poteri della Corte rientra anche la «correzione» dell'individuazione dei termini della questione, sempreché essa sia inequivocabilmente ricavabile dal contesto del ricorso. Se ne ha un esempio con la sentenza n. **248**, in cui si è rilevato che "il ricorso governativo, pur asserendo erroneamente perfino che l'art. 42 della legge regionale avrebbe dichiarato "inapplicabile l'intero n. 1775/1933" (mentre l'art. 42, comma 1, invece espressamente si riferisce solo a quattro disposizioni di questo testo normativo), solleva in realtà una censura solo in riferimento alla pretesa cessazione di efficacia dell'art. 113 del r.d. n. 1775". Su tale questione si è, dunque, focalizzata l'attenzione della Corte. Ancora, con la sentenza n. **396**, la Corte ha affermato che "la circostanza che nell'atto introduttivo del giudizio si richiami erroneamente la competenza di cui alla lettera *a)* dell'art. 3 dello statuto speciale, anziché quella di cui alla lettera *b)*, può peraltro essere superata considerando che lo stesso ricorso, seppur in modo alquanto sommario, mette in evidenza come nello statuto siano estranei alle competenze legislative attribuite alla Regione i profili riconducibili al concetto di ordine pubblico e come tale incompetenza non appaia revocabile in dubbio neppure mediante l'ipotetica applicazione dell'art. 10 della legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), dato che l'art. 117, secondo comma, lettera *h),* Cost. riserva alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la materia dell'ordine pubblico e della sicurezza". Infine, con la sentenza n. **440**, la Corte ha rilevato che "dal tenore letterale del ricorso si desume, infatti, chiaramente che la norma oggetto delle censure è non già l'art. 26 della legge regionale n. 19 del 2005, erroneamente evocato nell'epigrafe del ricorso ed inerente alla cosiddetta procedura negoziata, ma l'art. 25 della medesima legge regionale, nella parte in cui ha introdotto il comma 2, lettera *c)*, nell'art. 26 della medesima legge regionale n. 12 del 1996, che contiene la disciplina della cosiddetta procedura ristretta per l'affidamento dei lavori pubblici di interesse regionale di valore inferiore a pari a 1.200.000 euro, disciplina alla quale si riferiscono tutte le censure. Del pari emerge dalla motivazione del ricorso che le censure sollevate nei confronti del predetto art. 25 della legge regionale n. 19 del 2005 hanno ad oggetto la disposizione nella sola parte in cui individua il criterio della migliore localizzazione territoriale fra i criteri di selezione dei candidati da ammettere alla procedura ristretta, ove siano superiori al numero indicato dal bando".

b) Per quel che concerne le carenze che inficiano la motivazione, a precludere un esame del merito delle questioni sono state la «genericità delle censure» (sentenze numeri **139, 213, 215, 246, 253, 364** e **365**), la mancanza della motivazione (sentenze numeri **129** e **365**) il suo limitarsi alla semplice invocazione delle norme senza che sia proposta alcuna specifica censura (sentenza

n. **233**), alla stessa stregua della mancata specificazione delle censure (sentenza n. **253**). Nella sentenza n. **51** sono state dichiarate inammissibili talune censure proposte avverso la legge regionale impugnata, nella considerazione che le medesime "risultano sommarie e meramente assertive, così contraddicendo l'esigenza (…) che il ricorrente esponga specifiche argomentazioni a sostegno delle proprie doglianze". Ancora, con la sentenza n. **49**, la Corte ha dichiarato inammissibile l'impugnazione di un articolo della regione Lombardia sul presupposto che "l'Avvocatura si limita (…) ad indicare, nell'epigrafe del ricorso, tale disposizione tra quelle oggetto di impugnazione, omettendo però di svolgere alcuna argomentazione a riguardo. Pertanto, la censura manca, secondo la Corte, dei requisiti minimi che il costante orientamento giurisprudenziale richiede per gli atti introduttivi del giudizio in via principale".

Le censure, inoltre, devono essere correttamente prospettate nel ricorso; da qui l'inammissibilità di quelle "prospettate per la prima volta nella memoria di udienza" (sentenza n. **246**).

L'onere di motivazione rende inammissibile anche le questioni cosiddette "ipotetiche" in cui il ricorrente si limita a prospettare "delle mere eventualità sulla base di considerazioni generiche e probabilistiche (sentenza n. **207**).

Inoltre, l'onere di motivazione, valutato in senso sostanziale, rende inammissibili anche quei ricorsi nei quali le argomentazioni si rivelino contraddittorie, come nel caso della sentenza n. **391**, nella quale è stata ritenuta fondata l'eccezione di inammissibilità proposta dalla Regione, sul presupposto che "Il Presidente del Consiglio dei Ministri (..), pur deducendo l'inesistenza di qualsiasi potestà legislativa regionale in materia di 'ordinamento civile' (….) contraddittoriamente ravvisa la violazione della riserva statale di potestà legislativa nella divergenza tra la disciplina statale di cui al d.lgs. n. 165 del 2001 e la norma regionale censurata". Da ciò, dunque, deriva l'inammissibiltà della questione "non potendo coesistere – se non in un rapporto di subordinazione, non dedotto nel ricorso – una censura attinente sia all'*an,* sia al *quomodo* dell'esercizio della potestà legislativa".

Lungi dal potersi ritenere contraddittorie, e dunque pienamente ammissibili, sono le questioni poste in via subordinata (sentenze numeri **87, 133, 214** e **239**).

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

In tal senso, non mancano decisioni che censurano la genericità delle motivazioni dedotte al fine di giustificare l'individuazione di una disposizione come affetta da vizio di incostituzionalità (sentenze numeri **214** e **233**), richiedendosi "che la questione di legittimità costituzionale sia definita nei suoi precisi termini e adeguatamente motivata, al fine di rendere possibile l'inequivoca determinazione dell'oggetto del giudizio e la verifica della fondatezza dei dubbi di costituzionalità sollevati e della sussistenza in concreto dell'interesse a ricorrere" (così testualmente la sentenza n. **214**).

Al pari di quanto riscontrabile per le disposizioni in oggetto, anche sulla scelta dei parametri è indefettibile una motivazione *ad hoc*, con il che uno scrutinio di merito risulta precluso quando le argomentazioni a tal riguardo si appalesino generiche. Così, in particolare, con la sentenza n. **213**, la Corte ha dichiarato l'inammissibilità di due questioni nel rilievo che il richiamo all'art. 117, secondo comma, lettere a) e s) Cost., in riferimento ad atti internazionali nonché con riguardo alla materia "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" è generico, sicché "le relative censure non possono trovare ingresso in questa sede" e che, con riguardo agli atti internazionali invocati, non si fa riferimento "ad alcuna specifica disposizione degli stessi". Con la sentenza n. **20** la Corte ha precisato che "nelle questioni di legittimità costituzionale, tanto se proposte in via incidentale (…), quanto se sollevate in via principale (…) è requisito imprescindibile di ammissibilità una minima sufficiente determinazione del parametro rispetto al quale la questione stessa è stata sollevata". Nella specie, la questione è stata dichiarata inammissibile per l'assenza di qualsiasi motivazione in ordine ai parametri costituzionali invocati dalla ricorrente, senza che tale

originaria inammissibilità "possa ritenersi superata dalle argomentazioni contenute nella memoria predisposta per l'udienza". Ugualmente, con la sentenza n. **29**, è stato dichiarato inammissibile il profilo della censura relativo alla dedotta violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, in quanto trattatasi di "profilo sfornito di elementi minimi argomentativi". Così, pure, nella sentenza n. **397**, la inammissibilità della censura di violazione dell'art. 117 della Costituzione è stata rilevata dalla Corte, pur in assenza di rilievi di parte, per genericità, non essendo state illustrate "le ragioni per cui tale norma costituzionale risulterebbe violata".

Deve essere, comunque, segnalata la mancanza di un atteggiamento rigido e formalistico della Corte nella valutazione di carenze dei ricorsi che non pregiudichino i diritti delle parti e, nel contempo, di decidere con adeguata contezza la questione sottopostale. Sotto questo profilo può menzionarsi, innanzitutto, la sentenza n. **75**, con la quale è stata respinta l'eccezione di inammissibilità del ricorso, avanzata dalla regione per carenza di motivazione, sulla base della considerazione che il ricorrente, "sia pure in modo succinto", aveva basato le ragioni del denunciato contrasto sull'adeguato rilievo che le indicate norme dello statuto speciale non contemplano la materia tributaria tra quelle attribuite alla potestà legislativa delle Regioni. Analogamente, con la sentenza n. **80**, si è ritenuto che, pur nella evidente sommarietà delle articolazioni argomentative e pur considerando la non sempre precisa individuazione nel ricorso dei parametri del giudizio, "nel complesso è chiaro sia l'oggetto sostanziale del ricorso, sia l'ordine delle questioni di legittimità costituzionale proposte all'esame" della Corte. Ancora nella sentenza n. **207**, la Corte rileva che, pur non avendo il ricorrente indicato uno specifico parametro statutario di riferimento, "dal tenore del ricorso risulta come la doglianza sia riferita all'esclusione della materia del diritto privato dal novero delle competenze previste dagli artt. 14 e 17 dello statuto della Regione siciliana". Così, pure, sono state respinte le eccezioni di inammissibilità per indeterminatezza delle censure, nella sentenza n. **213**, poiché le stesse, "pur nella loro sinteticità, consentono di apprezzare sufficientemente il contenuto sostanziale della lamentata invasione della sfera di competenza legislativa regionale" e nella sentenza n. **216** perché "il ricorrente, sia pure in modo impreciso, ha inteso sollevare due questioni di costituzionalità, aventi ciascuna carattere assorbente rispetto all'altra, in quanto dotate entrambe di propria autonomia. Esse, inoltre, non presentano quel tasso di genericità idoneo a determinare la inammissibilità sul piano processuale, dal momento che consentono di individuare sufficientemente il contenuto e la portata delle censure proposte". Ugualmente, è stata respinta l'eccezione di inammissibilità del ricorso per genericità ed intedeterminatezza nelle sentenze numeri **205, 449** e **450**. Altre volte la Corte ricorre a quanto contenuto nella relazione ministeriale allegata alla delibera di impugnazione del Governo al fine di chiarire l'oggetto dell'impugnativa come nella questione esaminata con la sentenza n. **248**, anche se, nella specie, ciò non è servito per superare il difetto di motivazione avverso i profili di doglianza sviluppati nel ricorso in maniera sommaria ed imprecisa.

La Corte ha, poi, respinto eccezioni – statali o regionali – dirette a denunciare la non adeguatezza della motivazione (sentenza n. **284**). In particolare, con la sentenza n. **267**, la Corte ha respinto l'eccezione di inammissibilità della questione per genericità dei motivi, sollevata dalla difesa regionale, ritenendo che l'atto introduttivo del giudizio "oltre ad aver identificato esattamente la questione nei suoi termini normativi, indicando i parametri costituzionali e le norme ordinarie di principio che si pretendono violate (…) fornisce, a sostegno delle censure, adeguate argomentazioni a chiarimento delle ragioni che fondano la richiesta declaratoria di incostituzionalità della legge denunciata".

Con la sentenza n. **399**, invece, la questione relativa alla presunta violazione dell'art. 8 dello statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia è stata ritenuta inammissibile perché, "pur riportata nella premessa del ricorso, non è in alcun modo motivata nel prosieguo dell'atto introduttivo".

3. L'oggetto delle questioni di legittimità costituzionale

In merito agli atti che sono stati oggetto di ricorso in via principale, non constano, nella giurisprudenza del 2006, particolari novità. Le tipologie, per l'essenziale, sono costituite da atti legislativi statali, leggi regionali e provinciali. Una sola sentenza ha riguardato uno statuto regionale (sentenza n. **12**), mentre più numerose sono state le pronunce concernenti le delibere legislative dell'Assemblea regionale siciliana, impugnate ai sensi dell'art. 28 dello Statuto della Regione siciliana (sentenza n. **207**; ordinanze numeri **111, 136, 147, 171, 204, 231, 309, 330, 340, 347, 348, 349, 358, 385, 389, 404 e 410**). Peraltro, allorché nel corso del giudizio intervenga la promulgazione e la pubblicazione della legge regionale, che completano l'*iter* procedimentale connesso alla delibera legislativa impugnata, la pronuncia della Corte va adottata nei confronti di quest'ultima (sentenza n. **207**).

Con riferimento all'oggetto del giudizio, sono ancora da segnalare soprattutto alcune statuizioni nelle quali il tipo di disposizione impugnata aveva riflessi anche in ordine alla sussistenza di un interesse alla pronuncia di illegittimità costituzionale. Nella sentenza n. **213**, la Corte, nel rilevare che le norme impugnate, hanno carattere dichiaratamente transitorio "in quanto relative al periodo precedente all'attuazione delle deleghe legislative, che è avvenuta con l'emanazione dei relativi decreti delegati, nei termini all'uopo previsti e ormai scaduti", afferma che "tale circostanza, pur non facendo venire meno l'interesse alla caducazione di tali norme, induce a ritenere che la disciplina introdotta dalle disposizioni censurate trovi giustificazione nell'esigenza di evitare un vuoto di normazione nel periodo intercorrente tra l'emanazione della legge di delega e la sua attuazione". D'altronde, rileva la Corte che, anche in altre occasioni, è stata esclusa la declaratoria di illegittimità costituzionale di norme statali "sul rilievo del loro carattere meramente transitorio".

Sul tema, si rinvia, comunque, a quanto verrà detto *infra*, par. 5.

4. Il parametro di costituzionalità

Per quel che concerne l'invocabilità delle norme parametro, la sentenza n. **75** ha ribadito il costante orientamento giurisprudenziale, secondo il quale "i parametri pertinenti alle questioni di legittimità costituzionale promosse in via principale dal Presidente del Consiglio dei ministri nei confronti di leggi delle Regioni a statuto speciale sono costituiti da norme di rango costituzionale degli statuti che regolano il regime di autonomia differenziata attribuito a dette Regioni dall'art. 116 della Costituzione o, in alternativa, dalle stesse disposizioni del nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione 'per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite' (art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3)".

In merito alle norme comunitarie, si rammenta la precisazione contenuta nella sentenza n. **129**, secondo la quale "le direttive comunitarie fungono da norme interposte atte ad integrare il parametro per la valutazione di conformità della normativa regionale all'art. 117, primo comma, Cost.". Secondo la Corte "la norma costituzionale citata, collocata nella Parte seconda della Costituzione, si ricollega al principio fondamentale contenuto nell'art. 11 Cost. e presuppone il rispetto dei diritti e dei principi fondamentali garantiti dalla Costituzione italiana. Pertanto la mancata previsione, nelle norme regionali impugnate, dell'obbligo di adottare procedure ad evidenza pubblica in ogni caso in cui l'appalto sia di importo uguale o superiore alla soglia comunitaria, determina la loro illegittimità costituzionale".

Un'altra decisione da segnalare è la sentenza n. **12** nella quale la Corte ha precisato che "tutte le attività delle Regioni volte all'attuazione ed all'esecuzione di accordi internazionali devono muoversi all'interno del quadro normativo contrassegnato dall'art. 117, quinto comma, Cost. e dalle norme interposte di cui alla citata legge n. 131 del 2003. Tale quadro normativo costituisce ad un tempo il parametro di valutazione della legittimità costituzionale degli atti legislativi dello

Stato e delle Regioni in materia ed il criterio interpretativo degli stessi."

5. L'interesse a ricorrere

Molteplici sono le decisioni che hanno avuto riguardo all'interesse a ricorrere, analizzato sotto molteplici profili. Operando una schematizzazione dell'ampia giurisprudenza rintracciabile, possono distinguersi due ambiti, relativi (a) ai parametri invocabili, (b) alle vicende incidenti sul persistere dell'interesse.

a) Come noto, la configurazione del giudizio in via principale – sia prima che dopo la riforma del Titolo V – si presenta in forme parzialmente diverse a seconda che a ricorrere sia lo Stato ovvero una Regione o una Provincia autonoma non essendovi un'equiparazione dello Stato e delle Regioni in relazione ai vizi denunciabili in sede di ricorso in via principale.

Quando il giudizio è radicato a seguito di un ricorso statale, le questioni di legittimità costituzionale non debbono necessariamente essere costruite come conflitti competenziali, ben potendo avere ad oggetto la violazione di parametri costituzionali estranei a quelli che regolano i rapporti tra Stato e Regioni. In sostanza, per lo Stato, la legittimazione a ricorrere sussiste ogni qual volta venga evocata una violazione della Costituzione, mentre le regioni debbono dimostrare la sussistenza di uno specifico interesse a ricorrere, in quanto la legge statale deve essere in condizione di lederne le relative attribuzioni. In questo senso, la sentenza n. **80** ha respinto l'eccezione proposta dalla Regione Liguria, secondo la quale il ricorso statale sarebbe inammissibile *in parte qua* in relazione all'asserito contrasto della disposizione censurata con l'art. 117, primo comma, Cost., "dal momento che nel quadro del nuovo Titolo V della Costituzione sarebbe superata ogni 'asimmetria' di posizione fra Stato e Regioni e dovrebbe quindi «ritenersi inammissibile, per carenza di interesse, la censura non avente radice nel vizio di incompetenza»". In proposito, la Corte ha richiamato il costante orientamento giurisprudenziale secondo il quale, "pur dopo la riforma, lo Stato può impugnare in via principale una legge regionale deducendo la violazione di qualsiasi parametro costituzionale".

Sul versante opposto a quello sin qui considerato, si pongono i ricorsi regionali o provinciali che sono considerati ammissibili soltanto nel caso in cui il ricorrente ritenga lesa direttamente o indirettamente una propria competenza costituzionalmente attribuita. La Corte ha, dunque, ribadito tale indirizzo nella sentenza n. **116**, con la quale si è ritenuta inammissibile la censura sollevata dalla Regione ricorrente in riferimento alla mancata consultazione delle popolazioni interessate prima di adottare le norme impugnate, secondo quanto prescriverebbe la normativa comunitaria ed internazionale. In merito, la Corte ha precisato che, anche volendosi prescindere dalla dubbia riferibilità delle disposizioni comunitarie e internazionali richiamate ai procedimenti legislativi, "le Regioni non sono legittimate a far valere nei ricorsi in via principale gli ipotetici vizi nella formazione di una fonte primaria statale, se non «quando essi si risolvano in violazioni o menomazioni delle competenze» regionali". Sempre con la suddetta sentenza, la Corte ha, del pari, ritenuto inammissibili le censure svolte evocando a parametro l'art. 117, secondo comma, lettera *s),* anche in relazione agli artt. 9, 32 e 33 della Costituzione. I suddetti parametri, secondo la ricorrente, sarebbero stati invocabili in forza del "diritto-dovere" della Regione "ad intervenire nel caso di inadempimento statale, a tutela della popolazione di cui la stessa è espressione in ordine a materie e valori costituzionalmente garantiti". Al riguardo, tuttavia, la Corte ha osservato che "il perimetro, entro il quale assumono rilievo gli interessi al cui perseguimento è tesa l'attività legislativa, risulta rigorosamente conformato dalle norme costituzionali attributive di competenza, sicché non è concesso alla Regione di dedurre, a fondamento di un proprio ipotetico titolo di intervento, una competenza primaria riservata in via esclusiva allo Stato, neppure quando essa si intreccia con distinte competenze di sicura appartenenza regionale: saranno, semmai, queste ultime a poter essere dedotte a fondamento di un ricorso di legittimità costituzionale in via principale promosso da una Regione." Quanto agli artt. 9, 32 e 33 della Costituzione, la Corte,

fermo quanto precisato circa l'ambito entro cui interessi, principi e valori costituzionali assumono rilievo ai fini del giudizio in via principale delle leggi promosso dalle Regioni, ha ribadito che queste ultime possono far valere il contrasto con norme costituzionali diverse da quelle attributive di competenza legislativa "soltanto se esso si risolva in una esclusione o limitazione dei poteri regionali, senza che possano avere rilievo denunce di illogicità o di violazione di principi costituzionali che non ridondino in lesione delle sfere di competenza regionale".

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

La modifica ovvero l'abrogazione della disposizione impugnata successivamente al ricorso (giacché l'abrogazione anteriore al ricorso conduce all'inammissibilità dello stesso, sentenza n. **3**) in senso satisfattivo dell'interesse del ricorrente conduce ad una cessazione della materia del contendere soltanto quando la disposizione modificata o abrogata non abbia avuto *medio tempore* attuazione (sentenze numeri **80** e **370**), nel caso contrario potendosi constatare la persistenza dell'interesse alla pronuncia di merito (sentenza n. **405**), salva l'ipotesi della rinuncia al ricorso seguita da accettazione (sentenza n. **425**). L'abrogazione di una delle disposizioni impugnate comporta la cessazione della materia del contendere anche relativamente alle altre disposizioni impugnate per illegittimità costituzionale "consequenziale" (sentenza n. **103**). Ugualmente, comporta la cessazione della materia del contendere la rettifica dell'espressione normativa, con relativa pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale, rettifica ritenuta legittima in quanto consentita dal D.P.R. n. 217 del 1986, senza che rilevi se sia trattato di un errore materiale o di un originario fraintendimento del legislatore (sentenza n. **20**). Con la sentenza n. **181** è stata dichiarata la cessazione della materia del contendere sull'art. 1 della legge della Regione Toscana n. 56 del 2004, attesa l'abrogazione di tale norma da parte della successiva legge regionale n. 40 del 2005, legge il cui articolo 59, del pari impugnato, riproduce il contenuto della abrogata disposizione. Parimenti, determina una sopravvenuta carenza di interesse, che conduce alla declaratoria processuale di cessazione della materia del contendere, la circostanza, dedotta dalla stessa ricorrente, che "sino ad oggi non risultano emanati i decreti attuativi delle norme impugnate", risultando, inoltre, "scaduto" il termine previsto per l'espletamento di tale incombente" (sentenza n. **216**).

Con la sentenza n. **118** è stata invece respinta la tesi, prospettata dall'Avvocatura generale dello Stato, secondo la quale non vi sarebbe, *ab origine,* materia del contendere per la non applicabilità alla Regione ricorrente delle disposizioni censurate. Invero, la Corte, da un lato, non ha ritenuto sufficiente il generico riferimento alla clausola di salvaguardia contenuta nella stessa legge impugnata – secondo la quale le norme della legge stessa sono applicabili alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome solo in quanto compatibili con le norme dei rispettivi statuti – dall'altro, ha rilevato che non risultava precisato quali norme della legge finanziaria impugnata dovessero considerarsi non applicabili alla ricorrente per incompatibilità con lo statuto speciale e quali, invece, dovessero ritenersi applicabili.

A *fortiori* inidonea ad escludere l'interesse al ricorso è stata ritenuta la modificazione della disposizione impugnata, allorché il contenuto precettivo non risulti sostanzialmente mutato (sentenze numeri **134** e **449**), ditalchè le questioni sono state trasferite sulle nuove disposizioni (sentenza n. **239**). Ancora, è stata ritenuta inidonea ad escludere una carenza di interesse al ricorso la circostanza che le norme censurate non avrebbero mai avuto attuazione (sentenza n. **451**).

Come è chiaro, il difetto sopravvenuto di interesse può essere reso manifesto dalla rinuncia formale al ricorso, che produce, se accettata, la estinzione del giudizio (ordinanze numeri **5, 85, 230, 356, 379** e **417**). Ovviamente la rinuncia parziale e la conseguente accettazione conducono all'estinzione del giudizio *in parte qua* (sentenze numeri **81, 365** e **422**). Anche in mancanza di costituzione in giudizio della parte resistente, la rinuncia al ricorso comporta, *ex* art. 25 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte, l'estinzione del processo (sentenza n. **81**, ordinanze numeri **11, 99, 163, 348 e 418**). Non mancano, peraltro, casi di rinuncia non seguita dal

deposito dell'atto di accettazione, rinuncia che, senza poter estinguere il giudizio, fornisce comunque, unitamente ad altri elementi (nella specie l'abrogazione della norma impugnata che non abbia avuto *medio tempore*, applicazione), un segno inequivocabile del venir meno di ogni interesse alla decisione della Corte (ordinanza n. **345**).

Inoltre, la cessazione della materia del contendere con la sentenza n. **214** è stata dichiarata in seguito all'intesa – satisfattiva delle pretese della ricorrente – tra lo Stato e la Regione sottoscritta in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e Bolzano.

Infine, un cenno a parte meritano le peculiari ipotesi di promulgazione parziale, o anche di mancata promulgazione (ordinanza n. **385**) delle leggi siciliane impugnate dallo Stato, che è stata conformemente interpretata, anche nella giurisprudenza di quest'anno, come una manifestazione tacita della Regione di acquiescenza ai rilievi statali e ha conseguentemente comportato una dichiarazione di cessazione della materia del contendere (ordinanze numeri **111, 136, 147, 171, 204, 231, 309, 330, 340, 347, 349, 358, 389, 404 e 410**).

In merito all'interesse a ricorrere in relazione alle disposizioni impugnate, si veda anche *supra* par. 3.

6. La riunione e la separazione delle cause

Anche nel corso dell'anno 2006 la Corte ha utilizzato, in più occasioni, la tecnica della separazione delle questioni proposte con il medesimo ricorso e del loro contestuale accorpamento "trasversale" con questioni omogenee proposte da altri ricorsi.

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

I 113 ricorsi integralmente definiti nel 2006 hanno visto 11 casi di riunione e 8 pronunce di separazione.

La riunione è stata disposta relativamente a ricorsi statali avverso leggi regionali, in cinque casi, per la sostanziale identità della materia e per l'analogia delle questioni prospettate (sentenze numeri **49** e **80**), perché i ricorsi "hanno ad oggetto questioni concernenti la medesima materia e in gran parte coincidenti" (sentenza n. **405**), per la sostanziale connessione oggettiva dei ricorsi (sentenze numeri **103** e **233**). La separazione, invece, è stata disposta in due soli casi (sentenze numeri **80** e **233**).

Nei restanti 6 casi, concernenti ricorsi regionali avverso leggi statali, si sono avute riunioni di impugnative per la sostanziale identità della materia e per l'analogia delle questioni prospettate (sentenze numeri **134**, **213** e **214**), per la connessione oggettiva dei ricorsi (sentenza n. **181**), per "l'identità dell'oggetto delle questioni proposte, riferite alla medesima disposizione" (sentenza n. **87**), per la "comunanza di argomento delle questioni oggetto dei predetti ricorsi" (sentenza n. **216**). La separazione è stata disposta in sei casi (sentenze numeri **87, 88, 118, 133, 134** e **213**).

7. Il contraddittorio di fronte alla Corte

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

L'anno 2006 non fa, in questo senso, eccezione. A fronte dei 113 ricorsi decisi, si sono avuti 26 casi di mancata costituzione delle regioni. Lo Stato si è sempre costituito. I casi di mancata costituzione delle Regioni, concernono 16 ipotesi di impugnative proposte dal Commissario dello Stato per la Regione Siciliana che si sono concluse con un dispositivo di cessazione della materia del contendere (ordinanze numeri **111, 136, 147, 171, 204, 231, 309, 330, 340, 347, 349, 358, 389, 404** e **410**) e con un dispositivo di estinzione del giudizio (ordinanza n. 348). I restanti 10 casi sembrano, invece, assumere diversi significati: così, in tre giudizi in cui lo Stato è rimasto l'unico soggetto presente si è avuta una dichiarazione di incostituzionalità (sentenze numeri **40, 247** e **322**) ed in un quarto una dichiarazione di incostituzionalità ed una di estinzione del giudizio (sentenza n. **81**). In due casi si è fatto luogo ad una pronuncia di merito, ma di rigetto (sentenze numeri **42** e **62**). Nei restanti 4 giudizi non si è proceduto ad uno scrutinio di merito per la rinuncia al ricorso, prodromo dell'estinzione (ordinanze numeri **11, 99, 163** e **418**).

In taluni casi la costituzione di una Regione è stata dichiarata inammissibile.

Nel giudizio concluso con la sentenza n. **12** è stata dichiarata inammissibile, ai sensi degli artt. 25, 31 e 34 della legge 11 marzo 1953, n. 87 e dell'art. 23, comma 1, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, la costituzione in giudizio della Regione Abruzzo, per la quale era stato depositato un atto privo della procura *ad litem*. Nella specie, la stessa risultava conferita "in relazione ad un ricorso promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri avverso la legge regionale 5 agosto 2004, n. 22 (Nuove disposizioni in materia di politiche di sostegno all'economia ittica) e non invece avverso lo statuto regionale". Ugualmente, sempre per il deposito di un atto privo della procura *ad litem*, è stata dichiarata inammissibile la costituzione in giudizio della Regione Abruzzo, nel giudizio conclusosi con la sentenza n. **22** e nel giudizio conclusosi con la sentenza n. **29**, nella quale la Corte ha precisato che "il difetto di una valida procura alle liti, rende (…) *tamquam non esset* l'attività processuale svolta dalla difesa regionale".

Al di là di questi casi inerenti alla costituzione delle parti, uno dei profili che maggiormente hanno caratterizzato il processo in via principale nel corso del 2006 è rappresentato dalla frequenza degli atti di intervento spiegati da terzi, che hanno riguardato i giudizi conclusi da nove pronunce (sentenze numeri **51, 59, 80, 103, 116, 129, 245, 265** e **450**), per un numero totale di 18 interventi.

Per ciò che concerne l'intervento nel giudizio in via principale spiegato da soggetti che non siano titolari di competenze legislative, la Corte ha ribadito, anche nella giurisprudenza di quest'anno, il costante orientamento, secondo il quale "le parti del giudizio di costituzionalità delle leggi promosso ai sensi dell'art. 127 Cost. sono esclusivamente i soggetti titolari delle potestà legislative in contestazione" (sentenze numeri **51, 59, 80, 116** e **450**). Ugualmente, con la stessa motivazione, sono stati dichiarati inammissibili gli interventi della Rai-Radiotelevisione Italiana S.p.a. e Rai Way S.p.a., da Telecom Italia Mobile S.p.a. e da Vodafone Omnitel N.V. (quest'ultima, tra l'altro, con atto depositato tardivamente) nel giudizio conclusosi con la sentenza n. **103**, nella quale, peraltro, si dà atto che "le argomentazioni in senso contrario addotte dagli interventori" non sono idonee a determinare un mutamento di indirizzo interpretativo". Ancora, con la sentenza n. **129**, nel dichiarare l'inammissibilità degli interventi di Tim Italia S.p.a. e di Vodafone Ominitel N.V., la Corte ha ribadito che "alla stregua della normativa in vigore e conformemente alla costante giurisprudenza di questa Corte (…) non è ammissibile l'intervento in tali giudizi di soggetti privi di potere legislativo". Nello stesso senso è pure la sentenza n. **265**, con la quale viene dichiarato inammissibile l'intervento in giudizio della Wind telecomunicazioni s.p.a., mentre, per quanto concerne l'intervento spiegato da Telecom Italia Mobile s.p.a.. (TIM), si dà atto che quest'ultima ha rinunciato all'intervento stesso, peraltro, secondo la Corte, inammissibile alla stregua delle motivazioni sopra esposte. Infine, nella sentenza n. **245**, la Corte ha rinviato ogni decisione sull'intervento espletato dalla Associazione Italiana per il World Wide Fund for Nature Onlus (WWF), essendosi pronunciata soltanto sull'istanza di sospensione dell'esecuzione delle norme impugnate, proposta dalla Regione Emilia-Romagna, ai sensi dell'art. 35 della legge 11 marzo 1953, n. 87, come modificato dall'art. 9, comma 4, della legge 5 giugno 2003, n. 131.

8. Le decisioni della Corte

Le decisioni rese nel 2006, sono, come detto, 113, di cui 82 sono sentenze e 31 sono ordinanze. Le ordinanze emesse nell'anno in esame sono state conseguenza di decisioni di estinzione del giudizio a seguito di rinuncia al ricorso (14 decisioni), di cessazione della materia del contendere (25 decisioni), mentre in un caso si è trattato di pronuncia di manifesta inammissibilità in quanto il ricorso era stato presentato fuori termine e, in un altro caso, di improcedibilità del ricorso sempre perché depositato fuori termine. Infine, una decisione ha dichiarato il non luogo a provvedere sull'istanza di sospensione per mancanza dei presupposti legittimanti la sospensione stessa.

8.1. Le decisioni interlocutorie

Nel corso del 2006 non constano ordinanze istruttorie emanate nel corso del giudizi in via principale. Anche per ciò che concerne gli interventi di terzi, la Corte ha sempre provveduto sugli stessi con sentenza. Si rinvia, in proposito, a quanto si è avuto modo di rilevare *supra*, par. 7.

8.2. L'estinzione del giudizio

I casi di estinzione a seguito di rinuncia al ricorso, ai sensi dell'art. 25 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, sono stati, in totale 14. Di questi, tre sono stati estinti parzialmente (sentenze numeri **81, 365** e **422**), mentre negli altri undici casi la rinuncia ha prodotto una preclusione assoluta alla trattazione del merito dei ricorsi (ordinanze numeri **5, 11, 85, 99, 163, 230, 348, 356, 379, 417** e **418**).

Da notare che in 5 casi la rinuncia è intervenuta in relazione a giudizi che non avevano visto la costituzione del resistente (ordinanze numeri **11, 99, 163, 348** e **418**), donde l'assenza della necessità di una accettazione della rinuncia, altrimenti indefettibile.

8.3. Le decisioni processuali

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

A] Si sono avuti 25 casi di cessazione della materia del contendere. La maggior parte di queste ipotesi sono dovute – come più dettagliatamente riferito *supra*, par. 5 – all'avvenuta abrogazione, sostituzione o modifica delle disposizioni impugnate (sentenze numeri **20, 80, 181, 370, 425** e ordinanza n. **345**). Nella sentenza n. **103**, l'intervenuta abrogazione di una delle disposizioni ha comportato anche la cessazione della materia del contendere delle altre disposizioni impugnate per illegittimità consequenziale, mentre nella sentenza n. **216** la cessazione della materia del contendere è dovuta al fatto che non risultano emanati i decreti attuativi delle norme impugnate e "risultando, inoltre, scaduto il termine previsto per l'espletamento di tale incombente". In tale gruppo si colloca anche la sentenza n. **214**, nella quale la cessazione della materia del contendere è stata pronunciata a seguito all'accordo raggiunto in sede di Conferenza permanente tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano.

In 15 casi, si è riproposta la cessazione della materia del contendere conseguente alla promulgazione parziale delle leggi siciliane sottoposte allo scrutinio di legittimità costituzionale (ordinanze numeri **111, 136, 147, 171, 204, 231, 309, 330, 340, 347, 349, 358, 389, 404** e **410**). Nella sentenza n. **385**, successivamente all'impugnazione, la delibera legislativa non è stata

proprio promulgata.

B] Il numero più cospicuo di decisioni processuali è costituito, comunque, dalle 29 pronunce di inammissibilità, sovente presenti in numero plurimo all'interno di una decisione (ad esempio, si contano quattro capi di dispositivi di inammissibilità nelle sentenze n. **49, 216** e **246**, tre capi nella sentenza n. **233**), per un totale di 45 dispositivi.

Siffatte pronunce sono motivate principalmente da difetti riscontrati in ordine alla motivazione delle censure (sentenze numeri **20, 51, 129, 253, 365, 399 e 246**). In merito si rileva che, nella sentenza n. **49**, la mancanza di argomentazioni in ordine alla disposizione oggetto di impugnazione ha condotto ad una pronuncia di inammissibilità della stessa impugnazione. Altri vizi sono stati riscontrati nella individuazione dei termini delle questioni (sentenze numeri **139, 214, 215, 233** e **397**), nell'invocazione di parametri diversi da quelli concernenti il riparto di competenze tra lo Stato e le Regioni (sentenza n. **116**) e nel difetto di interesse, variamente argomentato (sentenza n. **3**).

Piuttosto numerosi sono anche i casi nei quali l'inammissibilità deriva dall'assenza, nella deliberazione del Consiglio dei ministri o della Giunta regionale, di riferimenti relativi alle disposizioni oggetto di impugnazione (sentenze numeri **49, 155, 323, 365, 396, 423** e **450**); non mancano, poi, decisioni che censurano la genericità della delibera in questione (sentenza n. **216**).

C] Ad esaurire il novero delle decisioni di tipo processuale, deve menzionarsi l'ordinanza n. **218**, con la quale il deposito tardivo del ricorso è stato all'origine di una declaratoria di manifesta inammissibilità.

8.4. Le decisioni di rigetto

La maggioranza relativa delle formule contenute nei dispositivi delle decisioni è rappresentata da quelle che constatano la non fondatezza delle questioni poste, che sono, in totale, 82. Tra queste, due (sentenze numeri **233** e **248**) sono interpretative di rigetto, presentando il riferimento a "i sensi di cui in motivazione".

Il dato così esiguo delle decisioni interpretative non osta alla constatazione del notevole impiego di strumenti ermeneutici anche nell'ambito del giudizio in via principale. Sono, infatti, assai frequenti le sentenze di rigetto che, pur non recando traccia nel dispositivo, possono dirsi, nella sostanza, interpretative (sentenze numeri **3, 42, 62, 82, 102, 129, 156, 213 e 214**). Ad esse possono aggiungersi le statuizioni che muovono dal riconoscimento di un erroneo presupposto interpretativo (sentenze numeri **103, 323, 365, 406** e **412**).

Lo sviluppo dell'attività ermeneutica nel giudizio in via principale ha fatto sì che anche in esso la declaratoria di illegittimità costituzionale si configurasse alla stregua di una *extrema ratio,* avendo la Corte ribadito "la validità del principio secondo il quale una disposizione di legge non può essere ritenuta costituzionalmente illegittima soltanto perché tra le varie opzioni interpretative e applicative se ne possa ipotizzare qualcuna lesiva di norme costituzionali" (sentenze numeri **238** e **239**) e preferendo, quindi, tra le varie interpretazioni possibili della norma censurata, quella costituzionalmente orientata (si veda in proposito la sentenza n. **412**).

8.5. Le decisioni di accoglimento

I capi di dispositivo che recano una declaratoria di illegittimità costituzionale sono 75. Le tipologie di accoglimento presentano forti profili di comunanza con quelle che si sono riscontrate nel giudizio in via incidentale (accoglimento tout court, ablativo, additivo, sostitutivo), con l'aggiunta della declaratoria in via consequenziale.

A] Per quel che concerne le illegittimità costituzionali *tout court*, si segnalano 48 dispositivi (sentenze numeri **12** – 4 capi di dispositivo –, **29, 30, 40 e 49** – 2 capi di dispositivo –, **59, 75, 80,**

81, 87, 116, 118, 129, 132, 153, 173, 181, 205, 211, 212, 213, 214, 237, 246, 247, 248 – 4 capi –, **253, 265, 284, 363, 364, 405** e **412** – 2 capi –, **422, 423, 424, 440, 447, 449** e **450** – 1 capo –).

Da notare è che, se generalmente queste formule si rivolgono ad uno o più articoli o commi, talvolta colpiscono un atto nel suo complesso. A tal proposito si segnala la sentenza n. **59**, in cui la disciplina contenuta nell'atto legislativo della Provincia autonoma di Bolzano introduceva una disciplina in materia di divieto di fumo alternativa a quella statale. Ugualmente, la sentenza n. **247** ha dichiarato l'atto legislativo regionale in materia di rifiuti radioattivi incostituzionale nel suo complesso, perché esorbitante dai limiti della competenza legislativa della regione.

B] Le decisioni di tipo additivo sono piuttosto limitate (9 capi di dispositivo) e presentano una certa varietà nella formulazione. Così, se nella maggior parte dei casi, l'incostituzionalità di una disposizione viene pronunciata "nella parte in cui non prevede" un determinato contenuto (sentenze numeri **29, 49, 129, 133, 182** – 1 capo – e **214**), non mancano altri tipi di dichiarazioni: dall'incostituzionalità della disposizione "nella parte in cui non stabilisce" un certo contenuto (sentenza n. **213**), all'incostituzionalità "nella parte in cui non dispone" (sentenza numero **182** – 1 capo –) ovvero nella parte "in cui non esclude" qualcosa (sentenza n. **396**).

C] Le decisioni di tipo ablativo sono 11. La maggior parte di esse sono strutturate come illegittimità costituzionali di una disposizione "limitatamente alle parole" specificate nel dispositivo (sentenze numeri **23** e **322** – 2 capi –). Negli altri casi, l'incostituzionalità della norma è dichiarata "nella parte in cui prevede" qualcosa (sentenze numeri **82, 102, 103** e **449**) o "nella parte in cui determina" l'ammontare di un certo tributo (sentenze n. **412** e **413**).

Nell'ambito di tale categoria si segnalano il dispositivo della sentenza n. **88,** nella quale l'incostituzionalità ha avuto riguardo alla disposizione "nella parte in cui si applica" a determinati soggetti (nella specie, alla Regione Friuli-Venezia Giulia), e uno dei dispositivi della sentenza n. **233**, con il quale è stata dichiarata l'illegittimità della disposizione "nella parte in cui si applica anche alla nomina del direttore generale di azienda ospedaliera-universitaria".

D] In 2 casi, la Corte ha adottato un dispositivo di tipo sostitutivo, dichiarando la illegittimità della disposizione "nella parte in cui prevede che il regolamento del Ministero della salute (...), sia adottato 'sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano', anziché 'previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano'" (sentenza n. **134**), ovvero la illegittimità dell'articolo 34, comma 3, della legge regionale della Toscana n. 1 del 2005 "nella parte in cui stabilisce che sia il piano strutturale del Comune a indicare le aree in cui la realizzazione degli interventi non è soggetta all'autorizzazione paesaggistica di cui all'art. 87 della legge regionale, anziché il piano regionale paesaggistico con specifica considerazione dei valori paesaggistici" (sentenza n. **182**).

E] Nel corso del 2005, sono state adottate anche 5 dichiarazioni di illegittimità costituzionale in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27, secondo periodo, della legge n. 87 del 1953.

Nella sentenza n. **40**, alla declaratoria *principaliter* di alcune disposizioni ha fatto seguito la incostituzionalità di tutte le altre disposizioni della legge regionale censurata, in quanto la Corte non poteva omettere di rilevare che l'intera legge regionale in esame è inscindibilmente connessa con le disposizioni specificatamente censurate dal ricorrente, in quanto gli artt. (….) non impugnati, sono palesemente funzionali al raggiungimento dello scopo della legge stessa". Analoga è stata la motivazione addotta per l'incostituzionalità in via consequenziale di cui alla sentenza n. **424**, nella quale, la pronuncia è stata resa una volta constatato che "l'intera legge regionale in esame è inscindibilmente connessa con le disposizioni specificatamente censurate dal ricorrente".

Nelle sentenze numeri **12, 116** e **253**, l'illegittimità costituzionale consequenziale è stata estesa a tutti i commi degli articoli impugnati sempre per l'inscindibile connessione con quelli colpiti dalla declaratoria di incostituzionalità.

9. Il controllo degli statuti ordinari ai sensi dell'art. 123 della Costituzione

Nel corso del 2006, la Corte ha reso una sola decisione in merito al controllo degli statuti ordinari, ai sensi dell'art. 123 della Costituzione (sentenza n. **12**).

Il Presidente del Consiglio dei ministri aveva impugnato molteplici disposizioni dello statuto della Regione Abruzzo approvato in prima deliberazione il 20 luglio 2004 ed in seconda deliberazione il 21 settembre 2004. Il giudizio si è concluso con una pronuncia che reca quattro declaratorie di incostituzionalità *tout court,* una pronuncia di illegittimità costituzionale consequenziale e due pronunce di non fondatezza. La Corte, inoltre, con la medesima sentenza, ha dichiarato inammissibile l'intervento della Regione Abruzzo giacché la procura depositata risultava conferita in relazione al un ricorso promosso dal Presidente del Consiglio avverso una legge regionale e non già avverso lo Statuto (*supra* par. 7).

10. La sospensiva nel giudizio sulle leggi

Nel giudizio conclusosi con la sentenza n. **245**, la Corte è stata sollecitata a dare applicazione al recente istituto della sospensione di atti legislativi di cui all'art. 35 della legge n. 87 del 1953, come sostituito dall'art. 9 della legge n. 131 del 2003.

Tale ultima disposizione, come noto, prevede la possibilità della sospensione, in pendenza di giudizio, degli atti impugnati nell'ambito del conflitto di attribuzione tra Stato e Regione.

Il giudizio, tuttavia, si è concluso con una declaratoria di non luogo a provvedere sull'istanza di sospensione, avendo il ricorrente prospettato "in maniera sostanzialmente assertiva la sussistenza dei relativi presupposti, omettendo di svolgere argomenti in grado di indurre la Corte" ad eventualmente adottare, d'ufficio, i provvedimenti di cui agli artt. 35 e 40 della legge n. 87 del 1953".

Capitolo III

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

1. Premessa

Nel contenzioso che oppone lo Stato alle Regioni ed alle Province autonome, si è confermata anche nel 2006 la tendenza degli ultimi anni secondo la quale il giudizio per conflitto di attribuzione ha un ruolo decisamente meno rilevante di quello che ha il giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Nonostante la relativa esiguità del numero di decisioni (22), possono comunque riscontrarsi alcuni spunti di un certo interesse concernenti gli aspetti processuali del conflitto.

2. I soggetti del conflitto

Dei 28 conflitti decisi nel 2006, 25 sono stati promossi da una Regione o da una Provincia autonoma contro lo Stato; nei restanti casi, il conflitto è stato proposto dallo Stato contro la Regione (sentenze numeri **312, 313** e **357**).

Generalmente, i resistenti si sono sempre costituiti. Le uniche eccezioni sono rappresentate dallo Stato nei conflitti decisi con le sentenze numeri **167, 221** e **353**. Nel conflitto deciso con la sentenza n. **313** la regione si è costituita fuori termine.

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

Nel primo caso, si tratta del conflitto deciso con la sentenza n. **89**, nel quale sono stati sottoposti allo scrutinio della Corte talune note del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, in particolare della Capitaneria di Porto e della Direzione Generale per le infrastrutture della navigazione marittima ed interna, nonché un parere del Consiglio di Stato. In tale giudizio era intervenuta la società Porto Turistico Domiziano. Tale intervento è stato dichiarato inammissibile. Invero, la Corte ha ritenuto di richiamarsi al principio, costantemente affermato, secondo il quale "nel giudizio per conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni non possono intervenire soggetti diversi da quelli legittimati a promuovere il conflitto o a resistervi, salvo che gli atti impugnati siano oggetto di un giudizio comune in cui l'interventore sia parte e la pronuncia della Corte sia 'suscettibile di condizionare la stessa possibilità che il giudizio comune abbia luogo'".

Nel secondo caso, si tratta del conflitto deciso con la sentenza n. **312**, nel quale era stato sottoposto allo scrutinio della Corte il decreto dell'Assessore della difesa dell'ambiente della Regione Sardegna modificativo del calendario venatorio. In tale procedimento sono stati dichiarati inammissibili, sulla base delle stesse motivazioni espresse nella sentenza dianzi citata, gli interventi dell'Associazione italiana per il World Wide Fund for Nature – Onlus e la Lega Anti Vivisezione – Lav.

3. La deliberazione del ricorso e il contenuto del ricorso

Con riferimento alla deliberazione del ricorso per conflitto ed al procedimento che da tale deliberazione prende avvio, si rileva che la Corte ha innanzitutto ribadito la necessaria

corrispondenza tra l'oggetto della delibera dell'organo politico ed il contenuto del ricorso. Invero, con la sentenza n. **196**, è stata dichiarata la manifesta inammissibilità del ricorso proprio per la non corrispondenza fra l'oggetto del ricorso e il contenuto della delibera di impugnazione adottata dalla Giunta regionale. In merito, la Corte, dopo aver ricordato che il ricorso per conflitto di attribuzione fra Stato e Regione è proposto, per la Regione, dal Presidente della Giunta regionale in seguito a deliberazione della Giunta stessa, ha precisato "che tale espressione (…) implica la piena corrispondenza fra il contenuto della determinazione di impugnare l'atto e l'oggetto del ricorso per conflitto; che tale corrispondenza soddisfa un'esigenza non soltanto di natura formale, ma sostanziale, poiché la legittimazione attiva (del Presidente del Consiglio dei ministri e) del Presidente della giunta regionale a proporre un conflitto dev'essere sostenuta da una determinazione impegnativa e inequivoca (del Governo o) della Giunta regionale, 'e ciò per l'importanza dell'atto e per gli effetti costituzionali ed amministrativi che l'atto stesso può produrre'". Ugualmente, con la sentenza n. **89**, è stato escluso dall'oggetto del conflitto, promosso avverso una pluralità di atti dalla Regione Toscana, il parere del Consiglio di Stato non richiamato nella delibera della Giunta regionale di autorizzazione alla proposizione del conflitto.

Con la sentenza n. **21**, avente ad oggetto due decreti ministeriali di proroga della nomina della stessa persona a commissario straordinario dell'Ente parco nazionale dell'arcipelago toscano, è stata respinta l'eccezione di inammissibilità prospettata dall'Avvocatura generale dello Stato secondo cui "nel persistere del dissenso tra Ministro e Regione il risultato a cui porterebbe l'eventuale accoglimento del ricorso sarebbe solo di togliere all'ente il suo organo operativo rendendo impossibile le iniziative indispensabili per la tutela di interessi ambientali e territoriali, propri anche della Regione". Invero, la Corte ha ritenuto che "il protrarsi del dissenso dei soggetti tenuti all'intesa può danneggiare gli interessi ambientali e territoriali dell'intera comunità nazionale, ma non induce alcuna inammissibilità, non incidendo sul potere della ricorrente di denunciare la lesività dei provvedimenti impugnati".

In merito al contenuto del ricorso, con la sentenza n. **334**, è stata respinta l'eccezione di inammissibilità proposta dalla difesa erariale, per la quale la domanda formulata appariva non congrua per "la mancanza della richiesta di declaratoria di non spettanza allo Stato del gettito del prelievo erariale unico". La Corte ha, infatti, ritenuto che "tale richiesta si desume agevolmente (...) dalla rivendicazione di detto gettito alla Regione, espressamente avanzata nel ricorso stesso". Con la sentenza n. **382**, invece, è stato dichiarato inammissibile il conflitto proposto, attesa la formulazione contraddittoria del *petitum* rispetto alle doglianze fatte valere nella parte motiva, formulazione che non ha consentito "in alcun modo una chiara ed univoca identificazione dei termini del conflitto" su cui la Corte è chiamata a pronunciarsi.

Il contenuto del ricorso, inoltre, delimita l'oggetto del giudizio. Invero, con la sentenza n. **90** è stato precisato che, ancorché il provvedimento impugnato (nella specie la nota del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Direzione Generale per le infrastrutture della navigazione marittima ed interna del 12 marzo 2003) attribuisca alla competenza statale tutti i porti "di qualunque tipo", "tuttavia le censure proposte dalla Regione fanno specifico riferimento ai porti turistici, sicché è con riferimento a detta tipologia di porti che deve essere esaminato il ricorso in questione". Ancora, con la sentenza n. **222**, la Corte ha escluso che le censure svolte nei confronti di un'ordinanza del Ministero della Salute possano estendersi ad ordinanze successive del medesimo Ministro, nella medesima materia. Ciò, in quanto le ordinanze, pur avendo lo stesso oggetto e le stesse finalità dell'atto impugnato, "non presentano contenuto precettivo del tutto identico", ditalchè necessitano di autonoma impugnazione.

4. Gli atti impugnati

La categoria di atti più frequentemente impugnata, nel quadro delle decisioni rese nel 2006, è stata quella dei decreti ministeriali, di natura regolamentare oppure amministrativa. Nel primo

senso, vengono in rilievo il decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti del 5 dicembre 2003, n. 392 recante norme per le funicolari aeree e terrestri in servizio pubblico destinati al trasporto delle persone, oggetto della sentenza numero **327** e il decreto del Presidente della Repubblica 18 ottobre 2004, n. 334, in materia di immigrazione, oggetto della sentenza n. **407**. Nel secondo senso, possono citarsi i decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio di cui alla sentenza n. **21**, e all'ordinanza n. **152**, il decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro delle pari opportunità, oggetto della sentenza n. **167**, il decreto del Ministro per le attività produttive di cui all'ordinanza n. **226**, il decreto del Vicepresidente del Consiglio dei ministri, oggetto della sentenza n. **333**, il decreto del Ministro della salute e l'ordinanza del medesimo Ministro, oggetto, rispettivamente, delle sentenze numeri **328** e **222**, il decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, oggetto della sentenza n. **382**.

Ancora, nell'ambito degli atti del potere esecutivo nazionale, la sentenza n. **334** ha avuto ad oggetto un decreto del Direttore generale dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato e una nota dell'Agenzia delle Entrate, Direzione Centrale Amministrazione.

Con riferimento, in particolare, alla nota dell'Agenzia delle Entrate, la Corte, in ossequio all'orientamento della precedente giurisprudenza costituzionale, ha rilevato che è ammissibile un conflitto di attribuzione avente ad oggetto un tale atto, emesso nell'esercizio di funzioni pubbliche concernenti le entrate tributarie erariali prima attribuite al Dipartimento delle entrate del Ministero delle finanze ed agli uffici connessi, "in ragione delle indicate funzioni e della collocazione della Agenzia delle entrate nell'ambito del sistema ordinamentale statale".

Anche una circolare della Direzione Generale dell'Agenzia del demanio, oggetto della sentenza n. **31**, è stata giudicata idonea, sotto il profilo oggettivo e soggettivo, a far sorgere un conflitto. Invero, la Corte ha ritenuto che gli atti posti in essere dalla suddetta Agenzia – la quale esercita tuttora le funzioni che erano proprie della Direzione generale del demanio e delle direzioni compartimentali – siano riferibili allo Stato "non come persona giuridica, bensì come sistema ordinamentale (…) complesso e articolato, costituito da organi, con e senza personalità giuridica, ed enti distinti dallo Stato in senso stretto, ma con esso posti in rapporto di strumentalità in vista dell'esercizio, in forme diverse, di tipiche funzioni statali".

Invero, la Corte, ha innanzitutto premesso che il termine Stato di cui all'art. 134 Cost. può essere inteso in un duplice significato: più ristretto quando viene in considerazione come persona giuridica, che esercita le supreme potestà, prima fra tutte quella legislativa; più ampio, quando, nella prospettiva dei rapporti con il sistema regionale, si pone come conglomerato di enti, legati tra loro da precisi vincoli funzionali e di indirizzo, destinati ad esprimere, nel confronto dialettico con il sistema regionale, le esigenze unitarie imposte dai valori supremi tutelati dall'art. 5 Cost. Ciò posto, si è precisato che "la proprietà e disponibilità dei beni demaniali spettano – sino all'attuazione dell'ultimo comma dell'art. 119 Cost. – allo Stato 'e per esso all'Agenzia del demanio' (…). Nei rapporti con il sistema ordinamentale regionale, l'Agenzia del demanio è pertanto parte integrante del sistema ordinamentale statale. L'uno e l'altro insieme formano il sistema ordinamentale della Repubblica. Al suo interno possono verificarsi conflitti tra organi e soggetti, statali e regionali, agenti rispettivamente per fini unitari o autonomistici, che attingono il livello costituzionale se gli atti o i comportamenti che li originano sono idonei a ledere, per invasione o menomazione, la sfera di attribuzioni costituzionalmente garantita del sistema statale o di quello regionale, anche se non provengono da organi dello Stato o della Regione intesi in senso stretto come persone giuridiche".

Riconducibili ancora all'amministrazione statale sono gli atti impugnati nel conflitto deciso con la sentenza n. **89**, che ha avuto per oggetto talune note del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, emesse dalla Capitaneria di porto di Viareggio e dalla Direzione Generale per le infrastrutture della navigazione marittima ed interna. Anche la sentenza n. **90** ha avuto per oggetto una nota del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, emanata dalla medesima Direzione Generale per le infrastrutture della navigazione marittima ed interna.

La sentenza n. **196** ha avuto ad oggetto una nota del Ministero dell'Ambiente e della tutela del

territorio. La sentenza n. **235** ha avuto per oggetto una direttiva del Ministero del Lavoro, mentre l'ordinanza n. **275** la deliberazione del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) relativa al primo programma per le opere strategiche.

L'avviso di conclusione delle indagini preliminari, emesso dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Venezia, nei confronti di taluni consiglieri regionali, nonché l'ordinanza del medesimo Tribunale – ufficio del Giudice monocratico di Mestre – resa nell'ambito di un procedimento penale sempre a carico di consiglieri regionali, sono stati l'oggetto della sentenza n. **221**. Ancora, l'atto di fissazione dell'udienza di trattazione, adottato da un giudice istruttore del Tribunale civile di Roma, emesso nell'ambito di un giudizio per risarcimento danni a seguito delle opinioni espresse da un consigliere regionale, è stato oggetto del procedimento di cui all'ordinanza n. **353**, la quale, però, avendo rilevato un difetto di notifica, ha disposto che l'atto introduttivo e la stessa ordinanza siano notificati, a cura del ricorrente, al Tribunale di Roma, restando impregiudicata ogni ulteriore decisione in punto di ammissibilità e di merito.

Infine, per quanto concerne gli atti regionali o provinciali impugnati dallo Stato in sede di conflitto, trattasi, in un caso, di un decreto dell'Assessore della difesa e dell'ambiente della Regione Sardegna (sentenza n. **312**), in un altro caso, di una delibera emessa dalla Giunta della Regione Calabria (sentenza n. **313**) e, in un altro ancora, del decreto del Presidente della Giunta della Regione Toscana (ordinanza n. **357**).

5. I parametri del giudizio

La circostanza che, dei 28 conflitti definiti nel 2006, ben 12 abbiano visto coinvolti (in posizione di ricorrente o di resistente) una Regione speciale o una Provincia autonoma, ha inciso inevitabilmente sui parametri invocati.

In effetti, l'evocazione di uno degli statuti speciali ha caratterizzato i giudizi definiti con le sentenze numeri **167, 222, 235, 327, 328, 334, 382** e **407**. Generalmente, al fianco della violazione dello statuto speciale, è stata dedotta anche la violazione delle norme di attuazione dello stesso (sentenze numeri **167, 222, 327, 328** e **334**). A questi parametri si è aggiunto il riferimento, veicolato dall'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, alle disposizioni del Titolo V della Parte seconda della Costituzione (sentenze numeri **167, 222, 327, 328, 382 e 407**).

Con la sentenza n. **312**, la Corte ha accolto l'eccezione di inammissibilità sollevata nei confronti del Governo dalla Regione Sardegna, relativa alla erronea indicazione del parametro costituzionale. Nella specie il ricorso si era limitato ad indicare, quale disposizione costituzionale violata, soltanto l'art. 117, secondo comma, lettera *s),* della Costituzione senza prendere in considerazione lo Statuto speciale della Regione Sardegna. In proposito la Corte ha ribadito il principio secondo cui "i ricorsi che facciano valere nei confronti delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome esclusivamente le norme del titolo V della parte seconda della Costituzione, senza motivare le ragioni per le quali esse si dovrebbero applicare anche al caso di specie, devono essere dichiarati inammissibili".

Nella sentenza n. **327**, invece, la Corte, ha rilevato che il sindacato costituzionale non poteva che basarsi soltanto sul parametro offerto dallo statuto di autonomia speciale. Ciò, in quanto le ricorrenti si sono limitate ad invocare, per il tramite dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, l'art. 117, comma sesto, della Costituzione, "nella parte in cui esso esclude la potestà regolamentare dello Stato in ogni materia che non sia di competenza legislativa esclusiva statale, senza tuttavia provvedere ad indicare quale materia di competenza regionale indicata dall'art. 117, commi terzo e quarto, sia stata invasa tramite il d.m. che ha dato origine al conflitto".

Le disposizioni del nuovo Titolo V sono state invocate come unico parametro di giudizio nelle sentenze numeri **221** e **235** (relativamente al conflitto sollevato dalla Regione Veneto), **275, 313, 333** ed ordinanze numeri **353, 357**). Nella sentenza numero **31** e nell'ordinanza n. **152** è stato

evocato anche l'art. 5 della Costituzione. In due occasioni (sentenze numeri **89** e **90**) la Corte – dopo aver premesso che l'esame cui è chiamata la Corte non deve essere effettuato con riferimento alla normativa e agli atti amministrativi adottati prima della riforma del Titolo V, ditalchè non assumono rilevanza le questioni attinenti alla eventuale illegittimità costituzionale della normativa precedente alla predetta riforma, né le questioni attinenti alla legittimità degli atti adottati prima della riforma stessa – ha richiamato la giurisprudenza consolidata, secondo la quale il conflitto deve essere risolto "sulla base dei parametri costituzionali vigenti al momento dell'adozione degli atti in ordine ai quali è stato proposto ricorso, e, dunque, avendo riguardo alle norme costituzionali successive alla modifica del Titolo V".

In taluni casi il parametro costituzionale è stato integrato anche con il richiamo a disposizioni di rango legislativo (sentenze numeri **21, 89, 90** e **382**; ordinanze numeri **196** e **226**).

Piuttosto frequente è stata anche l'invocazione del principio costituzionale di leale cooperazione (in particolare, sentenze numeri **21, 31, 90, 167, 235, 382** ed ordinanze numeri **226, 152**). Nel conflitto definito con la sentenza n. **327** è stato invocato anche il principio di certezza normativa. Nel conflitto definito con la sentenza n. **328**, sono stati evocati, tra gli altri, i principi di leale collaborazione e di certezza normativa.

6. La materia del contendere

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

a) Nella sentenza n. **21** – che ha avuto per oggetto un decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio di proroga dell'incarico di Commissario straordinario dell'ente Parco nazionale dell'arcipelago toscano – la Corte ha disatteso l'eccezione concernente la carenza di interesse attuale al ricorso prospettata dall'Avvocatura generale dello Stato, resistente in giudizio. Invero, secondo la difesa erariale, il ricorso sarebbe stato inammissibile perché mancherebbe l'indicazione "dell'interesse costituzionalmente garantito leso dal provvedimento impugnato, potendosi lamentare una violazione del principio di leale collaborazione solo a fronte di una concreta attività del commissario pregiudizievole degli interessi della Regione". La Corte ha, viceversa, affermato che "nella specie, sussiste (…) l'interesse ai ricorsi perché con gli stessi non si deducono comportamenti illegittimi del commissario, ma si contesta la legittimità della sua nomina".

Con la sentenza n. **222,** si è ritenuto che l'esaurimento dell'ordinanza del Ministro della salute in tema di tutela dell'incolumità dall'aggressività dei cani non incide sull'ammissibilità del ricorso per conflitto di attribuzione proposto nei confronti dello Stato poiché non è escluso "l'interesse dell'ente all'accertamento del giusto riparto delle competenze". Così, pure, il venir meno di un decreto direttoriale, oggetto di conflitto, facendone salva l'efficacia per il periodo anteriore, non fa venir meno le ragioni del conflitto stesso (sentenza n. **334**).

Al contrario, con la sentenza n. **235**, sono stati dichiarati inammissibili i conflitti di attribuzione proposti dalla Regione Veneto e dalla Regione Valle d'Aosta, poiché si è constatato che l'atto impugnato è stato emanato in attuazione dell'intesa raggiunta tra lo Stato e le Regioni nella Conferenza unificata, cosicché "alla luce della raggiunta intesa, difetta l'interesse delle regioni ricorrenti a promuovere i conflitti".

Ugualmente, è stato dichiarato inammissibile, questa volta, però, per sopravvenuto difetto di interesse, il conflitto di cui alla sentenza n. **333**. Invero, la Corte ha rilevato che, successivamente al ricorso, è stata emanata la legge n. 233 del 2006 che, abrogando la norma istitutiva del Dipartimento nazionale per le politiche antidroga, "ha profondamente inciso sull'oggetto del

conflitto che verte sull'attribuzioni del soppresso Dipartimento".

b) Circa l'inidoneità dell'atto impugnato a ledere le attribuzioni costituzionali del ricorrente, la Corte ha disatteso un'eccezione di inammissibilità formulata dallo Stato, nel giudizio definito con la sentenza numero **31**. Nella prospettazione erariale, la (eventuale) lesione della sfera di attribuzione della Regione Lombardia sarebbe, in ipotesi, stata prodotta dalla legge e non già dall'atto amministrativo oggetto del conflitto, concernente l'applicazione della legge. La Corte ha negato la fondatezza di tale ricostruzione e, dopo aver premesso che l'art. 5-*bis* del d.l. n. 143 del 2003 disciplina il procedimento di alienazione di aree appartenenti al patrimonio e al demanio dello Stato, escluso il demanio marittimo e che l'alienazione deve avvenire mediante vendita diretta in favore del soggetto legittimato che ne faccia richiesta, ha sottolineato, innanzitutto, che la norma "non può essere interpretata al di fuori del contesto normativo e istituzionale in cui si inseriscono tutte le disposizioni riguardanti beni pubblici destinati, per loro natura, a soddisfare interessi ricadenti negli ambiti di competenza dei diversi enti preposti dalla Costituzione e dalla legge al governo del territorio". Quindi ha rilevato che "il concreto regime giuridico di un bene appartenente al demanio o al patrimonio dello Stato o di altri enti pubblici è la risultante di un intreccio di potestà pubbliche, che sottendono altrettanti interessi meritevoli di tutela delle comunità amministrate. Gli atti di gestione e di disposizione riguardanti tali beni possono assumere, secondo scelte diverse del legislatore, natura pubblicistica o privatistica, ma la qualità degli interessi collettivi tutelati, la loro esistenza, rilevanza e attualità devono essere previamente apprezzati dai soggetti istituzionali competenti".

Con la sentenza n. **89**, l'oggetto del giudizio è stato limitato alle note ministeriali, con l'esclusione del parere reso dal Consiglio di Stato. Ciò, in quanto il medesimo, oltre a non essere menzionato nella delibera della Giunta regionale di autorizzazione al conflitto, non è stato ritenuto idoneo, alla luce del suo contenuto "a recare alcun *vulnus* alla rivendicata competenza della regione ricorrente".

Ancora, l'inidoneità dell'atto impugnato a ledere le attribuzioni costituzionali contestate è stata all'origine della decisione di inammissibilità pronunciata con la sentenza n. **167**. Invero, la Corte ha ritenuto l'inidoneità del bando, oggetto di gravame, a ledere la sfera delle attribuzioni costituzionali delle ricorrenti. Nella specie, la Corte ha rilevato che "il bando è un atto preliminare emanato dall'amministrazione statale al fine di poter procedere alla nomina in via surrogatoria dei consiglieri di parità. Esso è privo di effetti autonomi sul piano del riparto costituzionale delle competenze". Ugualmente, con la sentenza n. **334**, è stato dichiarato inammissibile il conflitto proposto dalla Regione Sicilia nei confronti dello Stato per idoneità dell'atto impugnato a ledere le prerogative costituzionali della Regione in materia finanziaria. Nella specie, trattavasi di un decreto del Direttore Generale dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato e di una nota dell'Agenzia delle Entrate, Direzione Centrale Amministrazione, che, lungi dall'attribuire il gettito del prelievo erariale unico allo Stato, si limitavano a fornire istruzioni sulle modalità di versamento delle imposte.

Con la sentenza n. **328** sono state respinte le eccezioni di inammissibilità del ricorso proposte dalla Avvocatura dello Stato per ritenuta impugnazione, da parte della ricorrente, di una norma primaria attributiva della competenza in contestazione allo Stato (e cioè l'art. 16 ter della legge n. 502/92), al quale il decreto impugnato aveva dato applicazione e per ritenuta proposizione di un ricorso avente per oggetto il modo di esercizio della funzione statale disciplinata dal predetto articolo 16-*ter*, cioè di un vizio denunciabile innanzi al giudice amministrativo. La Corte, dopo aver premesso che la ricorrente "denuncia l'illegittimità del decreto impugnato proprio in ragione del fatto che esso sarebbe stato adottato in carenza di potere, deducendo che il predetto art. 16-*ter* non costituisce idoneo fondamento legislativo del medesimo, e sostenendo la lesività della disciplina regolamentare contenuta in detto decreto in quanto priva di base legislativa", ha concluso rilevando che "il ricorso non è affatto volto a censurare l'art. 16-*ter* citato", ma con lo stesso viene dedotto un vizio denunciabile innanzi alla Corte.

Del pari, con la sentenza n. **334**, è stata respinta l'eccezione di inammissibilità, formulata dalla

difesa erariale, fondata sulla considerazione che "la Regione non ha proposto ricorso in via principale avverso l'art. 39 del decreto-legge n. 269 del 2003, ma si è limitata a proporre conflitto avverso atti amministrativi che sarebbero meramente applicativi di tale norma". La Corte ha rilevato che, contrariamente a quanto sostenuto dall'Avvocatura, la norma "nulla prevede circa la destinazione del gettito del prelievo erariale unico, e pertanto la Regione non avrebbe avuto interesse a censurarla".

Infine, si rammenta il contenuto della sentenza n. **382**. Nella specie, la Corte, dopo aver rammentato l'indirizzo giurisprudenziale secondo il quale "qualsiasi comportamento significante, imputabile allo Stato o ad una Regione è idoneo a produrre un conflitto attuale di attribuzione fra enti, purché sia dotato di efficacia o di rilevanza esterna e sia diretto ad esprimere in modo chiaro ed in equivoco la pretesa di esercitare una data competenza, il cui svolgimento possa determinare un'invasione attuale dell'altrui sfera di attribuzioni o comunque una menomazione altrettanto attuale delle possibilità di esercizio delle medesime", ha ritenuto atto idoneo a sollevare un conflitto anche la premessa di un decreto ministeriale ritenuta lesiva dell'autonomia finanziaria della regione e delle sue competenze in materia di trasporto pubblico locale.

c) Nel procedimento concluso con la sentenza n. **89** – nel corso del quale erano state impugnate talune note del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti con le quali, in relazione al porto di Viareggio, l'amministrazione marittima statale si considerava nuovamente competente nella materia delle concessioni sui beni del demanio marittimo portuale – è stata respinta l'eccezione di inammissibilità proposta dalla difesa erariale sulla base del rilievo che le note impugnate "contengono una chiara manifestazione di volontà dello Stato di riaffermare la propria competenza nel settore in esame e di negare quella regionale". Nella specie, quindi, è stato riconosciuto al giudizio un tono costituzionale "in quanto involge questioni efferenti al riparto delle attribuzioni tra Stato e Regioni, quale risulta dal nuovo titolo V della Parte seconda della Costituzione".

7. La riunione dei giudizi

In cinque casi, si è proceduto ad una riunione di più ricorsi.

La sentenza n. **21** ha deciso congiuntamente due ricorsi promossi dalla Regione Toscana aventi ad oggetto "due decreti ministeriali, entrambi relativi alla proroga della nomina della stessa persona a commissario straordinario dell'Ente parco nazionale dell'arcipelago toscano".

Nella sentenza n. **167** si è dato conto, ai fini della riunione, che i ricorsi riguardavano "sotto profili sostanzialmente identici, il medesimo atto". Con la stessa motivazione sono stati riuniti due ricorsi promossi dalla Regione Veneto e Valle d'Aosta nel procedimento concluso con la sentenza n. **235**.

Con la sentenza n. **221** sono stati decisi due conflitti di attribuzione proposti dalla Regione Lombardia per la "sostanziale coincidenza dell'oggetto dei due ricorsi". Essi concernevano, infatti, un avviso di conclusione delle indagini preliminari, emesso dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Venezia, nei confronti di taluni consiglieri regionali, nonché un'ordinanza del medesimo Tribunale – ufficio del Giudice monocratico di Mestre – resa nell'ambito di un procedimento penale sempre a carico di consiglieri regionali.

Infine, con la sentenza n. **327**, si sono decisi due ricorsi, promossi dalle Province autonome di Trento e Bolzano, aventi tutti ad oggetto un regolamento ministeriale recante norme per le funicolari aeree e terrestri in servizio pubblico destinate al trasporto delle persone; a fondamento della riunione è stata addotta "la sostanziale identità delle censure proposte".

8. Le decisioni della Corte

Le decisioni rese nel 2006, sono, come detto, 22, di cui 16 sono sentenze e 6 sono ordinanze.

8.1. Le decisioni interlocutorie

Nell'ambito del giudizio concluso con l'ordinanza n. **353**, la Corte, in esito all'udienza del 24 ottobre 2006, ha rilevato che il ricorso non era stato notificato al Tribunale di Roma. Conseguentemente, impregiudicata ogni ulteriore decisione sia in punto di ammissibilità che di merito, la Corte ha disposto che l'atto introduttivo e l'ordinanza pronunciata venissero notificate al Tribunale di Roma, in persona del Presidente per essere poi depositati, nei termini previsti, in cancelleria.

8.2. L'estinzione del giudizio

In 3 casi, i giudizi sono stati dichiarati estinti a seguito dell'intervenuta rinuncia al ricorso accettata dalla controparte costituita (ordinanze numeri **226**, **275** e **357**).

In un altro caso, quello della sentenza n. **167**, che concerneva tre conflitti riuniti, la mancata costituzione della resistente ha reso superflua la sua accettazione, ditalchè un ricorso è stato dichiarato estinto, mentre gli altri due sono stati dichiarati inammissibili.

8.3. Le decisioni di inammissibilità

I 7 dispositivi di inammissibilità del ricorso sono stati motivati, come si evince da quanto evidenziato supra, par. 6), dalla inidoneità dell'atto impugnato a ledere le attribuzioni costituzionali del ricorrente (sentenze numeri **334** e **167**), dalla erronea indicazione del parametro costituzionale evocato (sentenza n. **312**), dal difetto di interesse a promuovere i conflitti (sentenze numeri **235** e **333**), nonché dalla formulazione contraddittoria del *petitum* (sentenza n. **382**). In un'ipotesi è stata dichiarata la manifesta inammissibilità del conflitto per la non corrispondenza fra l'oggetto del ricorso e il contenuto della delibera di impugnazione adottata dalla Giunta regionale (ordinanza n. **196**).

8.4. Le decisioni di merito

Le 10 formule con le quali la Corte ha deciso il merito dei conflitti sollevati sono state in 3 casi di rigetto (sentenze numeri **221**, **222** e **407**) ed in 7 di accoglimento (sentenze numeri **21**, **31, 89, 90, 313, 327** e **328**).

La decisione di non spettanza della competenza esercitata dall'ente che ha posto in essere l'atto ha condotto al conseguente annullamento dell'atto. Tale annullamento è stato, in sei casi, totale (sentenze numeri **21, 31, 89, 90, 313** e **328**), mentre, in un caso, l'atto regolamentare impugnato è stato annullato "nella parte in cui esso si applica alle Province autonome di Trento e di Bolzano" (sentenza n. **327**).

8.5. Le decisioni di sospensione

Nel corso del 2006 è stata pronunciata un'ordinanza di sospensione dell'esecuzione di un decreto ministeriale di conferma dell'incarico di commissario straordinario dell'Ente Parco nazionale dell'arcipelago toscano (ordinanza n. **152**). La sospensione è stata motivata dalla sussistenza del *fumus boni iuris*, costituito dalla assenza di un'apprezzabile attività con la Regione

per addivenire ad un'intesa e dall'avvenuta conferma, quale commissario straordinario, della stessa persona la cui nomina era stata in precedenza annullata dalla Corte, nonché dal *periculum in mora* costituito dalla perdurante operatività del decreto impugnato.

Capitolo IV

Il giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato

Sezione I

La fase dell'ammissibilità

1. Premessa

Nel 2006, la Corte ha reso 25 ordinanze che hanno deciso la fase dell'ammissibilità di conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato. Sul totale, 24 hanno deciso un unico conflitto, mentre una venticinquesima ordinanza ha deciso congiuntamente quattro ricorsi (ordinanza n. **296**).

Se la maggior parte delle decisioni ha riguardato l'ipotesi ormai «classica» dell'impugnazione di una delibera di insindacabilità delle opinioni espresse da un parlamentare *ex* art. 68, primo comma, della Costituzione, non mancano ricorsi che hanno avuto ad oggetto fattispecie diverse, mai giunte prima alla cognizione della Corte.

2. I soggetti del conflitto

Gli organi della magistratura giudicante sono stati all'origine della grande maggioranza dei ricorsi della cui ammissibilità la Corte ha deciso: in sette casi, ricorrenti erano i tribunali (ordinanze numeri **53**, **54**, **72**, **78**, **128**, **320** e **321**), sei ricorsi sono stati promossi da giudici per le indagini preliminari (ordinanze numeri **6**, **195**, **378**, **420**, **445** e **446**), mentre quattro da giudici dell'udienza preliminare (ordinanze numeri **24**, **131**, **293** e **350**); un ricorso è stato promosso da una corte d'appello (ordinanza n. **294**) ed uno da un giudice di pace (ordinanza n. **420**).

La Corte ha costantemente ribadito la legittimazione di questi organi a sollevare conflitto, essendo essi competenti a dichiarare definitivamente, in relazione ai procedimenti dei quali sono investiti, la volontà del potere cui appartengono, «in considerazione della posizione di indipendenza, costituzionalmente garantita, di cui godono i singoli organi giurisdizionali» (tale *ratio decidendi* è rintracciabile in tutte le ordinanze, sebbene talvolta con formulazione leggermente diversa sul piano puramente formale).

Con un'unica eccezione (su cui v. *infra*), tutte le ordinanze che hanno fatto seguito ad un ricorso di organi della magistratura giudicante hanno riguardato delibere di insindacabilità dei parlamentari, donde l'individuazione preliminare del soggetto resistente, suggerita dall'atto introduttivo e, eventualmente, confermata dalla Corte, in una delle due camere (la Camera dei deputati in dodici casi: ordinanze numeri **6**, **53**, **54**, **72**, **78**, **128**, **195**, **293**, **350**, **378**, **445** e **446**; il Senato della Repubblica in sette: ordinanze numeri **24**, **131**, **294**, **302**, **321**, **402** e **420**). La Corte ha – *scil*. – costantemente ribadito la legittimazione al conflitto delle camere.

Tra i conflitti proposti dalla magistratura giudicante può ricomprendersi anche quello instaurato, contro il Ministro della giustizia, da un magistrato «nella qualità di giudice monocratico» di tribunale (ordinanza n. **127**), dichiarato però inammissibile, in quanto il magistrato, nel contestare «la esposizione obbligatoria dei crocifissi negli uffici giudiziari», aveva

ammesso, nel ricorso recante la data del 25 novembre 2005, di essersi astenuto dall'esercizio delle funzioni giurisdizionali sin dal 9 maggio precedente, ciò che gli impediva di configurarsi, all'atto dell'instaurazione del conflitto, alla stregua di un organo giudicante, «competente a dichiarare definitivamente la volontà del potere» di appartenenza ai sensi dell'art. 37, primo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87.

Sempre nel quadro dei conflitti originati dalla magistratura, da segnalare è l'ordinanza n. **73**, con la quale è stato dichiarato ammissibile il conflitto proposto dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma, sorto a seguito di una nota del presidente della Commissione parlamentare di inchiesta sulla morte di Ilaria Alpi e Miran Hrovatin, nonché di un atto del presidente medesimo. Sotto il profilo della legittimazione attiva, la Procura è stata riconosciuta «organo direttamente investito delle funzioni previste dall'art. 112 della Costituzione e dunque gravato dell'obbligo di esercitare l'azione penale e le attività di indagine a questa finalizzate»; parimenti legittimata, sul versante passivo, è stata ritenuta la Commissione parlamentare di inchiesta, giacché, «a norma dell'art. 82 Cost., la potestà riconosciuta alle Camere di disporre inchieste su materie di pubblico interesse non è esercitabile altrimenti che attraverso la interposizione di Commissioni a ciò destinate, delle quali può ben dirsi perciò che, nell'espletamento e per la durata del loro mandato, sostituiscono *ope constitutionis* lo stesso Parlamento, dichiarandone perciò "definitivamente la volontà" ai sensi del primo comma dell'art. 37 della legge n. 87 del 1953».

Dei residui ricorsi nessuno ha superato il vaglio dell'ammissibilità.

Non quello proposto dall'associazione politica «La Rosa nel Pugno – Laici Socialisti Liberali Radicali», nel cui atto introduttivo, onde suffragare la sussistenza della legittimazione attiva, si era evidenziato che «i partiti politici sono titolari di attribuzioni costituzionali in base all'art. 49 della Costituzione, e che, pertanto, sarebbe ad essi applicabile il principio affermato dalla Corte rispetto ai comitati promotori di *referendum*». La Corte – con l'ordinanza n. **79** – ha negato fondamento a siffatta prospettazione, sottolineando la assenza della titolarità, in capo ai partiti, di uno specifico potere da parte della Costituzione: l'art. 49 Cost., infatti, «attribuisce ai partiti politici la funzione di "concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale" e non specifici poteri di carattere costituzionale». In quanto strumenti di rappresentanza di interessi politicamente organizzati, e garanzia del pluralismo, ai partiti politici vengono, sì, attribuite dalla legge ordinaria funzioni al fine di eleggere le assemblee (quali la «presentazione di alternative elettorali» e la «selezione dei candidati alle cariche elettive pubbliche»), ma tali funzioni «non consentono di desumere l'esistenza di attribuzioni costituzionali», bensì costituiscono «il modo in cui il legislatore ordinario ha ritenuto di raccordare il diritto, costituzionalmente riconosciuto ai cittadini, di associarsi in una pluralità di partiti con la rappresentanza politica, necessaria per concorrere nell'ambito del procedimento elettorale, e trovano solo un fondamento nello stesso art. 49 Cost.».

A tali affermazioni la Corte si è implicitamente riferita anche nell'ordinanza n. **117**, che ha dichiarato – peraltro per difetto dei presupposti oggettivi – l'irricevibilità di un conflitto promosso dalla «Lista consumatori C.O.D.A.CONS. Democrazia Cristiana».

Decisione egualmente negativa è stata quella relativa al ricorso promosso da due cittadini nella loro qualità di delegati del Comune di San Michele al Tagliamento – nominati dal Consiglio comunale «per espletare gli eventuali adempimenti connessi all'esito della consultazione referendaria» svoltasi il 29 e 30 maggio 2005 nell'ambito della procedura finalizzata al distacco del predetto Comune dalla Regione Veneto ed alla sua aggregazione alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia – in relazione all'atto dell'Ufficio centrale per il *referendum*, pronunciato in data 6 giugno 2005, con cui si è dichiarata respinta la proposta del *referendum* in questione. Nell'ordinanza n. **69**, è stato evidenziato, al riguardo, che «la legislazione vigente in tema di *referendum* di cui all'art. 132, secondo comma, Cost. non riconosce alcun potere al delegato comunale nella fase della proclamazione dei risultati referendari da parte dell'Ufficio centrale per il *referendum* presso la Corte di cassazione», e che, d'altro canto, la stessa deliberazione del

Consiglio comunale di San Michele al Tagliamento aveva finalizzato la nomina dei due delegati al mero espletamento degli «eventuali adempimenti connessi all'esito della consultazione referendaria», di talché non poteva dirsi sussistente la legittimazione al conflitto dei ricorrenti.

Una *ratio decidendi* in buona parte sovrapponibile è stata all'origine della declaratoria di inammissibilità di cui all'ordinanza n. **296**, concernente i conflitti proposti, ancora nell'ambito del suddetto procedimento referendario di cui all'art. 132, secondo comma, della Costituzione, contro il Parlamento e l'Ufficio centrale per il *referendum*, «in relazione all'art. 45 della legge 25 maggio 1970, n. 352 […], che non permetterebbe una corretta applicazione dell'art. 132 della Costituzione, nonché in relazione alla proclamazione dei risultati del *referendum* di San Michele al Tagliamento del 29 e 30 maggio 2005, in quanto l'Ufficio centrale, "nella sua funzione di garante delle leggi", avrebbe "troppo pedissequamente seguito alla lettera quanto normato per la succitata procedura del *referendum* in questione"». I quattro ricorsi erano stati sollevati, i primi tre, dal «Coordinatore e legale rappresentante dell'Unione Comuni Italiani per cambiare Regione» e «delegato supplente» del Comune di San Michele al Tagliamento, unitamente al «delegato supplente» del Comune di Teglio Veneto, al «delegato supplente» del Comune di Pramaggiore ed al «delegato supplente» del Comune di Gruaro, e, il quarto, dal «delegato effettivo» del Comune di Cinto Caomaggiore e dal «delegato supplente» del Comune di Cinto Caomaggiore.

Rilevato che le affermate qualità di «coordinatore e legale rappresentante dell'Unione Comuni Italiani per cambiare Regione», di «delegato supplente per la procedura d'aggregazione alla Regione Friuli-Venezia Giulia del Comune di San Michele al Tagliamento», nonché di «cittadino iscritto nelle liste elettorali del Comune di San Michele al Tagliamento che ha partecipato al *referendum* del 29 e 30 maggio 2005 per cambiare Regione», non sono tali da far riconoscere «alcuna attribuzione costituzionale in relazione ai procedimenti referendari concernenti il distacco dalla Regione Veneto dei Comuni di Teglio Veneto, di Pramaggiore e di Gruaro», la Corte, nell'ordinanza n. **296**, ha ulteriormente precisato che i ricorsi risultavano tutti presentati in data successiva a quella di svolgimento dei *referendum* nei quattro Comuni interessati e che già l'ordinanza n. **69** aveva «espressamente chiarito che la legislazione vigente in tema di *referendum* di cui all'art. 132, secondo comma, della Costituzione non riconosce alcun potere al delegato comunale – tanto "effettivo" quanto "supplente" – nella fase della proclamazione dei risultati referendari da parte dell'Ufficio centrale per il *referendum* presso la Corte di cassazione».

3. I profili oggettivi

Nella maggioranza dei casi sottoposti alla Corte, ad essere impugnate erano – come detto – delibere parlamentari di insindacabilità, in ordine alle quali è stata riconosciuta la sussistenza della materia di un conflitto: gli organi giurisdizionali denunciavano, infatti, la menomazione della propria sfera di attribuzione, garantita da norme costituzionali, in conseguenza dell'adozione, da parte di una delle camere, di una deliberazione ove si affermava, in modo asseritamente illegittimo, che le opinioni espresse da un proprio membro rientravano nell'esercizio delle funzioni parlamentari, in tal modo godendo della garanzia di insindacabilità stabilita dall'art. 68, primo comma, della Costituzione (questa ricostruzione, ribadita in tutte le ordinanze dichiarative dell'ammissibilità, non è stata smentita dalle ordinanze numeri **294** e **402**, di inammissibilità).

Validamente instaurato è stato ritenuto, con l'ordinanza n. **73**, il conflitto promosso dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma per l'annullamento della nota del presidente della Commissione parlamentare di inchiesta sulla morte di Ilaria Alpi e Miran Hrovatin, con cui si dichiarava di non potere «aderire alla richiesta» formulata dalla Procura circa «l'opportunità dello svolgimento congiunto degli accertamenti tecnici» necessari a ciascuna delle due autorità per l'espletamento dell'attività di indagine di rispettiva competenza (unitamente alla nota *de quo* è stato censurato anche l'atto con il presidente della citata Commissione parlamentare aveva conferito un incarico peritale «volto allo svolgimento di accertamenti tecnici, anche di natura

irripetibile, sull'autovettura» a bordo della quale, presumibilmente, furono uccisi Ilaria Alpi e Miran Hrovatin). A tal proposito, la Corte ha riconosciuto la sussistenza della materia del conflitto interorganico, «in quanto lo stesso può essere proposto non solo per rivendicare la titolarità di attribuzioni costituzionalmente conferite, ma anche per la difesa di proprie competenze di natura costituzionale che si suppongano menomate o impedite in seguito all'esercizio illegittimo di poteri altrui».

La sussistenza della materia del conflitto è stata, di contro, negata con l'ordinanza n. **69** (ripresa, poi, dall'ordinanza n. **296**), relativamente all'impugnazione del provvedimento dell'Ufficio centrale per il *referendum* presso la Corte di cassazione che aveva dichiarato respinta una proposta di *referendum* ai sensi del disposto dell'art. 45, secondo comma, della legge n. 352 del 1970. Presupposto oggettivo per l'esistenza di un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato è che venga «prospettata in termini inequivoci una lesione della sfera delle attribuzioni determinate da norme costituzionali». I ricorrenti non avevano individuato univocamente «l'atto asseritamente lesivo delle proprie attribuzioni, rivolgendo le proprie doglianze sia nei confronti del provvedimento dell'Ufficio centrale per il *referendum*, sia nei confronti della stessa disposizione legislativa», di talché non poteva dirsi prospettata una situazione di conflitto nel quale fosse negata la spettanza di attribuzioni costituzionali o ne fosse impedito l'esercizio, trattandosi, piuttosto, di «una sorta di ricorso diretto per la dichiarazione di illegittimità costituzionale di una disposizione legislativa». Ad ogni modo, dalle argomentazioni contenute nel ricorso non era dato comprendere «come la disciplina contenuta nell'art. 45, secondo comma, della legge 25 maggio 1970, n. 352, relativa alle modalità di calcolo dell'esistenza di un consenso da parte "della maggioranza delle popolazioni" interessate dal *referendum*, che è richiesta dall'art. 132, secondo comma, Cost., po[tesse] determinare una lesione diretta delle attribuzioni costituzionali spettanti al corpo elettorale del Comune nel procedimento di distacco-aggregazione da una Regione ad un'altra».

Identica sorte ha avuto un altro conflitto proposto avverso una disposizione legislativa (concernente la disciplina della raccolta delle firme finalizzate alla presentazione delle liste di candidati alle elezioni), sebbene l'inammissibilità sia stata nella specie dichiarata in riferimento ai presupposti soggettivi, con assorbimento degli altri profili (ordinanza n. **79**).

Manifestamente privo dei requisiti oggettivi è poi stato ritenuto, con l'ordinanza n. **117**, il conflitto, «in gran parte riproduttivo di note depositate in sede di appello proposto dal ricorrente davanti al Consiglio di Stato avverso varie ordinanze emesse dal TAR del Lazio in sede cautelare», volto ad affermare la sussistenza della giurisdizione del giudice amministrativo relativamente alla fase prodromica (ed in particolare, alla presentazione delle liste) delle elezioni politiche, ed a negare quella della Camera dei deputati, che esisterebbe solo relativamente alla verifica dei titoli di ammissione dei suoi componenti.

Rilevando come la «definitiva dichiarazione di volontà», declinatoria della sua giurisdizione, fosse stata emessa dalla Camera dei deputati (Giunta per le elezioni) quale organo avente natura giurisdizionale, la Corte ha evidenziato che non le compete «risolvere conflitti negativi (o positivi) di giurisdizione (art. 362 cod. proc. civ.) e, pertanto, come richiesto dal ricorrente, "stabilire il potere giurisdizionale del Giudice amministrativo sulla materia"».

Già viziato sul piano dei presupposti soggettivi, il ricorso di cui all'ordinanza n. **127** è stato ritenuto carente anche su quello dei presupposti oggettivi, giacché esso, nel denunciare la «circolare del Ministro di grazia e giustizia – Div. III del 29 maggio 1926, n. 2134/1867, relativa alla "Collocazione del Crocefisso nelle aule di udienza" e consequenziale diniego dell'attuale Ministro della giustizia alla rimozione dei crocifissi nelle aule giudiziarie», «non prospetta[va] in realtà alcuna menomazione delle attribuzioni costituzionalmente garantite agli appartenenti all'ordine giudiziario, ma esprime[va] solo il personale disagio di un "lavoratore dipendente del Ministro di Giustizia" per lo stato dell'ambiente nel quale deve svolgere la sua attività».

4. Il ricorso per conflitto

Nel corso del 2006, in poche occasioni sono stati evidenziati problemi concernenti l'atto introduttivo del giudizio. Prescindendo dai riferimenti ai contenuti dei ricorsi dai quali emergeva il difetto dei presupposti oggettivi dello stesso (ordinanze numeri **69**, **127** e **296**: v. *supra*, par. 3), deve essere segnalata, in particolare, l'ordinanza n. **402**, avente ad oggetto una delibera di insindacabilità *ex* art. 68, primo comma, della Costituzione.

La Corte, dopo aver escluso – in consonanza con la giurisprudenza costante – che la forma dell'ordinanza rivestita dall'atto introduttivo non vale ad escludere l'ammissibilità del conflitto, ha precisato che a tal fine rileva la rispondenza dell'atto ai contenuti richiesti dall'art. 37 della legge n. 87 del 1953 e dall'art. 26 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale. Nella specie, l'atto introduttivo si palesava «privo di ogni riferimento agli specifici fatti per cui si procede[va] e alla loro qualificazione giuridica», tanto da non potersi dire definita la materia del conflitto, non essendo neppure riportate le dichiarazioni del parlamentare interessato dalla deliberazione d'insindacabilità, il cui nominativo era peraltro desumibile solo dall'atto impugnato. Ad evitare la pronuncia di inammissibilità, la lacuna della mancata descrizione della fattispecie oggetto del giudizio penale non poteva essere colmata attraverso gli atti del procedimento irritualmente trasmessi, «in quanto è nell'atto introduttivo e negli eventuali documenti ad esso allegati che devono essere rinvenuti gli elementi identificativi della *causa petendi* e del *petitum*».

5. La riproposizione del conflitto

Da menzionare è anche l'ordinanza n. **294**, recante una declaratoria di inammissibilità del conflitto.

La Corte d'appello ricorrente aveva riproposto il conflitto di attribuzione già dichiarato ammissibile con ordinanza n. 341 del 2004, «per l'eventualità che lo stesso [fosse] dichiarato improcedibile a causa del ritardo con il quale [erano] stati effettuati gli adempimenti necessari ai fini dell'instaurazione della fase di merito». La ricorrente riteneva in tal caso possibile la riproposizione del conflitto, «tanto più se, come nella specie, l'attuale ricorso conten[esse] nuove argomentazioni e prospettazioni, e richiama[sse] le numerose pronunce [della] Corte le quali sanzionano con l'inammissibilità il ricorso riproposto "in termini identici"».

La Corte ha disatteso questa tesi, che ometteva «di considerare che la *ratio* del divieto di riproposizione del conflitto risiede nell'"esigenza costituzionale che il giudizio, una volta instaurato, sia concluso in termini certi non rimessi alle parti confliggenti", non essendo consentito mantenere indefinitamente in sede processuale una situazione di conflittualità tra poteri e procrastinando così *ad libitum* il ristabilimento della «certezza e definitività» dei rapporti (sentenza n. 116 del 2003; ordinanze n. 143 del 2005; n. 40 del 2004; numeri 188 e 153 del 2003)». In definitiva, «una volta "consumato" il potere di agire a tutela della propria sfera di attribuzioni, nessun rilievo assumono né la natura della pronuncia adottata dalla Corte per definire il conflitto già proposto, né l'allegazione di nuovi motivi e argomenti a sostegno del ricorso, che non mutano la sostanza del conflitto».

6. La riunione dei giudizi

La riunione dei giudizi, nella fase di ammissibilità del conflitto tra poteri dello Stato, è provvedimento di scarsa frequenza statistica. Il caso registrato nel 2006 ha riguardato i quattro ricorsi sollevati in relazione all'art. 45 della legge n. 352 del 1970, nonché in relazione alla proclamazione dei risultati del *referendum* di San Michele al Tagliamento del 29 e 30 maggio

2005.

Nell'ordinanza n. **296**, la decisione di riunione è stata argomentata in ragione dell'identità del contenuto di tutti i ricorsi presentati.

7. Le decisioni della Corte

Dei 28 ricorsi esaminati nelle 25 decisioni, 18 sono stati dichiarati ammissibili, 9 inammissibili ed il restante irricevibile.

L'inammissibilità è stata dichiarata in ragione del difetto tanto dei presupposti soggettivi quanto di quelli oggettivi (ricorsi di cui alle ordinanze numeri **69**, **127** e **296**), del difetto dei soli presupposti soggettivi (con assorbimento, però, degli altri profili: ordinanza n. **79**), dei vizi che hanno inficiato l'atto introduttivo (ordinanza n. **402**) ovvero dell'avvenuta riproposizione di un conflitto già instaurato (ordinanza n. **294**).

La declaratoria di irricevibilità è andata a colpire un ricorso viziato in maniera ancor più evidente, in quanto del tutto estraneo alle coordinate teoriche che disegnano i conflitti tra poteri dello Stato, ai termini dell'art. 134 della Costituzione (ordinanza n. **117**).

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 alla parte resistente, a cura del ricorrente, entro sessanta giorni dalla comunicazione.

Sezione II

La fase del merito

1. Premessa

Nel corso del 2006, la Corte ha reso 26 decisioni in sede di conflitto tra poteri dello Stato. Con l'eccezione di una (sentenza n. **200**), tutte hanno definito giudizi instaurati a seguito di una deliberazione relativa alla insindacabilità delle opinioni espresse da un parlamentare ai termini dell'art. 68, primo comma, della Costituzione.

2. I soggetti del conflitto

Le 25 decisioni concernenti la prerogativa dell'insindacabilità delle opinioni espresse da parte di un parlamentare hanno tutte avuto origine da un ricorso promosso da un organo della magistratura giudicante: in 15 casi si è trattato di un tribunale (sentenze numeri **258** – che ha deciso tre ricorsi, tutti promossi dal medesimo tribunale –, **314**, **315**, **316**, **317**, **335**, **371**, **373**, **416** e **452**; ordinanze numeri **243**, **304**, **325**, **421** e **438**), in 8 di una corte d'appello (sentenze numeri **249**, **329**, **331**, **336**, **383** e **392**; ordinanze numeri **295** e **408**), in 2 di un giudice dell'udienza preliminare (sentenze numeri **260** e **286**). Come è ovvio, il soggetto resistente è stato individuato sempre in una delle due camere: in 20 occasioni la Camera dei deputati (sentenze numeri **249**, **260**, **286**, **314**, **315**, **316**, **317**, **331**, **335**, **336**, **383**, **392**, **416** e **452**; ordinanze numeri **243**, **304**, **325**, **408**, **421** e **438**) ed in 5 il Senato della Repubblica (sentenze numeri **258**, **329**, **371** e **373**; ordinanza n. **295**).

Da notare è che in un caso il Senato si è costituito con memoria depositata oltre il termine di venti giorni dalla notificazione dell'ordinanza di ammissione e del ricorso introduttivo ad opera del ricorrente. Da siffatta circostanza, la Corte – con l'ordinanza letta all'udienza del 26 settembre 2006, nell'ambito del giudizio concluso con la sentenza n. **329** – ha dichiarato l'inammissibilità della costituzione, rifacendosi alla propria giurisprudenza, che «ha costantemente affermato la natura perentoria dei termini nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato […], data l'esigenza costituzionale che il giudizio, una volta instaurato, sia concluso in termini certi non rimessi alle parti confliggenti». Onde superare questi argomenti non è stato ritenuto efficace il richiamo al periodo feriale, durante il quale il potere di costituirsi si era consumato: la Corte ha, infatti, «più volte escluso l'applicabilità della sospensione dei termini processuali nel periodo feriale sia in generale, con riferimento a tutti i giudizi davanti a sé proposti […], sia, in particolare, nei giudizi per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato».

Nella stessa ordinanza che ha dichiarato l'inammissibilità per tardività della costituzione del Senato, la Corte ha altresì dichiarato l'inammissibilità dell'intervento del parlamentare le cui dichiarazioni erano oggetto del procedimento che aveva dato origine al conflitto. Al riguardo, si è evidenziato che «la consolidata giurisprudenza [costituzionale] ha escluso che – nei giudizi per conflitto di attribuzione – sia, di norma, ammissibile l'intervento di soggetti diversi da quelli legittimati a promuovere il conflitto o a resistervi»; tale regola «subisce un'unica deroga quando […] l'esito del conflitto possa definitivamente pregiudicare le posizioni di una parte ad esso estranea, che vedrebbe in concreto compromessa la stessa posizione di agire in un giudizio comune»: evidentemente, il caso di specie non poteva essere sussunto in siffatta fattispecie.

L'unico giudizio per conflitto che non ha avuto ad oggetto una delibera parlamentare di insindacabilità è stato promosso dal Presidente della Repubblica nei confronti del Ministro della

giustizia, in relazione al rifiuto, da quest'ultimo opposto, di dare corso alla determinazione, da parte del Presidente della Repubblica, di concedere la grazia ad un detenuto (sentenza n. **200**). Ferma la legittimazione attiva del Capo dello Stato, la Corte ha confermato – rispetto all'ordinanza n. 354 del 2005 – la legittimazione passiva del solo Ministro della giustizia, competente, *ratione materiae*, ad effettuare l'istruttoria sulla grazia, a predisporre il relativo decreto di concessione, a controfirmarlo ed a curarne l'esecuzione. Era, in effetti, dal Ministro che proveniva la nota impugnata, nella quale si rivendicava una compartecipazione sostanziale nella determinazione di concedere o meno l'atto di clemenza, implicitamente limitando l'ambito di autonomia decisionale del Capo dello Stato.

In linea generale, la Corte ha evidenziato che la legittimazione passiva del Ministro della giustizia «trova il suo fondamento direttamente nella previsione di cui all'art. 110 Cost.», atteso che una sua (doverosa) lettura non restrittiva fa sì che ricadano sul Ministro guardasigilli tutti i compiti espressamente previsti da «precise disposizioni normative», purché siano «in rapporto di strumentalità rispetto alle funzioni "afferenti all'organizzazione e al funzionamento dei servizi relativi alla giustizia"», in essi comprendendosi, dunque, anche quelle concernenti «l'organizzazione dei servizi relativi all'esecuzione delle pene e delle misure detentive» e, nella specie, «anche l'attività di istruttoria delle domande di grazia e di esecuzione dei relativi provvedimenti secondo quanto previsto dall'art. 681 del codice di procedura penale».

È da segnalare, peraltro, che, nella fattispecie, il Ministro della giustizia non si è costituito in giudizio.

3. I profili oggettivi

Per quanto attiene ai profili oggettivi del conflitto, la novità di maggior rilievo è costituita dal giudizio deciso con la sentenza n. **200**, nella quale la Corte ha avuto cura di precisare che la questione posta al suo esame, originata dal rifiuto del Ministro guardasigilli di dar corso alla determinazione presidenziale in ordine ad un provvedimento di clemenza, non si configurava alla stregua di una *vindicatio potestatis*, non attenendo alla titolarità del potere di grazia (espressamente attribuita dall'art. 87, penultimo comma, della Costituzione, al Presidente della Repubblica), bensì alle concrete modalità di esercizio. Nell'atto introduttivo, in particolare, si assumeva che il ruolo del Ministro della giustizia si sarebbe risolto «in una doverosa collaborazione con il Capo dello Stato nelle varie fasi del procedimento». Altrimenti detto, il conflitto era da declinarsi in chiave di interferenza, giacché il ministro doveva ritenersi «chiamato a contribuire, nel segno della leale collaborazione tra poteri, alla formazione della volontà presidenziale mediante lo svolgimento di attività cui do[veva] essere attribuita valenza essenzialmente "istruttoria"».

Circa gli altri conflitti decisi, le deliberazioni di insindacabilità delle opinioni espresse, validamente impugnabili per costante giurisprudenza, non hanno posto particolari problemi.

Sono da segnalare, comunque, alcune affermazioni concernenti, per un verso, il momento nel quale il conflitto si radica e, per l'altro, l'incidenza di talune sopravvenienze sulla sorte del conflitto.

Dal primo punto di vista, nel respingere una eccezione di improcedibilità o inammissibilità del ricorso motivata dalla circostanza che il potere di sollevare il conflitto si sarebbe consumato con la pronuncia di condanna da parte del giudice di primo grado, al quale la deliberazione era stata comunicata, la Corte, con la sentenza n. **331**, ha evidenziato che «il giudice d'appello, in forza dell'effetto devolutivo dell'impugnazione, può affrontare ogni questione non preclusa che ritenga rilevante ai fini del decidere e la legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale) non fissa alcun termine decadenziale per la proposizione del ricorso».

In base a quanto rilevato nella sentenza n. **371**, la proposizione del conflitto non può ritenersi preclusa neppure dall'avvenuta pronuncia, in sede penale, di sentenza che – recependo la valutazione espressa nella delibera di insindacabilità – ha dichiarato di non doversi procedere nei confronti del parlamentare per le medesime dichiarazioni oggetto del giudizio civile da cui il conflitto ha avuto origine.

La tesi, consolidata nella giurisprudenza costituzionale, secondo cui la declaratoria di improcedibilità della domanda risarcitoria, resa dal giudice di primo grado uniformandosi alla delibera di insindacabilità adottata dalla camera di appartenenza del parlamentare convenuto, non impedisce al giudice di appello di sollevare conflitto di attribuzione in relazione alla medesima delibera, dovendosi escludere che il relativo potere, ove non esercitato, si «consumi» con la decisione di prime cure, non poteva non valere, *a fortiori*, nel caso in discorso. La circostanza, infatti, che la sentenza penale recettiva della valutazione di insindacabilità fosse stata emessa nell'udienza preliminare, e non già a seguito di dibattimento, escludeva, ai sensi dell'art. 652 cod. proc. pen., che essa potesse comunque avere efficacia di giudicato nel giudizio civile di danno. Il tribunale civile ricorrente era chiamato di conseguenza a pronunciarsi sulla domanda risarcitoria senza alcuna preclusione derivante dalla decisione del giudice penale: per modo che – stante il carattere «diffuso» del potere giurisdizionale e la conseguente competenza di ciascun organo ad esso appartenente ad esprimerne in via definitiva la volontà – il tribunale civile doveva considerarsi senz'altro abilitato a proporre quel conflitto di attribuzione che il giudice penale, sull'assunto della correttezza della delibera di insindacabilità, aveva viceversa ritenuto di non dover sollevare.

In quest'ottica, non poteva aver pregio l'eccezione di inammissibilità avanzata dalla difesa del Senato sul rilievo delle presunte incongruenze che – avuto riguardo alla vigente disciplina dell'esercizio dell'azione civile nel processo penale – sarebbero conseguite all'eventuale accoglimento del ricorso. L'eccezione poggiava sulla premessa – indimostrata – che l'annullamento della delibera di insindacabilità avrebbe comportato, sul versante penale, l'applicabilità dell'art. 345 cod. proc. pen., in forza del quale la sentenza di proscioglimento o di non luogo a procedere per difetto di una condizione di procedibilità, anche se non più soggetta ad impugnazione, non impedisce, ove sopravvenga la condizione di procedibilità mancante, l'esercizio dell'azione penale per il medesimo fatto e contro la medesima persona. A prescindere da ogni rilievo circa l'effettiva validità di tale premessa – la quale, riportando la delibera di insindacabilità alla materia delle condizioni di procedibilità, la equiparava, in sostanza, al diniego di una autorizzazione a procedere; mentre l'immunità prevista dall'art. 68, primo comma, Cost. ha natura sostanziale, tanto da precludere la possibilità di far valere la responsabilità del parlamentare in ogni sede giurisdizionale, anche diversa da quella penale – era assorbente, ad avviso della Corte, la considerazione che le conseguenze che potevano derivare, "in seconda battuta", dall'accoglimento del conflitto, sul piano dei rapporti tra azione civile ed azione penale, restavano del tutto irrilevanti ai fini dell'ammissibilità del conflitto medesimo.

In ordine a sopravvenienze astrattamente incidenti sull'esito del conflitto, la sentenza n. **331** ha sottolineato che l'entrata in vigore, nelle more del giudizio, della legge 20 giugno 2003 n. 140 (Disposizioni per l'attuazione dell'art. 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti della alte cariche dello Stato), non implica la necessità di permettere al giudice una nuova valutazione in ordine alla esistenza dei presupposti per l'elevazione del conflitto, giacché l'art. 3, comma 1, della medesima legge non ha carattere innovativo, costituendo semplicemente – sulla scorta di quanto affermato dalla Corte in precedenti occasioni – attuazione del disposto dell'art. 68 della Costituzione.

Nella sentenza n. **452** è stata invece dichiarata infondata un'altra eccezione sollevata dalla resistente, secondo la quale il ricorso sarebbe divenuto «inammissibile, ovvero improcedibile per sopravvenuto difetto dell'apprezzamento (e della motivazione) dell'interesse a ricorrere», a causa dell'approvazione della legge 24 febbraio 2006, n. 85 (Modifiche al codice penale in materia di reati di opinione), che ha – tra l'altro – sostituito l'art. 292 cod. pen., norma incriminatrice la cui violazione era oggetto del giudizio da cui il conflitto aveva avuto origine. Ad avviso della

resistente, si sarebbe resa necessaria una nuova valutazione, da parte dell'autorità giudiziaria, della sussistenza dell'interesse al ricorso, e segnatamente, in relazione alla nuova previsione legislativa, che il vilipendio avvenisse «con espressioni ingiuriose», che si procedesse ad una «nuova qualificazione della fattispecie concreta in ragione della mutata fattispecie astratta».

Le modifiche apportate alla figura di reato sono risultate irrilevanti ai fini della perdurante sussistenza dell'interesse al ricorso per conflitto di attribuzione: «d'altra parte, la valutazione circa la riconducibilità della condotta del soggetto agente nell'ambito della fattispecie incriminatrice è possibile solo in quanto il giudice possa valutare le dichiarazioni effettuate dal parlamentare, possibilità che la deliberazione della Camera – che riconduce tali affermazioni nell'ambito dell'art. 68, primo comma, Cost. – preclude».

4. Il ricorso per conflitto

Numerose sono state, nel corso del 2006, le prese di posizione della Corte in ordine alla forma ed ai contenuti che dell'atto introduttivo del conflitto debbono essere propri. Di rilievo sono anche alcune statuizioni inerenti al procedimento di notifica del ricorso.

4.1. La forma dell'atto introduttivo

Con riferimento alla forma dell'atto introduttivo del conflitto, la Corte ha ribadito il proprio orientamento – ampiamente consolidato – in base al quale, «riguardo ai conflitti proposti da una autorità giudiziaria, non ha rilievo il fatto che l'atto introduttivo abbia, anziché la forma del ricorso, quella dell'ordinanza, qualora […] possieda tutti i requisiti di sostanza necessari per un valido ricorso» (sentenza n. **373**). Anche il principio di «parità delle armi», la cui violazione è stata lamentata a causa dell'adozione della forma dell'ordinanza, è male invocato – come si è rilevato nelle sentenze numeri **249**, **314** e **452** – quando si sostiene che la difesa della Camera, se ricorrente, si sobbarca l'onere di produrre numerose copie del ricorso laddove l'autorità giudiziaria, quando è ricorrente, si sottrae a tale «difficoltà materiale»: la *par condicio* non ha nulla a che vedere con una fattispecie che richiederebbe, nell'auspicio della difesa della Camera, una applicazione (non tanto rigorosa, quanto) rigidamente letterale dell'art. 6 delle Norme integrative da parte della cancelleria della Corte nel sanzionare una irregolarità formale, pur non idonea a pregiudicare in qualsiasi modo la controparte.

La fungibilità della forma dell'atto introduttivo rende irrilevante – come precisato nelle sentenze numeri **315** e **452** – anche l'incertezza in merito alla adozione di una forma o di un'altra (come, ad esempio, nel caso in cui l'atto si autoqualifichi ricorso nell'intestazione e ordinanza nella parte conclusiva, ovvero quando i termini «ricorso» ed «ordinanza» si alternino).

4.2. I contenuti del ricorso

In varie occasioni, nel corso del 2006, sono state dedotte eccezioni di inammissibilità del ricorso promosso motivate in relazione alla mancata precisazione del *petitum*, alle carenze in ordine alla motivazione ed alla esposizione dei fatti alla base della controversia, nonché al difetto di indicazione delle norme costituzionali asseritamente violate.

In linea generale, le eccezioni sono state respinte. Circa il *petitum*, si è ritenuto sufficiente che, «pure in assenza di una esplicita e formale richiesta di non spettanza del potere e di annullamento della delibera di insindacabilità, […] l'atto introduttivo individua[sse] in maniera sufficientemente chiara i termini del giudizio» (così, sebbene talvolta con formule parzialmente diverse, sentenze

numeri **249**, **286**, **314**, **315**, **416** e **452**). Con riguardo alle norme costituzionali asseritamente violate, l'atteggiamento «sostanzialista» della Corte si è tradotto nella negazione della sussistenza di un vizio rilevante consistente ne «la mancata indicazione […] delle singole norme costituzionali poste a presidio dell'integrità e dell'indipendenza della giurisdizione, giacché la doglianza relativa all'invasione delle attribuzioni proprie dell'autorità giudiziaria rimanda, senza possibilità di equivoci, alle norme costituzionali che tutelano tali attribuzioni (artt. 101, secondo comma, 102, primo comma, e 104, primo comma, Cost.)» (così la sentenza n. **249** e, analogamente, le sentenze numeri **314** e **315**).

Infine, per quel che attiene a denunciati vizi concernenti la insufficiente descrizione della fattispecie oggetto del giudizio comune e/o la non esaustiva motivazione del ricorso, le eccezioni sollevate sono state nella maggior parte dei casi respinte (sentenze numeri **314**, **317**, **331**, **371** e **452**). In due occasioni, tuttavia, vizi di tal genere hanno dato luogo ad una pronuncia di inammissibilità.

Secondo l'art. 26 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, il ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato deve contenere, tra l'altro, «l'esposizione sommaria delle ragioni di conflitto»: l'atto introduttivo deve quindi indicare gli elementi sufficienti a definire la materia del conflitto che con esso viene sollevato ed in particolare, trattandosi nella specie di conflitto tra l'autorità giudiziaria e la Camera dei deputati, deve riferirsi, innanzitutto, ai fatti per i quali pende il procedimento dinanzi al giudice ricorrente.

Il ricorso deciso con la sentenza n. **336** risultava, invece, privo di qualsiasi riferimento agli specifici fatti per cui si procedeva, «elementi necessari ai fini della compiuta percezione delle ragioni del conflitto»: esso non riportava in alcun modo le dichiarazioni rese dal deputato in relazione alle quali era pendente il procedimento civile dinanzi al ricorrente e che invece assumevano importanza fondamentale ai fini dell'accertamento dell'eventuale nesso funzionale con atti parlamentari tipici di cui le dichiarazioni stesse avrebbero potuto essere espressione, ma si limitava a indicare il contesto (una trasmissione televisiva ed una conferenza per la presentazione di un libro) nel quale esse sarebbero state pronunciate.

A colmare la lacuna della mancata descrizione della fattispecie oggetto del giudizio civile, non poteva soccorrere la circostanza che le dichiarazioni in questione fossero descritte negli atti di causa e riportate nella relazione della Giunta per le autorizzazioni a procedere, giacché, «in base al principio di autosufficienza del ricorso, è nel solo atto introduttivo e negli eventuali documenti ad esso allegati che devono essere rinvenuti gli elementi identificativi della *causa petendi* e del *petitum*, relativi al conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato».

Parimenti, nella sentenza n. **383**, si è evidenziato come nel ricorso per conflitto si fosse omesso di «riferire compiutamente, soprattutto nella sua oggettività, il contenuto delle dichiarazioni rese *ex tra moenia* dal parlamentare interessato», limitandosi – peraltro nella sola premessa «in fatto» dell'atto dal quale traeva origine il presente giudizio – «a riferire la prospettazione degli appellati, secondo i quali il dichiarante li avrebbe qualificati, nel corso della suindicata trasmissione radiofonica, nel modo innanzi precisato».

Dopo avere specificato, dunque, la pretesa avanzata dagli attori nel giudizio civile e la relativa *causa petendi* da loro posta a fondamento della domanda risarcitoria, la ricorrente autorità giudiziaria si era «astenuta dall'effettuare una analitica ricognizione dell'esatto ed obiettivo contenuto delle dichiarazioni extraparlamentari rese dall'interessato». Nella motivazione in diritto dell'atto di promovimento del conflitto, ci si era solo genericamente riferiti – «senza affatto specificarle come sarebbe stato necessario» – alle opinioni manifestate dal parlamentare, alle sue «espressioni ritenute diffamatorie» dagli appellati, alle «frasi pronunciate» dal medesimo, peraltro insistendo sulle loro conseguenze, considerate «estremamente gravi e nocive» per la reputazione degli stessi attori.

Non vi era, quindi, alcun elemento che consentisse di stabilire l'effettiva portata delle dichiarazioni *de quibus*; genericità, questa, cui simmetricamente corrispondeva l'evasività della

descrizione anche del contenuto della delibera di insindacabilità, indicata erroneamente nei suoi stessi estremi identificativi.

4.3. La notifica ed il deposito del ricorso

Con precipuo riguardo alla notifica del ricorso unitamente all'ordinanza della Corte che lo ha ammesso, la sentenza n. **452** ha respinto l'eccezione di inammissibilità del conflitto sollevata a causa di un asserito vizio della notificazione. Le copie del ricorso e dell'ordinanza della Corte, notificate alla resistente, non recavano l'attestazione di conformità all'originale da parte della Cancelleria della Corte, bensì «un'irrituale attestazione di conformità da parte della Cancelleria dello stesso ricorrente».

Il vizio è stato però ritenuto privo di rilevanza, in quanto «la certezza in ordine alla corrispondenza della copia notificata all'originale non risulta[va] pregiudicata da tale omissione, ben potendo essere agevolmente conseguita attraverso il confronto con il testo della decisione [della] Corte pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale*, tanto più che tale pubblicazione [era] avvenuta […] anteriormente alla notifica» da parte del ricorrente. Non poteva, dunque, configurarsi «alcuna lesione del diritto di difesa», né, d'altra parte, «la stessa parte resistente [aveva] lamentato alcun concreto pregiudizio.

Al di là di tale fattispecie particolare, può rilevarsi che in 3 occasioni è stata pronunciata l'improcedibilità del conflitto a causa dell'inosservanza, da parte dell'organo ricorrente, del termine perentorio fissato per la notificazione del ricorso e dell'ordinanza di ammissibilità (sentenza n. **316** ed ordinanze numeri **295** e **304**).

Come rilevato nella sentenza n. **316**, «la peculiare disciplina dei conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato contempla l'avvio, rimesso all'iniziativa della parte interessata, di due distinte ed autonome fasi procedurali, destinate a concludersi, rispettivamente, la prima con la preliminare e sommaria delibazione circa l'ammissibilità del conflitto, e la seconda, invece, con la pronuncia sul merito, oltre che con il definitivo giudizio sull'ammissibilità; ed è certamente onere del ricorrente, a conclusione della prima fase ed affinché si possa aprire la seconda, provvedere alla notificazione del ricorso e dell'ordinanza di ammissibilità, entro il termine da quest'ultima fissato».

In proposito, la Corte ha ripetutamente affermato – sussistendo, in generale, «l'esigenza costituzionale che il giudizio, una volta instaurato, sia concluso in termini certi non rimessi alle parti confliggenti» (sentenza n. 116 del 2003) – che tale termine «è da osservarsi a pena di decadenza, secondo quanto si rileva dal regolamento di procedura dinanzi al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (in connessione con l'art. 36 del testo unico delle leggi sul Consiglio stesso, approvato con regio decreto 26 giugno 1924, n. 1054), applicabile nei procedimenti davanti alla Corte costituzionale in virtù del richiamo di cui all'art. 22, legge n. 87 del 1953».

Identica sorte hanno avuto quei ricorsi che, notificati entro il termine prescritto, sono poi stati depositati, con la prova dell'avvenuta notifica, oltre il termine – anch'esso perentorio – di venti giorni dalla notifica (ordinanze numeri **325**, **408**, **421** e **438**).

Secondo un orientamento consolidato, non vale a superare il vizio di tardività della notifica o del deposito il richiamo alla sospensione feriale dei termini processuali, trattandosi di disciplina non invocabile di fronte alla Corte costituzionale (ordinanze numeri **304** e **408**).

5. La riproposizione del conflitto

Con l'ordinanza n. **243**, la Corte ha dichiarato l'inammissibilità di un conflitto in relazione al suo essere la riproposizione di un conflitto di attribuzione già dichiarato ammissibile, e non più

coltivato dalla medesima autorità giudiziaria con l'esecuzione dei prescritti adempimenti. A suffragio della decisione, è stato ribadito che «l'esigenza costituzionale che il giudizio, una volta instaurato, sia concluso in termini certi non rimessi alle parti confliggenti», ragion per cui non è consentito mantenere indefinitamente in sede processuale una situazione di conflittualità tra poteri, procrastinando così *ad libitum* il ristabilimento della «certezza e definitività dei rapporti».

6. La riunione dei giudizi

Con la sentenza n. **258** sono stati decisi tre conflitti, sollevati dal medesimo ricorrente, nei confronti della stessa deliberazione parlamentare di insindacabilità. Proprio l'identità della delibera e la circostanza che i fatti avessero riguardo agli stessi soggetti sono stati alla base della riunione.

7. Le decisioni della Corte

Delle 26 decisioni rese, 19 sono state sentenze e 7 ordinanze.

Tra queste ultime si annoverano i 6 casi in cui il giudizio è stato dichiarato improcedibile per tardività della notifica o del deposito del ricorso con la prova delle avvenute notifiche (ordinanze numeri **295**, **304**, **325**, **408**, **421** e **438**). Una settima ordinanza reca un dispositivo di inammissibilità derivante dalla riproposizione di un conflitto non coltivato (ordinanza n. **243**).

Tra le sentenze, 3 definiscono il giudizio senza scendere nel merito. Si tratta della sentenza n. **316**, che dichiara improcedibile il giudizio per tardiva notifica del ricorso alle controparti, e delle pronunce di inammissibilità motivate da vizi concernenti il contenuto del ricorso (sentenze numeri **336** e **383**).

Tutte le 16 decisioni di merito hanno visto l'accoglimento del ricorso (o dei ricorsi, nel caso della sentenza n. **258**). Da notare è che, mentre le 15 decisioni di accoglimento aventi ad oggetto delibere di insindacabilità recano tutte l'annullamento dell'atto impugnato (sentenze numeri **249**, **258**, **260**, **286**, **314**, **315**, **317**, **329**, **331**, **335**, **371**, **373**, **392**, **416** e **452**), l'unica decisione estranea a questo ambito oggettivo non è corredata dall'annullamento dell'atto, vertendosi su una omissione del Ministro guardasigilli di dar corso alla procedura di concessione della grazia (sentenza n. **200**).

Parte II

Profili sostanziali

Capitolo I

Principi fondamentali

1. Il principio personalistico

Sotto il profilo del diritto al nome quale segno distintivo dell'individuo va segnalata la sentenza n. **61**, in tema di stato civile del figlio legittimo, analizzata più diffusamente nel paragrafo sulla filiazione. Il rimettente dubitava della costituzionalità della norma desumibile dagli artt. 143–*bis*, 236, 237, secondo comma, 262, 299, terzo comma, del codice civile e dagli artt. 33 e 34 del d.P.R. 3 novembre 2000, n. 396, censurata nella parte in cui prevede che il figlio legittimo acquisti automaticamente il cognome del padre, anche quando vi sia una diversa volontà dei coniugi, legittimamente manifestata.

Secondo il Giudice tale normativa violava, tra gli altri, l'art. 2 Cost., il quale esige che, all'interno della famiglia, sia garantito il diritto della madre di trasmettere al figlio il proprio cognome nonché il diritto del figlio ad acquisire segni di distinzione rispetto ad entrambi i genitori, testimoniando la continuità della sua storia familiare.

Per ciò che in questa sede interessa, la Corte ha ribadito quanto già affermato nel lontano precedente di cui all'ordinanza n. 176 del 1988: oggetto del diritto dell'individuo alla identità personale, sotto il profilo del diritto al nome, non è la scelta del nome, ma il nome per legge attribuito, come si argomenta dall'art. 22 della Costituzione in relazione all'art. 6 cod. civ.. Sotto questo profilo, se è vero che l'attuale sistema di attribuzione del cognome rappresenta il retaggio di una obsoleta concezione patriarcale della famiglia e di una tramontata potestà maritale, non più coerente con i principi dell'ordinamento, è altrettanto vero che l'intervento richiesto dal rimettente comporterebbe un'operazione manipolativa esorbitante dai poteri spettanti alla Corte, con la conseguenza che si è dovuti pervenire ad una pronuncia di inammissibilità.

I diritti fondamentali debbono essere riconosciuti a tutti i cittadini, in condizioni di eguaglianza. Ciò vale anche per i detenuti, il cui diritto al lavoro – secondo la sentenza n. **341** – «si pone come uno dei mezzi di recupero della persona, valore centrale per il nostro sistema penitenziario non solo sotto il profilo della dignità individuale ma anche sotto quello della valorizzazione delle attitudini e delle specifiche capacità lavorative del singolo». Dal primato della persona umana, evidenzia ancora la pronuncia, deriva non solo che «i diritti fondamentali trovano nella condizione di coloro i quali sono sottoposti ad una restrizione della libertà personale i limiti ad essa inerenti, connessi alle finalità che sono proprie di tale restrizione, ma non sono affatto annullati da tale condizione», ma altresì che, posto il collegamento fra i diritti e la possibilità di farli valere dinanzi ad un giudice, «deve essere sempre assicurato il rispetto delle

garanzie procedimentali minime costituzionalmente dovute».

In ordine al diritto al lavoro, deve essere ricordata anche l'ordinanza n. **56,** analizzata più diffusamente nel paragrafo sul pubblico impiego, nella quale la Corte ha confermato il proprio orientamento secondo cui «i principi generali di tutela della persona e del lavoro […] non si traducono nel diritto al conseguimento ed al mantenimento di un determinato posto di lavoro […], né, tanto meno, garantiscono – a fronte di una scelta del legislatore non censurabile sotto il profilo della arbitrarietà o della manifesta irragionevolezza – il diritto al mantenimento di specifiche mansioni […] dovendosi piuttosto riconoscere garanzia costituzionale al solo diritto di non subire un licenziamento arbitrario».

Interessante appare, poi, la giurisprudenza in tema di diritto al ricongiungimento familiare degli stranieri extracomunitari , esaminata compiutamente nel paragrafo sul diritto all'unità familiare. In questa sede vale ricordare la posizione ormai costantemente assunta dalla Corte ed espressa nell'ordinanza n. **368:** ««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 in tema di ricongiungimento tra figli maggiorenni e genitori entrano in gioco altri interessi meritevoli di tutela da bilanciare con ««l'interesse all'affetto».

Deve, infine, essere menzionata la sentenza n. **372,** in cui si è presa in considerazione la compressione che il diritto alla riservatezza può subire nel caso di acquisizione dei tabulati telefonici a fini di indagine. In particolare, come si vede più diffusamente nel paragrafo sulle indagini preliminari, viene vagliata la costituzionalità dell'art. 132, comma 3, del d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196, nella parte in cui esclude che, decorsi ventiquattro mesi, possano essere acquisiti ed utilizzati dati di traffico telefonico per reprimere reati diversi da quelli indicati nell'art. 407, comma 2, lettera *a)*, cod. proc. pen..

La Corte, richiamato l'orientamento già espresso in tema di intercettazioni telefoniche con la sentenza n. 63 del 1994, in ordine al «bilanciamento […] fra il valore costituzionale rappresentato dal diritto inviolabile dei singoli individui alla libertà e alla segretezza delle loro comunicazioni e quello rappresentato dall'interesse pubblico primario alla repressione dei reati e al perseguimento in giudizio di coloro che delinquono», ha posto in evidenza che «la tutela del diritto alla riservatezza può subire variazioni in rapporto all'esigenza concreta – purché costituzionalmente protetta – posta a raffronto», e spetta al legislatore individuare «specifici equilibri non manifestamente irragionevoli» fra i valori in gioco. Nella specie, le due tutele «si mantengono in equilibrio – secondo la valutazione del legislatore, che la Corte reputa ragionevole – sin quando sono messe a confronto entità di peso ritenuto equivalente (ventiquattro mesi a fronte della generalità dei reati, esclusi quelli di cui all'art. 407, comma 2, lettera *a),* cod. proc. pen.)» e, affinché detto equilibrio permanga, «all'aumento di peso di una delle due entità de[ve] corrispondere un proporzionale aumento dell'altra, con la conseguenza che, in corrispondenza di reati di particolare gravità la limitazione […] della tutela della riservatezza è stata aumentata in ragione del maggior disvalore sociale sotteso ai reati di cui all'art. 407, comma 2, lettera *a)*, cod. proc. pen.».

2. I principi di eguaglianza e ragionevolezza

Tra i parametri che più spesso vengono invocati nelle questioni di costituzionalità sollevate dinanzi alla Corte deve annoverarsi l'art. 3 Cost., che, nel giudizio in via incidentale, ha assunto, nel corso degli ultimi anni, un ruolo di preminenza: detta tendenza trova conferma anche nella giurisprudenza del 2006, come dimostrano le n. 214 decisioni, su un totale di n. 276, che hanno definito giudizi in cui il menzionato parametro era stato evocato.

Per un'analisi esaustiva delle singole pronunce rese sul tema si rinvia ai paragrafi in cui le stesse sono state inserite in rapporto alla materia affrontata nella *ratio decidendi*: in questa sede ci si limita a richiamare sinteticamente i provvedimenti nei quali si riscontrano le affermazioni di maggior rilievo in ordine al parametro *de quo*.

A tal proposito, appare opportuno premettere che l'analisi non può non tener conto del multiforme contenuto dell'art. 3 Cost., che, accanto al primigenio significato, rappresentato dal principio di eguaglianza, formale e sostanziale, presenta, da tempo, un secondo contenuto, qualificato dalla giurisprudenza della Corte come principio di "ragionevolezza".

In estrema sintesi, l'eguaglianza viene 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 un'altra disposizione, il *tertium comparationis*, che rappresenta il 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. Questo era, alle origini, il significato principale della ragionevolezza: infatti, il concetto veniva pressoché costantemente applicato all'eguaglianza, dalla quale aveva preso le mosse. Muovendo da quel tradizionale ambito, la ragionevolezza ha, però, conosciuto una progressiva espansione ed ha nel corso degli anni acquisito dignità *ex se*: mediante un giudizio che prescinde dal confronto della norma censurata con il *tertium comparationis*, la Corte valuta, oggi, sempre più frequentemente, o la coerenza della norma rispetto alla *ratio* che la ispira, 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 via via considerazioni di adeguatezza, pertinenza, proporzionalità, coerenza, ma che non incide sul merito della normativa.

Per la sua multiformità, il principio di ragionevolezza rappresenta terreno sul quale si scontrano classificazioni assai diversificate; in questa sede ci si limiterà a distinguere le pronunce in due categorie, in rapporto ai differenti schemi di controllo seguiti dalla Corte: quello di eguaglianza-disparità, mediante il richiamo al *tertium comparationis*, e quello di ragionevolezza in senso stretto, che prescinde dallo schema di giudizio trilatero.

2.1. Il principio di eguaglianza

La violazione dell'art. 3 Cost. «si verifica quando situazioni sostanzialmente identiche siano disciplinate in modo ingiustificatamente diverso», mentre non sussiste laddove «alla diversità di disciplina corrispondano situazioni non assimilabili» (sentenza n. **108**).

Nel corso del 2006 la Corte ha fatto applicazione di tale criterio in numerosi casi, qui solo esemplificativamente richiamati.

a) Un settore in cui si registrano numerose pronunce è quello del lavoro e della tutela previdenziale.

La sopracitata sentenza n. **108**, ad esempio, ha escluso l'equiparabilità, ai fini del conferimento di pari punteggio, dei docenti che abbiano frequentato per due anni il corso presso le scuole SIS e di quelli che, viceversa, abbiano seguito un solo anno di corso, dal momento che hanno seguito «distinti percorsi formativi, le cui caratteristiche giustificano l'attribuzione di punteggi diversi».

Così, le caratteristiche tipiche del contratto di arruolamento e del contratto con il personale di volo, «le cui persistenti peculiarità rispetto al lavoro ordinario sono connesse sia al momento genetico del rapporto di lavoro e sia alle particolari modalità di erogazione della prestazione lavorativa», giustificano le differenze di regime rispetto al lavoro comune sotto il profilo della decorrenza della prescrizione dei crediti scaturenti dal rapporto di lavoro (sentenza n. **354**).

La Corte ha evidenziato anche «la particolare natura delle funzioni proprie degli appartenenti alla carriera diplomatica e l'esistenza di un ordinamento speciale che tale carriera disciplina», per

escludere qualunque censura a «una delle diversità esistenti tra l'ordinamento speciale dei diplomatici e quello generale degli altri pubblici dipendenti, con particolare riferimento alla facoltà, riservata solo a questi ultimi di ottenere il trattenimento in servizio sino al compimento del settantesimo anno di età» (ordinanza n. **194**).

Non sono equiparabili neppure il tipo contrattuale del tempo parziale verticale ed il lavoro stagionale, che presentano «sicuri elementi di differenziazione»: il secondo, per esempio, «cessa a "fine stagione", sia pure in vista di una probabile nuova assunzione stagionale», mentre nel primo «il rapporto "prosegue" anche durante il periodo di sosta, pur con la sospensione delle corrispettive prestazioni»: pertanto, ha stabilito la Corte nella sentenza n. **121**, «l'esclusione del diritto all'indennità di disoccupazione per i periodi di mancata prestazione dell'attività lavorativa nei rapporti di lavoro a tempo parziale verticale su base annua non viola […] l'art. 3 della Costituzione, per le differenze esistenti tra le due situazioni poste a confronto».

In tema previdenziale, la sentenza n. **366** ha escluso che l'art. 53, comma 6, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, nel non prevedere alcuna forma di indicizzazione o adeguamento monetario per l'indennità di buonuscita maturata dai dipendenti dell'ente poste italiane alla data di trasformazione dell'ente in società per azioni per il periodo corrente fra detta data e la cessazione del rapporto, determini una ingiustificata disparità di trattamento fra i dipendenti della società Poste italiane e gli altri lavoratori privati, in quanto «la trasformazione del rapporto di lavoro da pubblico a privato e la correlativa distinzione del trattamento globale in due elementi, regolati da norme diverse, connotano la condizione dei suddetti lavoratori postali, ma sono estranee a quella di coloro che hanno prestato la propria opera esclusivamente in regime di rapporto lavorativo privato».

Con la successiva sentenza n. **367** la Corte ha evidenziato come non sussista tra il settore pubblico e quello privato «quella omogeneità di situazioni che renderebbe ingiustificata la diversa regolamentazione adottata in ordine alle condizioni che legittimano il diritto di riscatto» degli anni di studio, in quanto «il nesso di strumentalità tra titolo di studio e attività lavorativa è essenziale al lavoro pubblico per il quale rileva l'art. 97 Cost., mentre è estraneo al lavoro privato».

Così, secondo la sentenza n. **83**, il trattamento pensionistico privilegiato dei dipendenti degli enti locali e quello dei dipendenti statali non possono essere comparati: «i diversi sistemi pensionistici hanno una loro specificità, e la circostanza che le discipline in essi previste non siano uniformi non lede di per sé il principio di eguaglianza, salvo il caso di un'evidente irragionevolezza della differenza di disciplina», che nella specie non è stata riscontrata stante la «diversità di funzione cui assolve l'aliquota prevista dalla norma censurata rispetto a quella evocata come *tertium comparationis*».

Parimenti, si legge nell'ordinanza n. **178**, «non è possibile porre comparazioni tra sistemi previdenziali diversi – quale quello pubblico e quello privato – e, a maggior ragione, non è possibile una tale comparazione, sotto il profilo del rispetto del principio di eguaglianza, tra discipline derogatorie a carattere eccezionale e transitorio e con effetti unicamente retroattivi».

Dichiarando l'incostituzionalità dell'art. 1 della legge 9 novembre 1955, n. 1122, nella parte in cui esclude la pignorabilità delle pensioni erogate dall'INPGI, anziché prevedere l'impignorabilità della sola parte della pensione necessaria per assicurare mezzi adeguati alle esigenze di vita e la pignorabilità nei limiti del quinto della residua parte, la sentenza n. **256** ha evidenziato che, poiché «l'impignorabilità si risolve in una limitazione della garanzia patrimoniale […] e in una compressione del diritto dei creditori, nessuna differenza sussiste tra le pensioni spettanti all'una o all'altra categoria di beneficiari sotto il profilo […] della loro assoggettabilità ad esecuzione forzata».

Secondo la Corte (sentenza n. **259**), non sono in conflitto con l'art. 3 Cost. gli artt. 1246, comma primo, numero 3, cod. civ. e 545, comma quarto, cod. proc. civ., nella parte in cui, secondo il "diritto vivente" risultante da consolidata interpretazione della Cassazione, non prevedono che la compensazione dei crediti del lavoratore per stipendio o indennità relative al

rapporto debba avvenire nella misura di un quinto anche nel caso in cui il credito opposto in compensazione abbia origine dal medesimo rapporto di lavoro: nella specie, «la circostanza che il credito del datore di lavoro abbia il suo fatto costitutivo in un delitto […] non è idonea a rendere *in toto* equiparabile il credito del datore di lavoro a quello di qualsiasi altro creditore». Perciò, le peculiarità del credito del datore di lavoro da delitto nei confronti dell'*ex* dipendente ben possono giustificare un trattamento particolare.

Nella ordinanza n. **166** si è pervenuti ad una declaratoria di manifesta infondatezza poiché «tra il termine di raffronto individuato dal giudice *a quo* e la disciplina della norma denunciata in tema di prescrizione dei ratei pensionistici spettanti ai pubblici dipendenti non è dato ravvisare, con tutta evidenza, alcuna omogeneità, risultando, altresì, non pertinente l'accostamento che il rimettente medesimo sembrerebbe operare tra la prescrizione quinquennale del risarcimento del danno da fatto illecito e quella prevista dalla disposizione censurata in relazione ai ratei di pensione».

Nella sentenza n. **287** e nell'ordinanza n. **290** la Corte ha escluso la possibilità di stabilire un raffronto fra magistrati ed impiegati amministrativi delle cancellerie e delle segreterie giudiziarie ai fini della corresponsione vuoi dell'indennità per il congedo straordinario per malattia vuoi dell'indennità *ex* art. 3 della legge 19 febbraio 1981, n. 27 nel periodo di astensione obbligatoria per maternità: le differenze di regime giuridico sono giustificate dal fatto che le due categorie non sono comparabili, «a causa della mancanza di omogeneità» fra le stesse e «del diverso meccanismo di determinazione dei rispettivi trattamenti retributivi».

b) Con riferimento al diritto penale, nell'ordinanza n. **170** la Corte ha definito improponibile, nel caso di delitto di violenza sessuale di gruppo, «una diretta comparazione con le regole concernenti la violenza sessuale monosoggettiva, attesa la peculiare gravità dell'offesa recata da più persone riunite».

Secondo l'ordinanza n. **229** non sono comparabili le fattispecie poste a raffronto dal rimettente, ossia il reato di cui all'art. 1104, primo comma, cod. nav., che incrimina il reato di "offesa in danno del comandante, di un ufficiale o sottufficiale o di un graduato", e l'oltraggio a pubblico ufficiale: la diversità si riscontra «avuto riguardo al diverso luogo dello svolgimento del reato ai fini della tutela della sicurezza della navigazione, la quale può essere messa in pericolo da condotte che, attraverso l'offesa a chi esercita il potere gerarchico, incidono sulla regolarità della vita di bordo e sul corretto funzionamento del modello organizzativo».

La violazione del parametro di cui all'art. 3 Cost. sussiste «allorquando la sperequazione normativa tra fattispecie omogenee assuma aspetti e dimensioni tali da non potersi considerare sorretta da alcuna ragionevole giustificazione»: così, la sentenza n. **394** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 100, terzo comma, del d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361, come sostituito dall'art. 1, comma 1, lettera *a),* della legge 2 marzo 2004, n. 61 e dell'art. 90, terzo comma, del d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570, come sostituito dall'art. 1, comma 2, lettera *a)*, numero 1), della medesima legge. Dette disposizioni puniscono con l'ammenda da 500 a 2000 euro chi commette uno dei reati di falso di cui ai capi III e IV del Titolo VII del libro secondo del codice penale aventi ad oggetto l'autenticazione di liste di candidati o elettori vuoi nelle elezioni amministrative vuoi in quelle politiche, sia chi forma falsamente liste di elettori o candidati. Con riferimento alla prima fattispecie, quella concernente le falsità nelle autenticazioni, vi è una palese dissimmetria rispetto al trattamento sanzionatorio previsto, in generale, dalle norme del codice penale in tema di falso, richiamate ai fini della descrizione delle condotte incriminate: «così, con riguardo alla falsità ideologica commessa dal pubblico ufficiale chiamato ad autenticare le firme in questione – ma il rilievo vale, *mutatis mutandis*, in rapporto ad ognuna delle altre ipotesi di falso riferibili a tale autentica –» le norme in esame sottopongono alla sola ammenda – oblabile – un fatto riconducibile, nella generalità dei casi, al paradigma punitivo della falsità ideologica del pubblico ufficiale in atto pubblico, punito dall'art. 476 cod. pen. con la reclusione da uno a sei anni. In effetti, la condotta dei due illeciti è, per definizione, identica, nessuna diversità tra le due fattispecie è ravvisabile sotto il profilo della lesività del bene "strumentale-intermedio" della fede

pubblica e il bene finale tutelato dal reato contemplato dalle norme impugnate è di rango particolarmente elevato, «in quanto intimamente connesso al principio democratico della rappresentatività popolare: trattandosi di assicurare il regolare svolgimento delle operazioni elettorali ed il libero esercizio del diritto di voto». A ciò si aggiunge, secondo la Corte, «l'ulteriore, profonda sperequazione di trattamento sanzionatorio venutasi a creare […] fra le condotte di falso inerenti alle firme delle dichiarazioni di presentazione dei candidati, da un lato; e le condotte di corruzione, attiva e passiva, violenza o minaccia e abuso di attribuzione da parte di soggetti pubblici o ministri di culto, finalizzate all'ottenimento delle medesime firme, dall'altro, posto che queste ultime integrano tuttora delitti puniti con pene detentive di apprezzabile severità». Anche tale sperequazione è priva di razionale giustificazione, «in una cornice di sistema»: infatti, chi dà o promette ad un elettore utilità affinché firmi una presentazione di candidatura alle elezioni risponde di un delitto punito con la reclusione da uno a quattro anni, mentre il pubblico ufficiale che autentichi falsamente la firma dello stesso elettore risponde di una mera contravvenzione oblabile.

Analoghe considerazioni valgono per la seconda fattispecie, quella della falsa formazione di liste di elettori o di candidati, nel confronto con il regime previsto, per la generalità dei falsi in materia elettorale, dal secondo comma dei medesimi artt. 100 del d.P.R. n. 361 del 1957 e 90 del d.P.R. n. 570 del 1960, il quale irrigidisce, e non già attenua, il trattamento sanzionatorio prefigurato dalle corrispondenti norme del codice penale: lo scarto della risposta punitiva è manifestamente irragionevole, non essendo sostenibile che la falsità in questione abbia potenzialità lesive del bene giuridico protetto nettamente inferiori alla media di quelle inerenti agli altri atti destinati alle operazioni elettorali; né si potrebbe fondare la macroscopica differenza di sanzioni su una pretesa distinzione tra falsità inerenti rispettivamente alla fase "preparatoria" del procedimento elettorale e alle fasi "costitutiva" e di verifica dei risultati, in quanto le falsità nella formazione delle liste non esauriscono il novero dei possibili falsi incidenti sulla fase preparatoria, e, in relazione alle altre forme di interferenza illecita, gli artt. 96, 97 e 98 del d.P.R. n. 361 del 1957 e 86, 87 e 88 del d.P.R. n. 570 del 1960 non effettuano alcuna cesura tra fase preparatoria e fasi successive. Senza contare che, infine, le disposizioni censurate determinano un'ulteriore incongruenza, poiché la falsa formazione di liste viene ad essere assoggettata ad una pena incomparabilmente più mite rispetto all'uso delle liste falsificate e alla sostituzione, soppressione o distruzione di liste vere, «condotte, queste ultime, che – proprio perché le liste rappresentano una *species* del *genus* degli "atti destinati alle operazioni elettorali" – continuano ad integrare il delitto di cui al secondo comma degli artt. 100 e 90». E ciò, nonostante si tratti di fattispecie non significativamente dissimili sul piano del disvalore.

Come detto, la violazione del parametro *ex* art. 3 Cost. sussiste anche laddove venga predisposto un uguale trattamento per situazioni differenti. Così, la sentenza n. **255** ha ritenuto illegittimo l'art. 1 della legge 1 agosto 2003, n. 207 nella parte in cui non prevede che il magistrato di sorveglianza possa negare la sospensione condizionata della pena detentiva al condannato quando ritiene il beneficio non adeguato alle finalità rieducative di cui all'art. 27, terzo comma, Cost.: infatti, «la generalizzata applicazione del trattamento di favore previsto dalla disposizione censurata, nell'assegnare un identico beneficio a condannati che presentino fra loro differenti stadi di percorso di risocializzazione, compromette […] il principio di uguaglianza, finendo per omologare fra loro, senza alcuna plausibile ratio, situazioni diverse».

In tema di sanzioni di natura amministrativa, appare legittima la distinzione tra la posizione del conducente e quella del passeggero di un autoveicolo sotto il profilo della sanzione della decurtazione dei punti dalla patente di guida, poiché «è palese la diversità delle posizioni del conducente e del passeggero, il secondo dei quali risponde solo del mancato uso della cintura, […] mentre il primo, oltre che di mancato uso della cintura, risponde anche del mancato uso della stessa da parte del passeggero minore, segno di una maggiore responsabilità che l'ordinamento configura a suo carico riguardo al problema della sicurezza nella circolazione» (ordinanza n. **45**).

Alla Corte non è apparsa in contrasto con il principio di parità di trattamento l'esclusione dal novero dei fruitori della nuova disciplina del patteggiamento c.d. "allargato" di cui alla legge 12

giugno 2003, n. 134 dei recidivi reiterati, stante la peculiarità della loro situazione: «la condizione del soggetto recidivo – si legge nella motivazione dell'ordinanza n. **455** – è posta normalmente dal legislatore a base di un trattamento differenziato e meno favorevole, rispetto alla posizione del soggetto incensurato» e la recidiva, in particolare quella reiterata, «considerata sintomatica di una pericolosità soggettiva più intensa», è elemento impeditivo di numerosi istituti, data la spiccata capacità a delinquere dimostrata da coloro che sono stati dichiarati tali.

c) Altro settore nel quale è frequente lo scrutinio relativo al rispetto del principio di eguaglianza è quello del diritto processuale.

Con riferimento al processo penale, particolarmente significativa è la sentenza n. **168,** che ha ritenuto non fondato il dubbio di costituzionalità sollevato dalla Corte di cassazione nei riguardi dell'art. 45, comma 1, cod. proc. pen., in quanto non prevede la parte civile fra i soggetti legittimati a chiedere la rimessione del processo per legittimo sospetto. Secondo la Corte, la parità delle parti evocata dal rimettente finisce per risultare fuorviante, giacché su di essa si intenderebbe far leva per omologare fra loro situazioni processuali del tutto eterogenee, «quali sono quelle che, agli effetti della rimessione, caratterizzano gli "interessi" ed il coinvolgimento delle parti necessarie del processo, rispetto alla tutela risarcitoria o restitutoria che l'ordinamento assicura alla parte civile».

Infatti, imputato e parte civile esprimono «due entità soggettive fortemente diversificate: non soltanto sul piano del differente risalto degli interessi coinvolti; quanto – e soprattutto – per l'impossibilità di configurare in capo ad essi, nello specifico contesto del processo penale, un paradigma di *par condicio* valido, sempre e comunque, come regola generale su cui conformare i relativi diritti e poteri processuali».

A ciò si aggiunga che, per orientamento costante della Corte, «le differenze di "trattamento processuale" tra le parti sono legittime, sempre che abbiano una loro ragionevole base all'interno del sistema processuale. Se ciò vale per le parti "necessarie" del processo, *a fortiori* è possibile tracciare un ragionevole *discrimen* in riferimento alle parti eventuali: specie nelle ipotesi in cui – come nel caso della parte civile nel processo penale – sia assicurato un diretto ed incondizionato ristoro dei propri diritti attraverso l'azione sempre esercitabile in sede propria».

Da menzionare altresì la sentenza n. **381**, secondo la quale si pongono in contrasto con l'art. 3 Cost. i commi 3 e 6 dell'art. 197–*bis* cod. proc. pen., nella parte in cui prevedono rispettivamente l'assistenza di un difensore e l'applicazione della regola di cui all'art. 192, comma 3, alle dichiarazioni rese dai coimputati, o imputati in procedimenti connessi o di reati collegati, nei cui confronti sia stata pronunciata sentenza definitiva di assoluzione "per non aver commesso il fatto". Infatti, «la presunzione di maggior attendibilità, scaturente dalla regola di valutazione probatoria in questione, risulta irragionevolmente discordante rispetto alle *regulae iuris* che presiedono, invece, alla valutazione giudiziale delle dichiarazioni rese dal teste ordinario; e ciò nonostante le tipologie di dichiaranti in comparazione risultino omogenee, in quanto connotate dalla comune peculiarità della condizione di assoluta indifferenza rispetto alla vicenda oggetto di giudizio». Sotto altro profilo, la norma, poi, assimila le dichiarazioni rese dai dichiaranti già coimputati ed assolti a quelle rese dai soggetti dichiaranti ai sensi dell'art. 210 cod. proc. pen., «dichiarazioni provenienti, cioè, da una tipologia di dichiaranti assolutamente distinta e non assimilabile: a tacer d'altro, perché essa contempla soggetti ancora pienamente coinvolti nel fatto oggetto di giudizio, al punto da non poter assumere l'ufficio di testimone e, soprattutto, di essere titolari della facoltà di non rispondere».

Sulle differenze fra udienza preliminare e dibattimento fa leva la sentenza n. **384** per respingere le censure mosse all'art. 423, comma 1, cod. proc. pen., nella parte in cui non prevede l'obbligo per il giudice dell'udienza preliminare di disporre la notificazione all'imputato contumace del verbale di udienza che recepisce la modifica dell'imputazione, mediante contestazione di circostanza aggravante, operata dal pubblico ministero sulla base degli stessi atti di indagine su cui si è fondato l'esercizio dell'azione penale. Non c'è, infatti, alcuna disparità di trattamento rispetto al regime previsto per il dibattimento, dal momento che, «se pure è vero che

[…l'udienza preliminare si qualifica ormai come "momento di giudizio", di natura non meramente processuale, […] ciò non vale ancora, però, ad elidere le marcate differenze contenutistiche rispetto alla fase dibattimentale: rimanendone esclusa, di conseguenza, l'esigenza di una totale omologazione delle due fasi», e nonostante i poteri istruttori del giudice dell'udienza preliminare risultino significativamente accresciuti rispetto al passato, «la "piattaforma cognitiva" della sua decisione non attinge, però certamente alla pienezza dell'istruttoria dibattimentale. Soprattutto detta decisione resta calibrata – in chiave di prognosi sulla possibilità di successo dell'accusa nella fase dibattimentale – sull'alternativa fra il proscioglimento ed il rinvio a giudizio, con esclusione della possibilità di condanna».

Alla non comparabilità fra riti alternativi fa riferimento la già citata ordinanza n. **455**, secondo la quale escludere dal nuovo regime del patteggiamento introdotto dalle legge n. 134 del 2003 il delitto *ex* art. 416-*bis* cod. pen. non viola l'art. 3 Cost. sotto il profilo del raffronto «con il patteggiamento "infrabiennale", al quale le preclusioni censurate non sono estese», poiché trattasi di «raffronto non significativo, proprio alla luce del diverso livello della pena concordata nei due casi»; altrettanto inconferente è apparsa alla Corte anche la comparazione con il giudizio abbreviato, «trattandosi di istituto nettamente differenziato non solo sul piano delle connotazioni astratte […], ma anche su quello degli effetti pratici», poiché il patteggiamento consente all'imputato di sottoporsi ad una pena certa, preventivamente concordata, inflittagli con una sentenza solo equiparata ad una pronuncia di condanna e priva di effetti nei giudizi civili ed amministrativi, mentre l'abbreviato si conclude, in caso di condanna, con «una sentenza contenente un'affermazione piena di responsabilità» con la quale il giudice infligge la pena – sia pure ridotta – che ritiene più equa.

In ordine alla difesa dei non abbienti, la Corte ha rimarcato le differenze fra l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato e la difesa d'ufficio di imputato irreperibile nell'ordinanza n. **160**, ritenendo giustificata la diversità di regime predisposta dal legislatore: «difatti, l'ammissione al patrocinio, rispondendo ad un preciso vincolo costituzionale, posto dal comma terzo dell'art. 24 Cost., si radica sul presupposto della "non abbienza"» mentre ben diversa è «la situazione processuale dell'imputato nei cui confronti non sia stato possibile eseguire le notificazioni nei modi previsti dall'art. 157 cod. proc. pen. e non abbiano avuto esito le ulteriori ricerche». Così, l'evidente disomogeneità degli istituti rende incongruo il riferimento del rimettente ad una disparità di trattamento «qualora gli assistiti versino in una condizione di non abbienza, risultando intimamente contraddittorio affermare […] la "non abbienza" dell'imputato irreperibile».

Di interesse, sullo stesso argomento, anche l'ordinanza n. **201**, secondo la quale «la diversità di disciplina fra la liquidazione degli onorari e dei compensi nel processo civile e nel processo penale trova fondamento nella diversità delle situazioni comparate (da una parte gli interessi civili, dall'altra le situazioni tutelate che sorgono per effetto dell'esercizio dell'azione penale)».

In tema di incompatibilità all'esercizio delle funzioni di giudice di pace, con la sentenza n. **60** i Giudici costituzionali hanno stabilito che «l'introduzione dell'incompatibilità su base nazionale, per chi abbia congiunti operanti nel ramo assicurativo, […] implica, come effetto secondario, la non rimovibilità della preclusione, con un trattamento giuridico fortemente deteriore rispetto a quello di chi abbia congiunti avvocati», per i quali, viceversa, le incompatibilità parentali sono limitate al circondario: pertanto, in applicazione del principio di eguaglianza, «il criterio territoriale adottato per gli avvocati […] va esteso ai soggetti impegnati professionalmente nel settore assicurativo».

In ordine al contenzioso tributario, la diversa disciplina delle conseguenze derivanti dalla costituzione tardiva rappresenta, secondo l'ordinanza n. **144**, «evidente riflesso della ben diversa posizione che, specie in un processo di tipo impugnatorio come quello tributario, la legge coerentemente attribuisce al ricorrente ed al resistente».

Parimenti, non contrasta con il principio di eguaglianza la norma che non prevede, per il giudice tributario, alcuna deroga al vincolo della residenza nella regione nella quale ha sede la commissione tributaria presso cui presta servizio: non c'è disparità di trattamento rispetto ai

giudici amministrativi poiché «le due fattispecie poste a raffronto sono eterogenee» e «le posizioni dei magistrati che svolgono professionalmente e in via esclusiva funzioni giurisdizionali e quelle dei componenti le commissioni tributarie, che esercitano funzioni onorarie, non sono fra loro raffrontabili» (ordinanza n. **179**).

Nell'ordinanza n. **44** viene rimarcato che «non può parlarsi di disparità di trattamento fra l'ipotesi di esecuzione di sentenza amministrativa di primo grado, perseguita attraverso il giudizio di ottemperanza, e l'ipotesi di esecuzione delle sentenze di primo grado del giudice ordinario», stante la diversità degli istituti, poiché il giudizio di ottemperanza, a differenza delle azioni esecutive esperibili davanti al giudice ordinario secondo le norme di procedura civile, comporta l'esercizio di una giurisdizione estesa al merito.

Del resto, si evidenzia nell'ordinanza n. **101**, non esiste un principio costituzionalmente rilevante di necessaria uniformità di regole procedurali tra diversi tipi di giudizio, ben potendo i rispettivi ordinamento processuali differenziarsi sulla base di una scelta razionale del legislatore, derivante dal tipo di configurazione del processo: così, «il processo in materia di acque pubbliche, pur con il rinvio meramente "residuale" alle norme del codice di procedura civile per tutto ciò che non sia espressamente regolato nel testo unico del 1933, presenta innegabili aspetti di specialità per più profili anche relativi all'esecuzione, che viene espressamente esclusa in via provvisoria per le sentenze dei tribunali di prima istanza se emesse nei confronti dell'amministrazione dello Stato»; perciò, non trovandosi nella Carta fondamentale alcun argomento «per ritenere l'esecutorietà provvisoria delle sentenze di primo grado alla stregua di un principio generale diretto a garantire l'uniformità di tutte le procedure variamente previste» dal legislatore, la norma che non contempla l'automatica efficacia esecutiva delle sentenze rese in prime cure dal Tribunale delle acque non viola l'art. 3 Cost..

L'opposizione dinanzi all'autorità giudiziaria avverso il verbale di accertamento di violazione del codice della strada è tema dell'ordinanza n. **462**, in cui è giudicato manifestamente infondato il dubbio di costituzionalità dell'art. 204-*bis*, comma 1, del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285, che non prevede per i ricorrenti residenti all'estero un termine più lungo per proporre opposizione, negando la lamentata disparità di trattamento rispetto alla situazione disciplinata dall'art. 205 del medesimo d.lgs., «che concerne la diversa, non comparabile, fattispecie dell'opposizione avverso l'ordinanza-ingiunzione», e rispetto alla fattispecie oggetto dell'art. 201 del medesimo decreto, «in quanto la regolamentazione dei termini per gli adempimenti interni al procedimento amministrativo e la disciplina concernente l'impugnazione dell'atto della pubblica amministrazione innanzi al giudice riguardano situazioni non omogenee».

d) Altro campo nel quale la Corte ha affrontato questioni che coinvolgevano il rispetto del principio di eguaglianza è quello relativo alla condizione giuridica dello straniero.

Sotto il profilo della tutela del diritto all'unità familiare, nell'ordinanza n. **158** i Supremi Giudici hanno escluso la comparabilità «tra la situazione dello straniero coniugato con altro straniero – sia pur munito di permesso di soggiorno – e quella dello straniero coniugato con un cittadino italiano, trattandosi di situazioni fra loro eterogenee». Parimenti, profondamente diverse appaiono la situazione «del marito di cittadina extracomunitaria incinta e quella dell'extracomunitario che afferma di essere padre naturale di un nascituro», poiché l'estensione al marito convivente della disciplina che prevede la sospensione del potere di espulsione delle donne in stato di gravidanza o nei sei mesi successivi alla nascita del figlio «presuppone una certezza dei rapporti familiari che non è dato riscontrare […] nel caso di una relazione di fatto che, come tale, non può che essere affermata dagli interessati» (ordinanza n. **192**).

Non sono comparabili neppure la posizione dei «richiedenti il ricongiungimento che abbiano fratelli e richiedenti che ne siano sprovvisti», avuto riguardo «alla diversità delle situazioni poste a raffronto, che giustifica una disciplina differente» (ordinanza n. **368**).

In tema di espulsione, l'ordinanza n. **280** ha stabilito che, nei procedimenti di espulsione mediante intimazione di allontanamento dal territorio dello Stato, è legittima la mancata

previsione del provvedimento di convalida da parte del giudice di pace, richiesto, viceversa, per i provvedimenti di accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica: ciò risulta giustificato dalla diversa natura dei due provvedimenti, in quanto il primo, a differenza del secondo, «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».

e) Anche in materia tributaria il parametro di cui all'art. 3 Cost. si trova assai frequentemente evocato. Rinviando al capitolo alla disciplina dei tributi per un'analisi dettagliata delle pronunce, ci si limita in questa sede a richiamare le affermazioni più significative in ordine al principio di eguaglianza.

Nella sentenza n. **2** la Corte, a proposito della legge della Regione Marche che determina l'addizionale all'IRPEF in ragione di quattro aliquote progressive, ha escluso la paventata disparità di trattamento fra cittadini residenti in detta Regione e cittadini residenti nelle altre Regioni, ed aventi il medesimo reddito imponibile, poiché tale differenza, «costituirebbe la necessaria conseguenza non già della progressività dell'addizionale ma dell'esercizio dell'autonomo potere degli enti territoriali di liberamente prevedere […] aliquote anche non progressive della stessa addizionale che possono risultare tra loro diverse». Negli stessi termini si è pronunciata anche l'ordinanza n. **148**.

Con la sentenza n. **67** si è ritenuto che non violi l'art. 3 Cost. stabilire come base imponibile per l'ICI dovuta sui fabbricati privi di rendita catastale e classificabili nel gruppo "D", ove interamente posseduti da imprese e distintamente contabilizzati, l'ammontare che risulta dalle scritture contabili, applicando per ciascun anno i coefficienti indicati dalla legge. Infatti, le ipotesi rispetto alle quali si creerebbe un'ingiustificata disparità di trattamento (ossia, fabbricati iscritti a catasto con attribuzione di rendita, fabbricati privi di rendita e classificati in gruppi catastali diversi, fabbricati privi di rendita, rientranti nel gruppo "D" ma non posseduti da imprese, fabbricati soggetti a imposta di registro) sono in realtà non omogenee con quella prevista dalla norma contestata.

Invece, secondo la sentenza n. **234**, viola il principio di eguaglianza l'art. 16, comma 4, primo periodo, della legge della Regione Puglia 7 marzo 2003, n. 4 che, disponendo l'annullamento delle iscrizioni a ruolo operate dai Consorzi di bonifica per gli anni 2000, 2001 e 2002 e riportate in cartelle esattoriali non ancora pagate all'entrata in vigore della legge e non prevedendo al ripetibilità delle somme già pagate, determina «un'ingiustificata disparità di trattamento di situazioni omogenee, in quanto ai consorziati che hanno diligentemente provveduto al sollecito pagamento delle cartelle esattoriali viene riservato un trattamento deteriore rispetto ai consorziati […] inadempienti al medesimo obbligo contributivo».

Di interesse è anche l'ordinanza n. **124**, secondo cui la norma che fissa in una data non successiva al 28 febbraio 2003 il termine entro il quale, le imprese che hanno conseguito automaticamente, prima dell'8 luglio 2002, contributi nella forma di crediti di imposta, devono inviare i dati occorrenti alla ricognizione degli investimenti realizzati, pena la decadenza dai contributi già ottenuti, non determina un'ingiustificata disparità di trattamento fra i soggetti che beneficiano dell'agevolazione in via automatica, che sono obbligati a trasmettere i dati a pena di decadenza, e i soggetti che ne beneficiano previo assenso dell'Agenzia delle entrate, per i quali non è prevista alcuna decadenza: infatti, le due fattispecie sono differenti, essendo diverso il procedimento attraverso il quale i contributi sono stati nei due casi erogati.

Infine, non contrasta con l'art. 3 Cost. l'art. 15, comma 8, della legge 27 dicembre 2002, che prevede il 19 aprile 2004 come termine ultimo per l'impugnazione dei soli avvisi di accertamento per i quali al 1° gennaio 2003 non erano ispirati i termini per la proposizione del ricorso: infatti, secondo l'ordinanza n. **145**, i diversi termini di impugnazione previsti per gli avvisi relativi al medesimo anno 1998 ma notificati rispettivamente entro e dopo il 1° gennaio 2003, si giustificano per la eterogeneità delle situazioni poste a confronto, dal momento che mentre gli avvisi per i quali alla data del 1° gennaio 2003 non sono ancora spirati i termini di impugnazione sono suscettibili di condono (e sono impugnabili sino al 19 aprile 2004), gli avvisi notificati

successivamente a quella data non sono suscettibili di condono (e sono impugnabili nei termini ordinari).

f) Relativamente alle cause di ineleggibilità alla carica di sindaco, presidente della provincia, consigliere comunale, provinciale e circoscrizionale, secondo la sentenza n. **217** non viola l'art. 3 Cost. prevedere l'ineleggibilità dei legali rappresentanti e dei dirigenti delle società per azioni con capitale maggioritario del comune o della provincia e non degli amministratori e dipendenti con poteri di rappresentanza o di coordinamento di ente o azienda soggetti a vigilanza rispettivamente da parte del comune o della provincia: le due fattispecie poste a confronto sono, infatti, non comparabili, dal momento che «nel primo caso l'ente locale controlla la società dall'interno; quindi, la norma prescrive una conseguenza giuridica (l'ineleggibilità) intesa a prevenire l'eventualità che il candidato ponga in essere, mediante l'esercizio dei poteri (anche di "influenza") connessi alla sua carica nella società, indebite pressioni sugli elettori. Nel secondo caso, il controllo dell'ente locale (attraverso la vigilanza o il sovvenzionamento) riguarda solo l'attività e non la riguarda neppure necessariamente nella sua interezza; donde una conseguenza giuridica meno grave (l'incompatibilità), che ha lo scopo di evitare conflitti di interesse».

g) Sulla materia dei rapporti di debito-credito, l'ordinanza n. **95** ha ritenuto legittima la previsione di cui all'art. 1260, primo comma, cod. civ. secondo la quale la cessione del credito può aver luogo anche senza il consenso del debitore: infatti, «il diritto di credito costituisce un bene, come tale idoneo a circolare senza coinvolgimento della persona del debitore, mentre la cessione del contratto, assunta dal rimettente come *tertium comparationis*, presuppone l'esistenza, al momento della cessione, in capo ad entrambe le parti di un complesso unitario di situazioni giuridiche attive e passive e, pertanto, la necessità del consenso del contraente ceduto».

h) Sotto il profilo del divieto di discriminazioni basate sul sesso si registrano due interessanti interventi: il primo è rappresentato dalla sentenza n. **254,** che ha pronunciato l'illegittimità costituzionale dell'art. 19, comma primo, delle disposizioni preliminari al codice civile nella parte in cui prevede che i rapporti patrimoniali tra coniugi sono regolati dalla legge nazionale del marito al tempo della celebrazione del matrimonio, in quanto «realizza una discriminazione nei confronti della moglie per ragioni legate esclusivamente alla diversità di sesso». Il secondo è costituito dalla sentenza n. **311**, che ha accolto le censure mosse all'art. 55 della legge 10 agosto 1950, n. 648 nella parte in cui non prevede il vedovo quale soggetto di diritto alla pensione indiretta di guerra; parallelamente a quanto stabilito nel lontano precedente di cui alla sentenza n. 9 del 1980, «non altro che la diversità di sesso motiva il deteriore trattamento fatto al vedovo» rispetto alla condizione riservata alla vedova, posto che la pensione indiretta di guerra è diritto che spetta a titolo originario, in base al vincolo familiare.

i) Nella giurisprudenza della Corte si ritrova di frequente l'osservazione secondo cui «il fluire del tempo costituisce un elemento diversificatore delle situazioni giuridiche», con la conseguenza che «non contrasta di per sé con il principio di eguaglianza un differenziato trattamento applicata alla stessa categoria di soggetti, ma in momenti diversi nel tempo» (sentenza n. **342**). Così, si afferma nella sentenza n. **366**, «il decorso del tempo e le differenze di momenti in cui accadono i fatti giuridici possono giustificare diversità di disciplina» in ordine alla corresponsione dell'indennità di buonuscita per i dipendenti dell'ente poste italiane alla trasformazione in società per azioni.

Anche nella sentenza n. **426** viene ribadito che «il fluire del tempo costituisce elemento di per sé idoneo a differenziare le situazioni soggettive»; la Corte ha, infatti, respinto i dubbi di costituzionalità dell'art. 13, comma 6, secondo e terzo periodo, del d.lgs. 23 febbraio 2000, n. 38, contestato nella parte in cui non consente di procedere ad una valutazione complessiva dei postumi conseguenti ad infortuni sul lavoro o malattie professionali verificati prima della data di entrata in vigore del decreto ministeriale 12 luglio 2000 e di quelli intervenuti successivamente a tale data: «la separata considerazione degli eventi lesivi ricadenti sotto la disciplina dell'art. 13 rispetto a quelli pregressi – si legge in motivazione – è conseguenza di una ragionevole scelta discrezionale del legislatore e quindi rispettosa del principio di eguaglianza» e tale ragionevolezza

«va affermata non soltanto con riferimento alle opzioni di fondo poste a base del nuovo sistema, ma anche alla particolare disciplina, dettata dalla norma medesima, per le menomazioni preesistenti rispetto a quelle intervenute dopo l'entrata in vigore del nuovo sistema», essendo pienamente compatibile con l'art. 3 Cost. «la diversa disciplina riservata agli eventi lesivi *ratione temporis*».

l) Ai fini del rispetto del principio di eguaglianza non rilevano le disparità di mero fatto: così nell'ordinanza n. **8** si osserva che «in merito alla norma che prescrive l'esclusione dalla regolarizzazione dei cittadini extracomunitari che abbiano lasciato il territorio nazionale e si trovino nelle condizioni di cui all'art. 13, comma 13, del d.lgs. n. 286 del 1998», la disparità di trattamento denunciata dal rimettente – «legata ai molteplici fattori che possono, nei singoli casi concreti, determinare differenze applicative della normativa di cui si tratta – si risolve in una disparità di mero fatto, inidonea come tale […] a fondare un giudizio di violazione del principio di eguaglianza».

Dello stesso tenore anche l'ordinanza n. **142,** secondo la quale l'art. 13, comma 3-*quater*, del d.lgs. n. 286 del 1998, nella parte in cui subordina la pronuncia della sentenza di non luogo a procedere per avvenuta espulsione alla condizione negativa che non sia ancora stato emesso il provvedimento che dispone il giudizio, non determina la disparità lamentata dal giudice *a quo* – «legata al gioco dei molteplici fattori che possono rendere più o meno celeri, nei singoli casi concreti, vuoi l'esecuzione dell'espulsione vuoi il corso dell'azione penale» – ma si traduce in una mera disparità di fatto.

m) In numerose fattispecie il giudizio inerente l'uguaglianza si combina con quello inerente la ragionevolezza, venendo con lo stesso a fondersi e, a volte, a confondersi (nella misura in cui il secondo contribuisce a definire come giustificata o ingiustificata una disparità di trattamento).

Nell'arco del 2006 numerosi sono gli esempi da menzionare.

Nell'ambito dell'attività di insegnamento, l'ordinanza n. **56** ha stabilito che, poiché le tre categorie di personale che operano nel mondo della scuola – personale docente, dirigente ed amministrativo, tecnico ed ausiliario – presentano discipline di stato distinte, appare giustificata «la differenziata valutazione operata dal legislatore – con scelta discrezionale non irragionevole – in ordine al collocamento fuori ruolo e all'assegnazione a compiti diversi da quelli inerenti alla qualifica di appartenenza originaria».

Ancora, secondo la sentenza n. **140** non è ragionevole distinguere fra «un lavoratore non vedente che, per qualunque ragione, in regime di piena libertà, sia stato assegnato a mansioni di centralinista, ed altro lavoratore, ugualmente privo della vista, il quale, avviato obbligatoriamente a copertura dei posti di riserva previsti dalla legge n. 113 del 1985, venga occupato nelle medesime mansioni», dal momento che l'indennità di mansione corrisposta ai lavoratori non vedenti si giustifica «in considerazione della qualità di un lavoro che presenta caratteristiche peculiari e che è svolto in condizioni di menomazione assolutamente evidenti», il che rende del tutto priva di rilievo «la particolare modalità di accesso all'occupazione».

In merito all'utilizzazione di lavoratori irregolari, le ordinanze numeri **93** e **219**, nel disporre la restituzione degli atti ai giudice rimettenti, hanno richiamato la sentenza n. 144 del 2005, nella quale è stata affermata l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, del decreto-legge 22 febbraio 2002, n. 12, convertito in legge dall'art. 1 della legge 23 aprile 2002, n. 73, nella parte in cui non ammette la possibilità di provare che il rapporto di lavoro irregolare ha avuto inizio successivamente al primo gennaio dell'anno in cui è stata constatata la violazione; tale norma, infatti, «determina la irragionevole equiparazione, ai fini del trattamento sanzionatorio, di situazioni tra loro diseguali, quali quelle che fanno capo a soggetti che utilizzano lavoratori irregolari da momenti diversi e per i quali la constatazione della violazione sia in ipotesi avvenuta nella medesima data».

Interessante appare altresì l'ordinanza n. **352**, che ha concluso per la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 12-*ter*, della legge 11 febbraio

1994, n. 109, in forza del quale, in materia di compensi dovuti a professionisti tecnici per l'espletamento di incarichi professionali relativi a lavori pubblici, fino all'emanazione del decreto con cui il Ministro della giustizia avrebbe rideterminato le tabelle, continuava ad applicarsi il decreto ministeriale 4 aprile 2001, nonostante il suo annullamento da parte del TAR del Lazio (non essendo stati preventivamente interpellati tutti i soggetti rappresentativi delle categorie professionali coinvolte). Secondo la Corte, «la disposizione impugnata non è priva di ragionevolezza ove si consideri che una diversa previsione normativa avrebbe comportato conseguenze distorsive più gravi», poiché, nel caso in cui l'Amministrazione non fosse intervenuta, avrebbe dovuto essere nuovamente applicata la disciplina tariffaria comune anche alle prestazioni professionali di contenuto progettuale in materia di opere pubbliche, «il che avrebbe comportato una illogica parificazione tra la remunerazione degli incarichi professionali in materia di lavori pubblici – notoriamente più onerosi […] – e la remunerazione degli incarichi professionali nel settore privato, parificazione che l'art. 17 voleva appunto evitare».

Il legislatore ha facoltà di introdurre norme di carattere eccezionale rispetto al contesto in cui vengono inserite e ciò è espressione di discrezionalità legislativa, «non censurabile sotto il profilo della parità di trattamento di cui all'art. 3 Cost., se non esercitata in modo palesemente irragionevole». Così leggiamo nella sentenza n. **297** che, nel ritenere infondata la questione di costituzionalità della norma – art. 5, comma 1, della legge 18 luglio 2003, n. 186 – che riserva il primo concorso per l'accesso in ruolo degli insegnanti di religione cattolica a coloro che hanno prestato continuativamente servizio per almeno quattro anni nel corso degli ultimi dieci, ha escluso disparità di trattamento censurabili dal momento che «i tre criteri prescelti nel caso in esame (il quadriennio, l'ambito dell'ultimo decennio e la continuità) sono tra loro congruenti e, nell'insieme, non palesemente irragionevoli».

Peraltro, la Corte afferma anche che «una norma certamente eccezionale (dettata in tema di comparizione personale dei coniugi nel giudizio di scioglimento del matrimonio) non può costituire parametro di riferimento per una disciplina generale»: nell'ordinanza n. **198** è stata così dichiarata manifestamente infondata la questione di legittimità dell'art. 78 cod. proc. civ., sollevata, in riferimento agli artt. 3, comma primo, e 24, comma secondo, Cost., per la parte in cui, secondo il "diritto vivente", non prevede la nomina di un curatore speciale anche per l'incapace naturale. A ciò i Giudici costituzionali hanno aggiunto che nell'ordinamento si rinvengono «forme di protezione dell'incapace naturale che, attesa l'estrema varietà di ipotesi nelle quali tale forma di incapacità può darsi […], prendono già in considerazione – anche attraverso provvedimenti provvisori – l'esigenza che tale protezione consegua ad un procedimento adeguato alla gravità di un provvedimento che incide sulla capacità di agire, anche processuale».

Parimenti, sono ammesse anche norme retroattive, «purché comportino una regolamentazione non manifestamente irragionevole […], onde la retroattività può essere giustificata proprio dalla sistematicità dell'intervento innovatore e dall'esigenza di uniformare il trattamento di situazioni giuridiche pendenti e quello delle situazioni che si determineranno in futuro» (sentenza n. **1**); pertanto, secondo la Corte, l'irripetibilità integrale degli indebiti pensionistici anteriori al 1 gennaio 1996 per i percettori di un reddito minimo e la ripetibilità parziale per i percettori di redditi superiori introdotta con la legge 23 dicembre 1996, n. 662 non comporta disparità di trattamento in danno dei percettori di redditi superiori in relazione alla previgente disciplina di piena irripetibilità.

Nell'ordinanza n. **170** la Corte ha ribadito l'orientamento secondo cui la determinazione del trattamento sanzionatorio per condotte penalmente rilevanti rientra nella discrezionalità del legislatore, salva la possibilità di sindacato per scelte palesemente arbitrarie o irragionevoli, ove determinanti ingiustificate disparità di trattamento fra situazioni assimilabili; lo stesso è da dirsi anche in tema di determinazione di sanzioni di natura amministrativa, campo nel quale il legislatore gode di ampia discrezionalità, con il limite della ragionevolezza (ordinanza n. **45**).

In ordine alla anticipazione delle spese da parte dell'erario nel processo fallimentare, con la sentenza n. **174**, la Corte ha concluso che, «in presenza di un sistema che prevede – per il carattere

pubblicistico del procedimento concorsuale – l'anticipazione da parte dell'Erario delle spese ed onorari ad ausiliari del magistrato e di una norma (art. 39 legge fall.) che enuncia il diritto del curatore al compenso per l'attività svolta, è manifestamente irragionevole che l'esclusione dell'anticipazione da parte dell'Erario delle spese e degli onorari riguardi, ormai, il solo curatore».

Infine, nell'ordinanza n. **199**, la Corte stabilisce che la previsione dell'art. 7, comma 1, della legge della Regione Lombardia 24 marzo 2004, n. 5, che applica agli esercizi commerciali che contravvengono al divieto di apertura domenicale «sanzioni pecuniarie progressivamente crescenti in ordine alla tipologia ed alle dimensioni degli esercizi» stessi, «non è palesemente irragionevole, ma, al contrario, risponde ad un'evidente necessità di diversificare le sanzioni […] in rapporto alle differenze di mole, di struttura, di organizzazione e di funzionamento esistente tra i vari esercizi di vendita».

2.2. Il principio di ragionevolezza

Come emerso dall'analisi della giurisprudenza costituzionale di cui al paragrafo precedente, in una prima accezione la ragionevolezza viene intesa come "corollario" dell'uguaglianza ed applicata dalla Corte per valutare la sussistenza o meno di disparità di trattamento censurabili. Sono, però, numerosi i casi in cui il principio di ragionevolezza opera di per sé, a prescindere da ogni riferimento a *tertia comparationis*, e viene inteso come ragionevolezza intrinseca della norma in contestazione, e, in tali casi, la Corte valuta o la coerenza della disciplina contestata con la *ratio* che la anima o la proporzionalità fra la disciplina e il risultato che essa vuole perseguire o la equità delle scelte legislative.

Molti sono i settori nei quali tale giudizio ha avuto svolgimento.

a) In materia di filiazione, la Corte, nella sentenza n. **50**, ha sottolineato «l'intrinseca, manifesta irragionevolezza» dell'art. 274 cod. civ. che prevede una preliminare delibazione di ammissibilità dell'azione per la dichiarazione giudiziale di paternità o di maternità naturale promossa da un soggetto maggiorenne: rinviando alla sezione relativa alla tutela dei rapporti familiari per un'analisi esaustiva della pronuncia, in questa sede ci si limita a sottolineare che «il meccanismo processuale di cui alla norma impugnata – in palese contraddizione con la sua funzione "preventiva" – si presta […] ad incentivare, per la sua stessa struttura, strumentalizzazioni, oltre che da parte del convenuto, anche da parte dello stesso attore che, attraverso una accurata programmazione della produzione probatoria, è in grado di assicurarsi – non essendo il provvedimento di inammissibilità suscettibile di passare in giudicato – una reiterabilità a tempo indeterminato della istanza di riconoscimento, con la conseguenza che, proprio a fronte di iniziative effettivamente vessatorie, il convenuto potrebbe non esserne mai definitivamente al riparo».

Altrettanto irragionevole appare alla Corte subordinare «l'accesso alle prove tecniche che, da sole, consentono di affermare se il figlio è nato o meno da colui che è considerato il padre legittimo, alla previa prova dell'adulterio», stante «la irrilevanza di quest'ultima prova al fine dell'accoglimento, nel merito, della domanda proposta» (sentenza n**. 266**).

b) Per quanto concerne i rapporti lavorativi, si segnala la sentenza n. **58,** che ha denunciato «l'intrinseca irragionevolezza» della norma, art. 117, comma 1, lettera *c),* della legge 23 dicembre 2000, n. 388, che, novellando il testo dell'art. 10 della legge 24 giugno 1997, n. 196, dispone la trasformazione del contratto per prestazioni di lavoro temporaneo presso l'impresa utilizzatrice, in caso di mancanza della forma scritta, in contratto di lavoro "a tempo determinato" anziché "a tempo indeterminato" alle dipendenze dell'impresa fornitrice: «la violazione del principio di ragionevolezza […] è di tutta evidenza», dal momento che «in caso di contratto per prestazioni di lavoro temporaneo stipulato a tempo indeterminato, ma senza il rispetto delle prescrizioni di cui al terzo comma dell'art. 3 della legge n. 196 del 1997, la finalità sanzionatoria per il datore di lavoro è contraddittoriamente perseguita attraverso la trasformazione del rapporto in un tipo contrattuale

(a tempo determinato) che comporta, per il lavoratore, parte debole del rapporto, una tutela inferiore rispetto al tipo contrattuale voluto dalle parti (a tempo indeterminato)».

Nella sentenza n. **390** viene giudicata non manifestamente irragionevole «la scelta del legislatore di escludere la sola professione forense dal novero di quelle – e cioè di tutte le altre per l'esercizio delle quali è prescritta l'iscrizione in un albo – alle quali i pubblici dipendenti a part-time cosiddetto ridotto possono accedere»: se è vero, infatti, che i possibili inconvenienti derivanti dalla commistione fra pubblico impiego e libera professione non sono esclusivi della professione di avvocato, non è, però, priva di «razionalità una valutazione – operata dal legislatore – di maggiore pericolosità e frequenza di tali inconvenienti quando la "commistione" riguardi la professione forense», considerato altresì che il divieto contestato è «coerente con la caratteristica – peculiare della professione forense […] – dell'incompatibilità con "qualsiasi impiego retribuito, anche se consistente nella prestazione di opera di assistenza o consulenza legale, che non abbia carattere scientifico o letterario"».

c) In tema di leggi di interpretazione autentica, la sentenza n. **39** ha considerato «estraneo a qualunque possibilità di giustificazione sul piano della ragionevolezza un rinnovato esercizio del potere di interpretazione autentica di una medesima disposizione legislativa, per di più dando ad essa un significato addirittura opposto a quello che in precedenza si era già determinato come autentico», individuando nella fattispecie «più che la ricerca di una variante di senso compatibile con il tenore letterale del testo interpretato, la volontà di rendere retroattivamente più ampia l'area di applicazione del condono edilizio».

d) In materia processuale, di particolare rilievo appare la sentenza n. **393** sulla questione di costituzionalità dell'art. 10, comma 3, della legge 5 dicembre 2005, n. 251, che ha decretato la non applicabilità dei nuovi, più brevi termini di prescrizione ai reati per i quali sia già intervenuta, in primo grado, la dichiarazione di apertura del dibattimento. Posto che deroghe alla regola della retroattività della *lex mitior* possono essere disposte solo in presenza di una «sufficiente ragione giustificativa», e che la scelta di «derogare alla retroattività di una norma penale più favorevole al reo deve superare un vaglio positivo di ragionevolezza, non essendo a tal fine sufficiente che la norma derogatoria non sia manifestamente irragionevole», detta deroga è ammissibile, secondo la Corte, purché «sia non solo coerente con la funzione che l'ordinamento oggettivamente assegna all'istituto, ma anche diretta a tutelare interessi di non minore rilevanza». Così, nella sentenza si legge che la scelta di individuare il momento della dichiarazione di apertura del dibattimento come discrimine temporale per l'applicazione delle nuove norme non è ragionevole, vuoi perché l'apertura del dibattimento non è idonea a correlarsi ad un istituto di carattere generale come la prescrizione, «e al complesso delle ragioni che ne costituiscono il fondamento» (diminuito allarme sociale per il decorso del tempo), vuoi perché detto incombente non connota indefettibilmente tutti i processi penali di primo grado.

Secondo la sentenza n. **381**, «l'assoggettamento delle dichiarazioni della persona – che, già coimputata o imputata di reato connesso o collegato, sia stata assolta "per non aver commesso il fatto" – alla regola legale di valutazione enunciata dall'art. 192, comma 3, cod. proc. pen. (necessità di riscontri esterni a conferma) «vale, in realtà, a rendere perenne una compromissione del valore probatorio delle relative dichiarazioni testimoniali, la quale si appalesa in sé priva di qualsiasi giustificazione sul piano razionale: e ciò perché, nei confronti di tale persona, l'ordinamento ha già acclarato, in via definitiva, l'inesistenza di qualunque correlazione con il fatto oggetto della verifica processuale».

Per restare nell'ambito penale, secondo l'ordinanza n. **455** l'art. 5, commi 1 e 2, della legge 12 giugno 2003, n. 134, nel consentire all'imputato di chiedere un termine non inferiore a quarantacinque giorni per valutare se formulare richiesta di patteggiamento alla luce della nuova disciplina dell'istituto, termine che decorre dalla prima udienza utile successiva all'entrata in vigore della legge, «costituisce espressione dell'ampia discrezionalità di cui il legislatore gode nel regolare gli effetti, nei processi in corso, di nuovi istituti processuali», discrezionalità sindacabile solo ove superi il limite della «manifesta irragionevolezza»; tale limite, secondo la Corte, non è

stato nella specie superato, e «lo *spatium deliberandi* accordato all'imputato […] non può ritenersi manifestamente irrazionale né incompatibile con il principio della ragionevole durata del processo», che deve contemperarsi con il diritto di difesa (che trova nella richiesta di patteggiamento una delle sue modalità di esercizio).

Da menzionare è anche la sentenza **184**, in cui è stato affrontato il dubbio di costituzionalità della norma – art. 5, comma 1, del d.P.R. 14 novembre 2002, n. 313 – che prevede l'eliminazione delle iscrizioni nel casellario giudiziale al compimento dell'ottantesimo anno di età della persona cui si riferiscono. La pronuncia non interessa tanto per la conclusione cui la Corte è pervenuta – inammissibilità della questione per difetto di rilevanza – quanto per l'auspicio «che il legislatore riprenda in considerazione la norma oggetto del presente giudizio, per valutarne l'adeguatezza rispetto alla situazione di fatto attuale», in quanto «tutti gli elementi presi tradizionalmente in considerazione dal legislatore sono mutati: le schede cartacee sono state sostituite da archivi informatizzati che hanno risolto il problema dello spazio materiale per la conservazione dei dati, la durata media della vita umana si è allungata notevolmente; le condizioni di efficienza psico-fisiche delle persone si mantengono buone in età avanzata in un numero elevato di casi».

Dal punto di vista sostanziale, nell'ordinanza n. **170**, la Corte, richiamato il principio per cui «la determinazione del trattamento sanzionatorio per condotte penalmente rilevanti rientra nella discrezionalità del legislatore, salva la possibilità di sindacato per scelte palesemente arbitrarie o irragionevoli, tali da evidenziare un uso distorto di tale discrezionalità», ha concluso che «l'omessa previsione di un'attenuante per i casi di minore gravità» nel reato di violenza sessuale di gruppo non è «palesemente irragionevole, arbitraria o ingiustificata», e non intacca la congruità della pena.

d) In ordine alle controversie in materia di circolazione stradale, con l'ordinanza n. **96** vengono confermati gli argomenti di cui alla sentenza n. 27 del 2005, secondo la quale, stante «la peculiare natura della sanzione prevista dall'art. 126-*bis*» del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285 (decurtazione dei punti dalla patente del proprietario del veicolo nel caso in cui il conducente non sia stato identificato), appare irragionevole «porre la stessa a carico del proprietario del veicolo che non sia anche il responsabile dell'infrazione stradale».

Non è irragionevole – secondo l'ordinanza n. **462** – che l'art. 204-*bis*, comma 1, dello stesso d.lgs., nel disciplinare il termine per la proposizione dinanzi all'autorità giudiziaria dell'opposizione al verbale di accertamento di violazioni del codice della strada, non stabilisca un termine più lungo per il ricorrente residente all'estero: infatti, posto che «le determinazioni in ordine alla fissazione dei termini processuali rientrano nella piena discrezionalità del legislatore, con il solo limite della ragionevolezza […], e l'eventuale irrazionalità intrinseca di un termine, in quanto ritenuto eccessivamente breve, deve essere valutata caso per caso, considerando le particolari caratteristiche di ogni singolo procedimento», il termine in discussione, «tenuto conto della struttura semplificata del procedimento in esame, non è intrinsecamente irragionevole».

Alla discrezionalità legislativa ha fatto riferimento la Corte nell'ordinanza n. **292**, relativa alla costituzionalità del citato art. 204-*bis*, commi 7 e 8, del d.lgs. n. 285 del 1992, affermando che «rientra nella discrezionalità del legislatore sia l'individuazione delle condotte punibili, sia la scelta e la quantificazione delle relative sanzioni, con la conseguenza che tale discrezionalità può essere oggetto di censura, in sede di scrutinio 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».

Infine, nelle ordinanze numeri **45**, **169** e **178** viene ribadito che «rientra nella discrezionalità del legislatore sia l'individuazione delle condotte punibili, sia la scelta e la quantificazione delle relative sanzioni, con la conseguenza che tale discrezionalità può essere oggetto di censura, in sede di scrutinio di costituzionalità, soltanto ove il suo esercizio ne rappresenti un uso distorto o arbitrario, così da confliggere con il canone della ragionevolezza».

e) Sulla linea del precedente di cui alla sentenza n. 78 del 2005, l'ordinanza n. **250**, affrontando

il dubbio di costituzionalità dell'art. 1, comma 8, lettera *c)*, del decreto-legge 9 settembre 2002, n. 195, convertito, con modificazioni, nella legge 9 ottobre 2002, n. 222, ove fa derivare automaticamente dalla mera denuncia per uno dei reati di cui agli artt. 380 e 381 cod. proc. pen. il rigetto della domanda di regolarizzazione del lavoratore extracomunitario , ha precisato che «nel nostro ordinamento la denuncia […] è atto che nulla prova riguardo alla colpevolezza o alla pericolosità del soggetto indicato come autore», con la conseguenza che la norma *sub iudice* «si pone in contrasto con il principio di ragionevolezza, in quanto fa derivare dalla denuncia conseguenze molto gravi in danno di chi della medesima è soggetto passivo», conseguenze che sono tanto più gravi ove di ipotizzino «denunce non veritiere per il perseguimento di finalità egoistiche del denunciante e si abbia riguardo allo stato di indebita soggezione in cui, nella vigenza delle norme stesse, vengono a trovarsi i lavoratori extracomunitari ».

f) Alla valutazione delle «finalità delle norme censurate» e degli «strumenti individuati per perseguirle» si richiama la sentenza n. **279** in tema di legittimità della norma che impone ai produttori di farmaci uno sconto sul prezzo di quelli destinati al mercato interno e rimborsati dal SSN: infatti, «l'imposizione dello sconto obbligatorio, […] non è che una delle misure stabilite discrezionalmente dal legislatore al fine di bilanciare le diverse esigenze, da un lato, di contenimento della spesa farmaceutica, nel contesto di risorse date, e, dall'altro, di garanzia, nella misura più ampia possibile, del diritto alla salute mediante l'inserimento del maggior numero di farmaci essenziali nell'elenco di quelli rimborsabili». Su tali basi, la scelta di imporre lo sconto ai soli produttori non appare «manifestamente irragionevole, ove si consideri la particolare posizione che questi ultimi occupano nel settore», essendo «i soggetti della filiera che concorrono direttamente a determinare il prezzo ("contrattato") dei farmaci rimborsabili» e che possono incidere significativamente sulla variabile della domanda, potendone incrementare il volume attraverso la promozione e la diffusione.

La pronuncia prosegue ricordando come la Corte, già in passato, abbia riconosciuto la «ragionevolezza di norme volte ad imporre uno sconto obbligatorio ai soli produttori di medicinali», la cui attività, «pur essendo compresa nell'ambito dell'assistenza sanitaria in genere, si ricollega, tuttavia, in particolare, direttamente all'assistenza farmaceutica»: tale misura si giustifica, «tenuto conto della finalità pubblica perseguita (la tutela della salute), della destinazione del provento a favore degli enti pubblici e della coattività della prestazione», come prestazione patrimoniale imposta.

Secondo l'ordinanza n. **52**, appare ragionevole l'attribuzione al giudice monocratico della competenza a conoscere dell'opposizione avverso il decreto di liquidazione dei compensi professionali anche nell'ipotesi in cui il provvedimento opposto sia stato pronunciato dal giudice in composizione collegiale: tale ragionevolezza viene apprezzata dalla Corte «in rapporto ad esigenze di buona amministrazione, rapidità, economia delle ricorse».

Così, «adeguata e coerente con la *ratio* della norma censurata» e non eccedente «i limiti dell'ampia discrezionalità riservata al legislatore in materia di agevolazioni» fiscali è apparsa alla Corte, nell'ordinanza n. **124**, la previsione di un termine entro il quale le imprese che hanno ottenuto in via automatica contributi nella forma di crediti di imposta devono inviare all'Agenzia delle entrate i dati necessari alla ricognizione degli investimenti effettuati, pena la decadenza dai contributi. Infatti, considerate le esigenze di «tempestiva integrazione dei dati a disposizione dell'amministrazione finanziaria, non è irragionevole che il mancato rispetto del termine […] sia sanzionato, indipendentemente dall'effettiva sussistenza dei requisiti per fruire dell'agevolazione, con la "decadenza dal contributo" automaticamente conseguito», poiché «la comminatoria di tale sanzione è diretta a garantire il rilevante interesse pubblico all'immediata disponibilità dei dati non ricavabili dalla dichiarazione dei redditi all'epoca presentata, ma necessari allo svolgimento sia di uniformi ed organiche politiche di incentivazione, sia di più agevoli e solleciti controlli sulla spettanza del contributo».

g) Secondo la sentenza n. **104**, confliggono con il principio di ragionevolezza gli artt. 41, primo comma, e 22, ultimo comma, della legge 24 gennaio 1979, n. 18, nella parte in cui non

prevedono che il termine per l'esercizio del diritto di opzione del candidato proclamato eletto in più circoscrizioni decorra dalla data della comunicazione dell'ultima proclamazione, quale risulta dal relativo attestato. Appare, infatti, evidente, «l'irragionevolezza di un sistema nel quale la legge prevede la comunicazione della proclamazione all'interessato mediante apposito "attestato", ma, poi, fa decorrere dalla stessa data di proclamazione i termini per l'esercizio del diritto di opzione», in quanto solo la comunicazione dell'attestato impegna l'eletto ad attivarsi per formare, nel termine di legge, la sua volontà in ordine all'interesse che l'ordinamento gli riconosce.

h) Significativa appare la sentenza n. **310** in materia di usi civici, che ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 56, commi 1, 2 e 3, della legge della Regione Calabria 3 ottobre 1997, n. 10 in quanto, prevedendo che i terreni, su cui gravano usi civici, possano essere sottratti alla loro destinazione con la sola determinazione dell'ente locale, qualora debbano essere realizzate opere di pubblico interesse, promosse da enti pubblici o privati a ciò delegati, si pone in contrasto «con il canone della ragionevolezza», derogando ingiustificatamente alla legge statale che, per garantire «l'interesse della collettività generale alla conservazione degli usi civici […] così contribuendo alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio», stabilisce che i Comuni non possono mutare la destinazione dei terreni gravati da usi civici – qualificati comunque come di interesse paesaggistico – senza autorizzazione regionale e che i progetti delle opere che si intendono realizzare su di essi debbono essere autorizzati dalla Regione sotto il profilo della compatibilità paesaggistica. Invece, «nella specie il legislatore regionale ha operato un'assimilazione, del tutto irragionevole, tra godimento collettivo di un terreno sottoposto ad uso civico e l'interesse alla realizzazione sullo stesso di un'opera funzionale ad un impianto di rete per il trasporto di energia elettrica», senza tener conto della «stretta connessione fra l'interesse della collettività alla conservazione degli usi civici e il principio democratico di partecipazione alle decisioni in sede locale, corrispondente agli interessi di quelle popolazioni, di cui sono diventate esponenti le Regioni».

i) Nel giudizio di ragionevolezza di una norma non entrano «inconvenienti fattuali ed abusi applicativi» che sono «insuscettibili di dar luogo a questioni di costituzionalità ed attengono, piuttosto, a materia propria dell'osservazione dei giudici di merito»: così, l'ordinanza n. **375** ha dichiarato manifestamente infondata la questione di legittimità del combinato disposto dell'art. 5, comma 3, del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 123 e dell'art. 2, comma 76, della legge della Regione Lombardia 5 gennaio 2000, n. 1, che, dopo aver previsto che, nella procedura valutativa a sportello, l'istruttoria delle agevolazioni alle imprese avviene secondo l'ordine cronologico di presentazione delle domande, stabilisce che, ove le disponibilità finanziarie siano insufficienti, la concessione dell'intervento è disposta secondo il predetto ordine cronologico. Infatti, le circostanze evidenziate dal rimettente come rivelatrici dell'irrazionalità della disciplina «non derivano direttamente dalla formulazione delle norme denunciate, ma costituiscono evenienze strettamente connesse alle modalità di fatto della loro attuazione».

l) La Corte effettua anche un controllo di proporzionalità in senso stretto, che si traduce in una valutazione comparativa degli interessi costituzionali coinvolti dalla norma censurata: il primo passo di tale giudizio consiste nella identificazione e qualificazione formale dei valori in gioco, cui fa seguito un'operazione c. d. di bilanciamento.

Si consideri, ad esempio, la sentenza n. **372**, con la quale è stata giudicata non fondata la questione di legittimità dell'art. 132 del d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196 nella parte in cui esclude che, decorsi ventiquattro mesi, possano essere acquisiti e utilizzati dati di traffico telefonico per finalità di repressione di reati diversi da quelli, particolarmente gravi, di cui all'art. 407, comma 2, lettera *a),* cod. proc. pen.: qui «il legislatore ha operato un bilanciamento tra il principio costituzionale della tutela della riservatezza dei dati relativi alle comunicazioni telefoniche, riconducibile all'art. 15 Cost. […], e l'interesse della collettività, anch'esso costituzionalmente protetto, alla repressione degli illeciti penali»

La Corte specifica che il proprio sindacato «deve limitarsi alla verifica che la norma impugnata non abbia imposto limitazioni manifestamente irragionevoli dell'uno o dell'altro», attraverso uno

scrutinio non in astratto, tra i valori in sé e per sé considerati, «ma in concreto, valutando l'interazione reciproca tra l'accrescimento di tutela dell'uno e la corrispondente diminuzione di garanzia dell'altro, come composti dal legislatore in vista della composizione del potenziale contrasto». Così, «la tutela del diritto alla riservatezza può subire variazioni in rapporto all'esigenza concreta – purché costituzionalmente protetta – posta a raffronto» e affinché la norma sfugga alle censure non è necessario che «dalla differente disciplina del tempo di accessibilità dei dati, a seconda della gravità dei reati da perseguire, derivi una maggiore o minore tutela del diritto alla riservatezza; è sufficiente che la maggiore o minore limitazione sia posta in rapporto con la maggiore o minore gravità attribuita dal legislatore a reati diversi».

Sempre in materia penale di processo penale, l'ordinanza n. **337** ha ritenuto che la normativa che rimette alla volontà dell'imputato la scelta della lingua del processo, senza tener conto del gruppo linguistico cui lo stesso appartiene (artt. 15, comma 2, e 17, commi 2 e 3, del d.P.R. 15 luglio 1988, n. 574, modificati dal d.lgs. 29 maggio 2001, n. 283), realizza «un ragionevole bilanciamento dei principi espressi negli artt. 6 e 24 Cost.» e «raccorda la tutela dell'imputato, quale appartenente alla minoranza linguistica, alla tutela connessa alla garanzia, prevista dall'art. 24 Cost., del diritto di difesa anche come difesa tecnica», considerato che «la tutela delle minoranze linguistiche ed il diritto di difesa nel processo interferiscono tra loro ma non coincidono né si sovrappongono».

Ancora in ambito processuale, la Corte, con l'ordinanza n. **455**, ha affermato che il principio della ragionevole durata del processo deve «essere contemperato con la tutela di altri diritti costituzionalmente garantiti, ad iniziare dal diritto di difesa, il quale trova nella richiesta di applicazione della pena da parte dell'imputato una delle sue modalità di esercizio», con la conseguenza che con tale principio non contrasta l'art. 5, commi 1 e 2, della legge 12 giugno 2003, n. 134 che consente all'imputato di richiedere un termine, non inferiore a quarantacinque giorni, per valutare l'opportunità di chiedere il patteggiamento secondo le nuove regole introdotte dalla stessa legge.

Al ragionevole bilanciamento fra i diritti dei detenuti e il diritto della collettività alla corretta esecuzione delle sanzioni penali fa riferimento la sentenza n. **341,** in cui viene sancita l'illegittimità dell'art. 69, sesto comma, lettera *a),* della legge 26 luglio 1975, n. 374 che, attribuendo alla competenza esclusiva del magistrato di sorveglianza, che decide con rito camerale, i reclami dei detenuti in materia di lavoro, comprime le garanzie giurisdizionali essenziali riconosciute a tutti i cittadini, in assenza «di esigenze specifiche di limitazione legate alla corretta esecuzione della pena».

Anche nella sentenza n. **190** la Corte fa ricorso alla valutazione comparata dei diversi interessi in gioco: nel dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 8-*bis* del decreto-legge 28 maggio 2004, n. 136, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 luglio 2004, n. 186, nella parte in cui applica alle procedure per il conferimento degli incarichi di presidenza le riserve di posti per i lavoratori disabili di cui alla legge 12 marzo 1999, n. 68, ha soppesato i beni tutelati *ex* artt. 3 e 97 Cost., secondo i quali la progressione in carriera dei dipendenti pubblici deve avvenire nel rispetto dei principi di eguaglianza e di imparzialità, e quelli garantiti dall'art. 38 Cost, che dispone che i disabili hanno diritto all'avviamento professionale, pervenendo alla conclusione che «nella ponderazione degli interessi in gioco, quelli ispirati al principio di eguaglianza e del merito e quelli ispirati al principio solidaristico, la Costituzione consente la prevalenza del secondo sul primo per quanto attiene all'accesso al lavoro, ma non prevede altrettanto per la progressione in carriera dei disabili già occupati», con la conseguenza che «la legge ordinaria che, oltre a favorire l'accesso dei disabili al lavoro, ne agevola la carriera, produce una irragionevole compressione dei principi dell'eguaglianza e del merito».

Interessante appare la sentenza n. **342**. Per quel che interessa in questa sede, la Corte ha rilevato che, coloro che, a seguito di trasfusione, siano affetti da epatite, hanno diritto ad un indennizzo, «una misura di sostegno economico fondata, non già, come assume il rimettente, sul dovere dello Stato di evitare effetti teratogeni degli interventi terapeutici, ma sulla solidarietà

collettiva garantita ai cittadini, alla stregua degli artt. 2 e 38 della Costituzione, a fronte di eventi generanti una situazione di bisogno». Secondo la pronuncia, «la determinazione del contenuto e delle modalità di realizzazione di un tale intervento di natura solidaristica è rimessa alla discrezionalità del legislatore», che, «nel ragionevole bilanciamento dei diversi interessi costituzionalmente rilevanti coinvolti, può subordinare l'attribuzione delle provvidenze alla presentazione della relativa domanda entro un dato termine». La Corte non può entrare nel merito delle scelte legislative, può, però, verificare che «non siano affette da palese arbitrarietà o irrazionalità ovvero non comportino una lesione del nucleo minimo della garanzia», vizi che, secondo la Corte, non inficiano l'art. 1, comma 9, della legge 25 luglio 1997, n. 238 in esame in quanto il termine di tre anni dalla conoscenza dell'esito dannoso dell'intervento terapeutico «non appare talmente breve da frustrare la possibilità di esercizio del diritto alla prestazione e vanificare la previsione dell'indennizzo».

Un settore nel quale è frequente il riferimento al bilanciamento di diversi valori è quello relativo ai diritti degli immigrati: nella sentenza n. **206** – come nelle ordinanze n. **158** e **368** – la Corte ha ribadito il principio, già largamente espresso, secondo cui «la regolamentazione dell'ingresso e del soggiorno dello straniero nel territorio nazionale è collegata alla ponderazione di svariati interessi pubblici, quali, ad esempio, la sicurezza e la sanità pubblica, l'ordine pubblico, i vincoli di carattere internazionale e la politica nazionale in tema di immigrazione», ponderazione che compete al legislatore, «il quale possiede in materia un'ampia discrezionalità, limitata, sotto il profilo della conformità a Costituzione, soltanto dal vincolo che le sue scelte non risultino manifestamente irragionevoli». Così, la scelta di escludere la legalizzazione dei rapporti di lavoro degli extracomunitari colpiti da provvedimento di espulsione con accompagnamento alla frontiera non è manifestamente irragionevole, tenuto conto del complesso degli interessi da tutelare; parimenti, «nei casi di ricongiungimento tra figli maggiorenni […] e genitori, il legislatore ben può bilanciare "l'interesse all'affetto" con altri interessi meritevoli di tutela» (ordinanza n. **368**).

3. La condizione giuridica dello straniero

Anche nel 2006, come negli anni precedenti, la Corte è stata più volte chiamata a pronunciarsi su problematiche attinenti la condizione giuridica dello straniero, e, in particolare, sul diritto all'unità familiare, sui provvedimenti di espulsione, sulla regolarizzazione dei lavoratori irregolari.

3.1. Il diritto all'unità familiare

Richiamando la sentenza n. 353 del 1997, in rapporto ai limiti che il legislatore può legittimamente porre all'ingresso degli stranieri nel territorio nazionale, la Corte, con l'ordinanza n. **158** – di manifesta infondatezza della questione di costituzionalità dell'art. 19, comma 2, lettera *c)*, del d.lgs. n. 286 del 1998, censurato, per contrasto con gli artt. 2, 3, 10, 29 e 30 Cost., nella parte in cui si limita a prevedere il divieto di espulsione degli stranieri conviventi con parenti entro il quarto grado o con il coniuge di nazionalità italiana senza prendere in considerazione la tutela degli stranieri *tout court*, già conviventi in Italia con il coniuge, in regola con il permesso di soggiorno, ed eventualmente con i figli – ha posto in evidenza il fatto che «la questione sollevata dal giudice remittente, ove accolta, andrebbe a vanificare i fini sottesi alla legge per il ricongiungimento familiare, dal momento che sarebbe consentito in ogni caso allo straniero coniugato e convivente con altro straniero di aggirare le norme in materia di ingresso e soggiorno», ed ha sottolineato che, peraltro, non è possibile effettuare «alcun giudizio di comparazione tra la situazione dello straniero coniugato con altro straniero – sia pur munito di permesso di soggiorno – e quella dello straniero coniugato con un cittadino italiano».

Manifestamente infondata è, altresì, la questione di costituzionalità dell'art. 19, comma 2, lettera *d),* del medesimo testo legislativo, censurato laddove prevede che il decreto di espulsione debba essere eseguito anche nei confronti dell'extracomunitario legato da relazione affettiva con una cittadina italiana, in stato di gravidanza. Infatti, osserva la Corte nell'ordinanza n. **192**, vero è che la sentenza n. 376 del 2000 ha esteso al marito convivente la sospensione del potere di espulsione per le donne in stato di gravidanza o nei sei mesi successivi alla nascita del figlio, ma tale estensione «presuppone una certezza dei rapporti familiari che non è dato riscontrare […] nel caso di una relazione di fatto», con la conseguenza che «la questione di legittimità costituzionale, sebbene prospettata in termini di tutela della famiglia di fatto e dei conseguenti diritti-doveri, pone in realtà in comparazione trattamenti riservati a situazioni profondamente diverse – e cioè quella del marito di cittadina extracomunitaria incinta e quella dell'extracomunitario che afferma di essere padre naturale del nascituro – e, quindi, non irragionevolmente disciplinate in modo diverso dal legislatore». Sulla stessa linea si è posta l'ordinanza n. **444**, che ha dichiarato parimenti manifestamente infondata una questione di costituzionalità del tutto analoga (si trattava, in quel caso, di extracomunitario legato da relazione affettiva con una straniera in stato di gravidanza ed in attesa di permesso di soggiorno), richiamando la parte motiva dell'ordinanza n. 192 e mettendo in evidenza che «l'art. 31 della Costituzione è volto a salvaguardare la famiglia come società naturale fondata sul matrimonio e non può, quindi, essere invocato in riferimento ad una situazione quale quella prospettata dal rimettente».

Con l'ordinanza n. **368** la Corte è tornata sul tema, già ampiamente affrontato, del ricongiungimento dell'extracomunitario ai genitori residenti all'estero: richiamando i precedenti di cui alle sentenza n. 224 e ordinanza n. 464 del 2005, la Corte ha ribadito che «l'inviolabilità del diritto all'unità familiare è certamente invocabile e deve ricevere la più ampia tutela con riferimento alla famiglia nucleare […] e, quindi, in relazione al ricongiungimento dello straniero con il coniuge e con i figli minori», mentre nel caso di ricongiungimento tra figli maggiorenni e genitori, «il legislatore ben può bilanciare l'interesse all'affetto con altri interessi meritevoli di tutela». Così, è stata giudicata manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 29, comma 1, lettera *c),* del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, che, non consentendo allo straniero di ottenere il ricongiungimento con entrambi i genitori nel caso in cui uno solo sia ultrasessantacinquenne ed il ricorrente abbia dimostrato che gli altri figli – che pure vivono nel paese di origine o provenienza – sono impossibilitati al loro sostentamento per gravi motivi di salute, si porrebbe in contrasto con gli artt. 2, 3, 10 e 29 Cost.: secondo la pronuncia, la scelta di limitare il ricongiungimento ai casi in cui vi sia un'effettiva situazione di bisogno di quei familiari che non sono in grado di soddisfare autonomamente le proprie esigenze primarie di vita è del tutto ragionevole, alla luce del corretto bilanciamento dei valori che entrano in gioco quando si tratti di regolare l'accesso degli stranieri nel territorio nazionale; inoltre, non sussiste neppure la lamentata disparità di trattamento fra richiedenti che abbiano fratelli e richiedenti che ne siano sprovvisti, «avuto riguardo alla diversità delle situazioni poste a raffronto, che giustifica una disciplina differente».

3.2. L'espulsione dello straniero

In tema di competenza a pronunciare la convalida dei provvedimenti di accompagnamento alla frontiera di cittadini extracomunitari, l'ordinanza n. **109** ha ritenuto manifestamente inammissibile la questione di costituzionalità dell'art. 13 del d.lgs. n. 286 del 1998, considerato irragionevole dal rimettente in quanto attribuisce detta competenza al giudice di pace, nonostante quest'ultimo non possa pronunciarsi in materia di restrizione della libertà personale. Secondo la Corte, «il presupposto interpretativo da cui muove il giudice *a quo* è implausibile, giacché il provvedimento di accompagnamento alla frontiera a mezzo di forza pubblica, sebbene inerisca alla materia regolata dall'art. 13 Cost., in quanto presenta quel carattere di immediata coercizione che qualifica le restrizioni della libertà personale […], costituisce pur sempre una modalità esecutiva, adottata dall'autorità di pubblica sicurezza, dell'espulsione amministrativa e non può, dunque, per natura e

funzione, essere assimilata alle misure pre-cautelari e cautelari penali» che sono escluse dalla competenza dei giudici di pace. Conseguentemente, «la scelta di attribuire al giudice di pace la competenza sul giudizio di convalida del provvedimento di accompagnamento coattivo dello straniero alla frontiera rientra comunque nell'esercizio, non arbitrario o non manifestamente irragionevole, della discrezionalità legislativa».

Da menzionare in questa sede, anche se analizzata compiutamente nel paragrafo sul rapporto fra giurisdizioni, è la sentenza n. **240**, che ha concluso per la non fondatezza del dubbio di legittimità dell'art. 13, comma 8, del d.lgs. n. 286 del 1998, contestato ove stabilisce che avverso il decreto di espulsione può essere presentato unicamente ricorso al giudice di pace: infatti, poiché il provvedimento di espulsione con accompagnamento alla frontiera incide sul diritto soggettivo alla libertà personale dell'extracomunitario, appare non irragionevole attribuire la convalida all'autorità giudiziaria ordinaria anziché a quella amministrativa.

L'art. 14, comma 5-*bis*, del medesimo d.lgs. n. 286 del 1998 è al centro dell'ordinanza n. **280**, che ha concluso per la manifesta infondatezza delle censure rivolte alla norma laddove consente al questore di dare immediata esecuzione al decreto di espulsione mediante intimazione allo straniero di lasciare il territorio dello Stato entro il termine di cinque giorni, senza che sia prevista alcuna tutela giurisdizionale. Affermano i Giudici costituzionali che le differenze di disciplina che caratterizzano l'espulsione mediante accompagnamento alla frontiera (che deve essere convalidato dal giudice di pace ed è davanti a questo impugnabile) e mediante intimazione sono giustificate dalla diversità oggettiva delle due modalità: «la previsione del procedimento di convalida », nel primo caso, è legata al fatto che i provvedimenti «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 «incide solo sulla libertà di circolazione» e non direttamente «sulla libertà personale […], atteso che l'autorità di polizia non può esercitare alcuna forma di coazione fisica al fine di ottenerne l'adempimento».

Dello stesso articolo la Corte si è occupata anche con le ordinanze n. **386** e **388**.

La prima pronuncia ha focalizzato l'attenzione sulla nozione di "giustificato motivo" di cui all'art. 14, comma 5-*ter*: secondo il rimettente, la disposizione, nell'incriminare chi si trattiene, senza giustificato motivo, nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine del questore di allontanamento entro cinque giorni, pretenderebbe dallo straniero una condotta inesigibile, in conseguenza del fatto che l'intimazione del questore ha tra i presupposti fondanti proprio l'impossibilità di eseguire con immediatezza l'espulsione, e in tal modo arrecherebbe un *vulnus* ai principi costituzionali di offensività, ragionevolezza, inviolabilità della libertà personale e finalità rieducativa della pena.

Così argomentando, afferma la Corte, il giudice ha però omesso di considerare il ruolo che nell'economia della fattispecie criminosa svolge la formula "senza giustificato motivo", che «deve ritenersi diretta ad escludere la configurabilità del reato in presenza di situazioni ostative di particolare pregnanza, le quali – anche senza integrare delle cause di giustificazione in senso tecnico – incidano sulla stessa possibilità, soggettiva od oggettiva, di adempiere all'intimazione». Ciò vale, in considerazione del principio *ad impossibilia nemo tenetur*, «quando l'inadempienza dipenda dalla condizione di assoluta impossidenza dello straniero, che non gli consenta di recarsi nel termine alla frontiera […] e di acquistare il biglietto di viaggio», oppure quando derivi dal mancato rilascio, da parte della competente autorità, dei documenti necessari. Sulla base di tale lettura, deve escludersi «che la norma incriminatrice si presti a reprimere anche inottemperanze dovute a situazioni di impossibilità incolpevole – oggettiva e soggettiva – di adempimento del precetto».

Conseguentemente, la Corte ha concluso per la manifesta infondatezza della questione sottoposta alla sua attenzione.

Sulla linea del precedente di cui alla sentenza n. 257 del 2004, l'ordinanza n. **388** ha ritenuto manifestamente infondata la questione di legittimità dello stesso art. 14, comma 5-*ter*, del d.lgs. n.

286 del 1998 sollevata dal rimettente sul presupposto che la fattispecie criminosa prescinderebbe dall'effettiva conoscenza del contenuto del provvedimento del questore da parte del destinatario, non essendo prevista la necessaria traduzione dell'atto nella lingua madre dell'extracomunitario: «spetta ai giudici di merito – ha riaffermato la Corte – la valutazione in concreto dell'effettiva conoscibilità dell'atto», giudici che debbono «verificare se il provvedimento abbia raggiunto o meno il suo scopo, traendone le dovute conseguenze in ordine alla sussistenza dell'illecito penale contestato allo straniero».

3.3. La regolarizzazione del lavoratore extracomunitario

La tematica della regolarizzazione dei lavoratori extracomunitari è stata affrontata nella sentenza n. **206,** che ha ritenuto non fondata la questione di costituzionalità dell'art. 1, comma 8, lettera *a),* del d.l. 9 settembre 2002, n. 195, convertito con modificazioni nella legge 9 ottobre 2002, n. 222, censurato, per contrasto con gli artt. 3, 24, 35 e 111 Cost., nella parte in cui non consente di procedere alla regolarizzazione dei lavoratori extracomunitari in posizione irregolare che siano stati destinatari di provvedimenti di espulsione da eseguire mediante accompagnamento alla frontiera. Premesso che, «al fine di un'esatta comprensione della presente questione occorre aver riguardo alla disciplina dell'espulsione degli extracomunitari […] contenuta nella versione originaria del testo unico di cui al d.lgs. n. 286 del 1998», la Corte ha evidenziato come detta disciplina prevedesse l'accompagnamento alla frontiera non in relazione a lievi irregolarità amministrative ma per «coloro che avessero già dimostrato la pervicace volontà di rimanere in Italia in una posizione di irregolarità tale da sottrarli ad ogni normale controllo». Secondo i Giudici, «la scelta del legislatore di escludere la legalizzazione dei rapporti di lavoro dei cittadini extracomunitari colpiti da provvedimenti di espulsione con accompagnamento alla frontiera non è manifestamente irragionevole», tenuto conto «del complesso degli interessi da tutelare», considerato che «la regolamentazione dell'ingresso e del soggiorno dello straniero nel territorio nazionale è collegata alla ponderazione di svariati interessi pubblici, quali, ad esempio, la sicurezza e la sanità pubblica, l'ordine pubblico, i vincoli di carattere internazionale e la politica nazionale in tema di immigrazione», la cui valutazione spetta al legislatore ordinario.

La Corte ha escluso anche la paventata violazione dell'art. 35 Cost., poiché, se è vero che «i lavoratori extracomunitari che siano autorizzati al lavoro subordinato stabile in Italia […] godono di tutti i diritti riconosciuti ai lavoratori italiani», è altrettanto innegabile che «rapporto di lavoro e regolarità della loro posizione in Italia sono situazioni che spesso s'intrecciano e si condizionano reciprocamente» e il legislatore può «subordinare la stessa configurabilità di un rapporto di lavoro al fatto che la permanenza dello straniero nel territorio dello Stato non sia di pregiudizio ad alcuno di quegli interessi sulla base di una valutazione condotta con criteri non arbitrari».

Sul medesimo tema si registra anche l'ordinanza n**. 8**, con cui la Corte, ritenendo manifestamente infondato il dubbio di costituzionalità dello stesso art. 1, comma 8, censurato nella parte in cui esclude dalla regolarizzazione coloro che abbiano lasciato il territorio nazionale e si trovino nelle condizioni di cui all'art. 13, comma 13, del d.lgs. n. 286 del 1998, ossia siano rientrati senza la prescritta autorizzazione del Ministro dell'interno, ha rimarcato come «la disparità di trattamento denunciata dal giudice remittente – legata ai molteplici fattori che possono, nei singoli casi concreti, determinare differenze applicative della normativa di cui si tratta – si risolv[a] in una disparità di mero fatto, inidonea come tale […] a fondare un giudizio di violazione del principio di eguaglianza».

Infine, nell'ordinanza n. **250** (per la quale si veda il paragrafo sul principio di ragionevolezza), è stata affrontata la questione relativa alla costituzionalità dell'art. 1, comma 8, lettera *c),* dello stesso d.l. n. 195 del 2002 considerato dal rimettente in contrasto con l'art. 3 Cost. nella parte in cui fa derivare automaticamente dalla mera denuncia per uno dei reati indicati negli artt. 380 e 381 cod. proc. pen. il rigetto della domanda di regolarizzazione del lavoratore extracomunitario. La Corte ha disposto la restituzione degli atti al giudice *a quo*, essendo la norma già stata

dichiarata illegittima *"in parte qua"* dalla sentenza n. 78 del 2005, poiché in contrasto con il principio di ragionevolezza.

3.4. Questioni non decise nel merito

Numerose sono le ordinanze che non hanno affrontato il merito delle questioni proposte per ragioni processuali: per omessa o insufficiente descrizione della fattispecie oggetto di giudizio la n. **76**, la n. **110**, la n. **161** e la n. **283**, per difetto di motivazione in ordine alla rilevanza la n. **162**, per sopravvenuta modifica della norma censurata la n. **189**, per sopravvenuto mutamento del quadro normativo la n. **68**, per sopravvenuta declaratoria di incostituzionalità la n. **16**, per irrilevanza nel giudizio *a quo* la n. **431**.

Menzione a parte meritano altri tre provvedimenti. Il primo è rappresentato dall'ordinanza n. **86**, che sancisce la manifesta inammissibilità della questione di legittimità dell'art. 1, comma 8, lettera *b)* del d.l. n. 195 del 2002, convertito, con modificazioni, nella legge n. 222 del 2002, secondo cui le norme sulla regolarizzazione dei lavoratori extracomunitari , di cui ai precedenti commi dello stesso, non si applicano ai lavoratori che risultino segnalati, anche in base ad accordi internazionali, ai fini della non ammissione nel territorio dello Stato. La Corte, sottolineando l'opinabilità del presupposto ermeneutico di partenza – e cioè che alla segnalazione faccia necessariamente seguito il rifiuto di regolarizzazione – ha dato atto della sussistenza di un diverso orientamento giurisprudenziale, noto ai rimettenti e sul quale gli stessi non si sono pronunciati, rammentando il principio essenziale per cui «una disposizione deve essere dichiarata incostituzionale non perché può essere interpretata in modo tale da contrastare con precetti costituzionali, ma soltanto qualora non sia possibile attribuire ad essa un significato che la renda conforme a Costituzione».

In secondo luogo si ricorda l'ordinanza n. **395**, con la quale sono state ritenute manifestamente inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 29, comma 3, lettera *a),* del d.lgs. n. 286 del 1998, contestato, in rapporto agli artt. 2, 3, 29 e 31 Cost., nella parte in cui, nel disciplinare i requisiti per ottenere il ricongiungimento familiare, prevede che l'alloggio nella disponibilità dello straniero debba rientrare nei parametri minimi previsti dalla legge regionale per gli alloggi di edilizia residenziale pubblica. Dal momento che «il rimettente, da un lato, dubita della legittimità costituzionale della norma nella parte in cui individua i requisiti che devono possedere gli alloggi nella disponibilità degli stranieri ai fini del ricongiungimento, dall'altro, si limita a invocare l'adozione di requisiti diversi», l'accoglimento delle censure «presupporrebbe l'esercizio di una discrezionalità estranea ai poteri della Corte, non essendovi alcun criterio obbligato cui collegare la valutazione positiva del requisito inerente la disponibilità dell'alloggio, quale condizione oggettiva per l'esercizio del diritto al ricongiungimento».

Infine, deve essere citata la sentenza n. **414**, che ha concluso per l'inammissibilità dei dubbi di legittimità dell'art. 4, comma 3, e dell'art. 5, comma 5, del d.lgs. n. 286 del 1998, nel testo risultante dalle modifiche apportate dalla legge 30 luglio 2002, n. 189. Secondo il rimettente, le norme si porrebbero in contrasto con gli artt. 3, 4, 16, 27 e 35 Cost. in quanto attribuiscono efficacia ostativa al rinnovo del permesso di soggiorno anche alle condanne *ex* art. 444 cod. proc. pen. anteriori all'entrata in vigore della legge n. 189 del 2002: di tale assunto, però, sottolinea la Corte, il giudice non dà alcuna motivazione, non esplorando «le diverse, possibili interpretazioni delle disposizioni censurate tali da escludere la loro applicabilità nelle fattispecie oggetto del giudizio *a quo*, nelle quali l'efficacia preclusiva del rinnovo del permesso di soggiorno sarebbe spiegata da condanne antecedenti l'entrata in vigore della legge n. 189 del 2002. Ciò in presenza di diversi orientamenti giurisprudenziali affermati in numerose pronunce di giudici amministrativi». Inoltre, osservano ancora i Giudici costituzionali, il rimettente lamenta anche che le norme introducono un divieto automatico di rinnovo, senza alcuna valutazione sulla pericolosità sociale da parte dell'autorità amministrativa, ma «non si pone neppure il problema del giudizio in cui tale valutazione dovrebbe ricevere il necessario controllo giurisdizionale e, quindi,

della propria legittimazione a sollevare siffatta questione», e, mentre afferma che le disposizioni in oggetto attribuirebbero efficacia ostativa al rinnovo anche in rapporto ad un solo episodio criminoso di lieve entità, non fornisce indicazioni «sulla ritenuta lieve entità dei reati che, nella fattispecie al suo esame, precluderebbero il rinnovo».

4. Il diritto al lavoro

Il diritto al lavoro viene evocato dalla Corte per dichiarare costituzionalmente illegittimo l'art. 3, secondo comma, della legge 20 ottobre 1982, n. 773, secondo il quale la corresponsione della pensione di anzianità ai geometri è subordinata alla cancellazione dall'albo ed è incompatibile con l'iscrizione a qualsiasi albo professionale o elenco di lavoratori autonomi e con qualsiasi attività di lavoro dipendente (sentenza n. **137**).

In conformità a quanto deciso in relazione ad analoghe norme dettate per altre categorie professionali (in particolare con le sentenze numeri 37 del 1992 e 437 del 2002, richiamate), la Corte ha ritenuto che anche la disposizione in esame comporti una limitazione eccessivamente gravosa e a tempo indefinito del diritto al lavoro del geometra titolare di pensione di anzianità, ponendosi, così, in contrasto con il disposto dell'art. 4, primo comma, Cost..

Sulla portata del diritto in oggetto, l'ordinanza n. **56** (per la quale, più diffusamente, si veda il paragrafo sul pubblico impiego) ha stabilito che «i principi generali di tutela della persona e del lavoro […] non si traducono nel diritto al conseguimento ed al mantenimento di un determinato posto di lavoro» e non garantiscono «il diritto al mantenimento di specifiche mansioni […], dovendosi piuttosto riconoscere garanzia costituzionale al solo diritto di non subire un licenziamento arbitrario».

Il diritto al lavoro deve essere riconosciuto anche ai detenuti: il principio si trova espresso nella sentenza n. **341**, per l'analisi della quale si rimanda ai paragrafi sul diritto di difesa e sul principio di ragionevolezza.

Il diritto al lavoro è stato invocato dal giudice *a quo* per contestare la legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 2, comma 1, lettera *a),* e 15, comma 6, della legge 8 luglio 1998, n. 230 in materia di obiezione di coscienza, censurato nella parte in cui stabilisce che i soggetti ammessi a prestare il servizio civile non possono detenere né usare le armi di cui agli artt. 28 e 30 del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (in materia di pubblica sicurezza), né assumere ruoli imprenditoriali o direttivi nella fabbricazione e commercializzazione di armi e materiali esplodenti: nella sentenza n. **141** la Corte, sottolineando come le disposizioni impugnate debbano essere interpretate alla luce delle finalità del legislatore, consistenti nel vietare l'uso e la detenzione di armi a soggetti che, grazie al ripudio delle stesse, hanno ottenuto di sostituire al servizio militare quello civile, ha posto l'accento sul fatto che, nell'ottica del legislatore (art. 30 regio decreto n. 773 del 1931), il concetto di arma deve essere circoscritto alle c.d armi proprie, la cui destinazione naturale è l'offesa alla persona, alle bombe, nonché a qualsiasi macchina o involucro contenente materie esplodenti: chiaro è che, poiché il divieto concerne, in sequenza, le armi, le munizioni e i materiali esplodenti, questi ultimi sono presi in considerazione in quanto predisposti per l'offesa alla persona, con conseguente esclusione di quelli «destinati inequivocabilmente ed esclusivamente a fini civili, quali quelli utilizzati, per esempio, in cave, miniere, fuochi artificiali e simili». Pertanto, gli obiettori che detengono esplosivi a fini civili, o assumono ruoli imprenditoriali o direttivi nella fabbricazione o commercializzazione degli stessi, non entrano in contraddizione con la scelta fatta al momento della richiesta di servizio civile, ma si limitano a svolgere, nei modi e limiti previsti dalla legge, un'attività o una professione di natura prettamente civile.

Deve infine essere menzionata la sentenza n. **390,** con la quale la Corte è tornata sul tema delle incompatibilità con l'esercizio della professione forense per i pubblici dipendenti, affrontando tre

diverse questioni di legittimità costituzionale, sollevate dai Tribunali di Napoli e Cuneo, riguardanti gli artt. 1 e 2 della legge 25 novembre 2003, n. 339: per l'analisi dettagliata della pronuncia si rinvia al paragrafo sul pubblico impiego.

Capitolo II

Diritti e doveri degli individui

Sezione I

I rapporti civili

1. La libertà personale e la libertà di circolazione

«Il provvedimento di espulsione dello straniero con accompagnamento alla frontiera può incidere sul suo diritto alla libertà personale»: sulla base di tale assunto la Corte, con la sentenza n. **240,** ha ritenuto non fondate le censure mosse dal Tribunale amministrativo regionale per la Puglia nei confronti dell'art. 13, comma 8, del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, che, nella parte in cui stabilisce che avverso il decreto di espulsione può essere presentato unicamente il ricorso al giudice di pace, violerebbe le competenze costituzionali del giudice amministrativo relative alla tutela degli interessi legittimi. Secondo la Corte, «deve escludersi una palese irragionevolezza nella scelta discrezionale del legislatore di attribuire la tutela nei riguardi dei provvedimenti di espulsione alla giurisdizione del giudice ordinario, per le implicazioni, nella quasi totalità dei casi necessarie, sulla libertà personale e non solo sulla libertà di circolazione dello straniero».

Dello stesso tenore l'ordinanza n**. 109,** già esaminata nel paragrafo relativo all'espulsione dello straniero. In particolare, per ciò che qui interessa, i Giudici costituzionali hanno rimarcato come il provvedimento di accompagnamento alla frontiera a mezzo di forza pubblica inerisca alla materia regolata dall'art. 13 Cost., «in quanto presenta quel carattere di immediata coercizione che qualifica le restrizioni della libertà personale e che vale a differenziarle dalle misure incidenti solo sulla libertà di circolazione». Nonostante ciò, rientra nell'esercizio non manifestamente irragionevole della discrezionalità legislativa la scelta di attribuire al giudice di pace la competenza sulla convalida di tale provvedimento (art. 13 del d.lgs. n. 286 del 1998), dal momento che esso rappresenta «una modalità esecutiva, adottata dall'autorità di pubblica sicurezza, dell'espulsione amministrativa e non può, dunque, per natura e funzione, essere assimilato alle misure pre-cautelari e cautelari penali» sulle quali il giudice di pace non si può pronunciare.

Diverso è, invece, il caso in cui l'espulsione avvenga con intimazione di allontanamento dal territorio dello Stato, in quanto tale misura non incide sulla libertà personale. Sul punto, l'ordinanza n. **280** (per la quale si rimanda nuovamente al paragrafo relativo all'espulsione dello straniero) ha osservato che la previsione normativa del procedimento di convalida davanti al giudice di pace dei provvedimenti di trattenimento presso un centro di permanenza temporanea e di accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica «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, con la conseguenza che detti provvedimenti possono essere portati ad esecuzione solo dopo che il giudice si sia pronunciato sulla loro legittimità»; viceversa, la mancata previsione della convalida anche per l'espulsione con intimazione di allontanamento dal territorio dello Stato, «risulta giustificata in ragione della diversa natura di tale provvedimento», il quale «incide solo sulla libertà di circolazione» e «non incide direttamente sulla libertà personale del destinatario», posto che l'autorità di polizia non può esercitare alcuna coazione fisica per ottenerne l'adempimento.

2. I principi costituzionali in materia penale

2.1. La successione delle leggi penali nel tempo

In merito alla tematica in esame deve essere *in primis* segnalata una pronuncia che ha avuto grande risonanza mediatica: ci si riferisce alla sentenza n. **393**, con la quale la Corte ha affrontato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 3, della legge 5 dicembre 2005, n. 251, censurato, per contrasto con l'art. 3 Cost., nella parte in cui disponeva la non applicabilità dei nuovi, più brevi, termini di prescrizione ai reati per i quali fosse intervenuta, in primo grado, la dichiarazione di apertura del dibattimento.

I Giudici, nel pronunciare l'incostituzionalità parziale della norma, hanno inquadrato le disposizioni sulla prescrizione nell'ambito della "legge penale" di cui all'art. 2 cod. pen.: «la norma del codice penale deve essere interpretata, ed è stata costantemente interpretata dalla giurisprudenza di questa Corte (e da quella di legittimità), nel senso che la locuzione "disposizioni più favorevoli al reo" si riferisce a tutte quelle norme che apportino modifiche *in melius* alla disciplina di una fattispecie criminosa, ivi comprese quelle che incidono sulla prescrizione», soluzione che viene giudicata coerente con la «natura sostanziale della prescrizione e con l'effetto da essa prodotto», poiché il decorso del tempo non si limita ad estinguere l'azione penale ma elimina la punibilità in sé. Come tutte le norme penali di favore, anche le disposizioni che modificano *in melius* i termini prescrizionali sottostanno, così, alla regola della retroattività, che trova il proprio "aggancio" costituzionale nell'art. 3 Cost., con la conseguenza che «eventuali deroghe al principio di retroattività della *lex mitior* […] possono essere disposte dalla legge ordinaria quando ricorra una sufficiente ragione giustificativa».

«La deroga al regime della retroattività deve ritenersi ammissibile nei confronti di norme che riducano la durata della prescrizione del reato, purché tale deroga sia non solo coerente con la funzione che l'ordinamento oggettivamente assegna all'istituto, ma anche diretta a tutelare interessi di non minore rilevanza». Facendo applicazione di tale assunto, la Corte ha concluso che la deroga introdotta con la norma contestata non è assistita da ragioni giustificatrici, in quanto la scelta della dichiarazione di apertura del dibattimento come discrimine temporale per l'applicazione delle nuove norme sui termini di prescrizione del reato nei processi in corso non è ragionevole: «l'apertura del dibattimento – infatti – non è in alcun modo idonea a correlarsi significativamente ad un istituto di carattere generale come la prescrizione, e al complesso delle ragioni che ne costituiscono il fondamento, legato al […] rilievo che il decorso del tempo da un lato fa diminuire l'allarme sociale, e dall'altro rende più difficile l'esercizio del diritto di difesa» e non è idonea in quanto non connota indefettibilmente tutti i processi penali di primo grado né è inclusa fra gli incombenti cui il legislatore attribuisce rilevanza ai fini dell'interruzione del decorso della prescrizione *ex* art. 160 cod. pen.. Sulla base di ciò, la norma impugnata è stata dichiarata costituzionalmente illegittima limitatamente alle parole «dei processi già pendenti in primo grado ove vi sia stata la dichiarazione di apertura del dibattimento».

Di particolare rilievo appare la sentenza n. **394** riguardante i reati elettorali: la Corte è stata chiamata a vagliare i dubbi di costituzionalità degli artt 90, terzo comma, del d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570 e 100, terzo comma, del d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361, come sostituiti, rispettivamente, dall'art.1, comma 2, lettera *a),* numero 1) e dall'art.1, comma 1, lettera *a)* della legge 2 marzo 2004, n. 61, contestati, in particolare per contrasto con l'art. 3 Cost., laddove puniscono con l'ammenda da 500 a 2000 euro chi commette uno dei reati di falso previsti dai Capi III e IV del Titolo II del Libro secondo del codice penale aventi ad oggetto l'autenticazione delle sottoscrizioni di liste di elettori o candidati nonché chi forma falsamente liste di elettori o candidati.

Rinviando al capitolo relativo al principio di eguaglianza per una analisi dettagliata del merito della decisione, che ha portato alla declaratoria di incostituzionalità delle disposizioni indicate, interessa in questa sede esaminare le osservazioni sviluppate dai Giudici costituzionali in tema di successione di leggi penali nel tempo.

La sentenza muove dall'inquadramento delle disposizioni impugnate nell'alveo delle c.d. norme penali di favore, intese come quelle che «"sottraggono" una certa classe di soggetti o di condotte all'ambito di applicazione di altra norma, maggiormente comprensiva», che sia compresente nell'ordinamento, «rimanendo escluso che detta qualificazione possa esser fatta discendere dal raffronto tra una norma vigente ed una norma anteriore, sostituita dalla prima con effetti di restringimento dell'area di rilevanza penale o di mitigazione della risposta puntiva».

La Corte ricostruisce l'assetto delle incriminazioni in materia elettorale, analizzando le modifiche apportate dalla legge n. 61 del 2004: il secondo comma degli artt. 100 e 90 citati continua a prevedere come delitto, punito con la reclusione, sia la falsa formazione e l'alterazione di schede o altri atti destinati alle operazioni elettorali, sia la sostituzione, soppressione o distruzione dei medesimi, sia l'uso, effettuato scientemente, di atti falsificati o alterati o sostituiti; per contro, il terzo comma degli stessi articoli ha estrapolato dal corpo delle originarie figure delittuose i falsi concernenti le liste di elettori o candidati, trasformandoli in contravvenzioni punite con la sola ammenda da 500 a 2000 euro: pertanto, tale terzo comma ha sottratto sia la fattispecie di chiunque commette uno dei falsi di cui ai Capi III e IV del Titolo VII del Libro secondo del codice penale, aventi ad oggetto l'autenticazione delle sottoscrizioni di liste di elettori o candidati, sia l'ipotesi di chi forma falsamente liste di elettori o candidati, «dall'ambito applicativo di norme più ampie, compresenti nell'ordinamento, […] allo scopo e con l'effetto di riservare loro un trattamento sanzionatorio (sensibilmente) più mite di quello altrimenti stabilito da tali norme».

Alla luce di tali considerazioni, osserva la Corte, appare evidente che le norme censurate debbono essere qualificate come norme penali di favore: di conseguenza, esse sottostanno al principio di retroattività di cui all'art. 2, comma 4, cod. pen. e debbono essere applicate ai fatti commessi anteriormente alla loro entrata in vigore.

Precisano i Giudici costituzionali che «il principio di retroattività della *lex mitior* ha una valenza ben diversa rispetto al principio di irretroattività della norma penale sfavorevole»: infatti, mentre «quest'ultimo si pone come essenziale strumento di garanzia del cittadino contro gli arbitri del legislatore, espressivo della esigenza della "calcolabilità" delle conseguenze giuridico-penali della propria condotta», non altrettanto può dirsi per la retroattività della legge favorevole, che «non ha alcun collegamento con la libertà di autodeterminazione individuale, per l'ovvia ragione che, nel caso considerato, la *lex mitior* sopravviene alla commissione del fatto, al quale l'autore si era liberamente autodeterminato sulla base del pregresso (e per lui meno favorevole) panorama normativo».

Così, se il fondamento costituzionale della irretroattività della legge sfavorevole deve essere rinvenuto nel disposto dell'art. 25, secondo comma, Cost., la retroattività della *lex mitior* si ancora al principio di eguaglianza, «che impone, in linea di massima, di equiparare il trattamento sanzionatorio dei medesimi fatti, a prescindere dalla circostanza che essi siano stati commessi prima o dopo l'entrata in vigore della norma che ha disposto l'*abolitio criminis* o la modifica mitigatrice», nonostante si tratti di fatti che, sia pur identici nella loro materialità, diversi sono sul piano della "rimproverabilità": pertanto, «il principio della retroattività *in mitius* è legato […] ad una concezione oggettivistica del diritto penale, che emerge dal complessivo tessuto dei precetti costituzionali», con la conseguenza che «la sanzione criminale rappresenta non già la risposta alla mera disobbedienza o infedeltà alla legge […], quanto piuttosto la reazione alla commissione di fatti offensivi di interessi che il legislatore […] reputa oggettivamente meritevoli di essere salvaguardati». Quindi, se la valutazione del legislatore cambia, «tale mutamento deve riverberarsi a vantaggio anche di coloro che abbiano posto in essere il fatto in un momento anteriore».

Un altro aspetto deve essere sottolineato: «il collegamento del principio della retroattività *in mitius* al principio di eguaglianza ne segna, peraltro, anche il limite: nel senso che, a differenza del principio della irretroattività della norma penale sfavorevole – assolutamente inderogabile – detto principio deve ritenersi suscettibile di deroghe legittime sul piano costituzionale, ove sorrette da giustificazioni oggettivamente ragionevoli»; inoltre, evidenzia ancora la Corte, detto principio «in tanto è destinato a trovare applicazione, in quanto la norma sopravvenuta sia, di per sé, costituzionalmente legittima», perché il nuovo apprezzamento del disvalore del fatto può giustificare la retroattività del trattamento più favorevole solo ove «quella nuova valutazione non contrasti essa stessa con i precetti della Costituzione».

2.2. Il principio della finalità rieducativa della pena

Sulle finalità anche rieducative della pena si registrano nel 2006 tre interessanti pronunce.

Viene in primo luogo in considerazione la sentenza n. **255** che, inserendosi nel solco già tracciato dalla sentenza n. 278 del 2005, ha sancito l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge 1 agosto 2003, n. 207 "nella parte in cui non prevede che il giudice di sorveglianza possa negare la sospensione condizionata dell'esecuzione della pena detentiva al condannato quando ritiene il beneficio non adeguato alle finalità previste dall'art. 27, comma terzo, della Costituzione".

La norma – a seguito dell'intervento ablativo di cui al menzionato precedente, che aveva riscontrato profili di illegittimità nel comma 3, lettera *d)* – prevede che la sospensione condizionata della parte finale della pena detentiva venga concessa a tutti i condannati rispondenti a determinati requisiti, a prescindere da un giudizio di meritevolezza da parte del magistrato di sorveglianza, il quale può solo graduare le prescrizioni cui il condannato deve ottemperare ma non può incidere sull'*an* della concessione del beneficio. «La tipizzazione per titoli di reato – si legge nella sentenza – non è lo strumento più idoneo per realizzare appieno i principi di proporzionalità e di individualizzazione della pena che caratterizzano il trattamento penitenziario […] e che a loro volta discendono dagli artt. 27, primo e terzo comma, e 3 della Costituzione […], nel senso che eguaglianza di fronte alla pena significa proporzione della medesima alle personali responsabilità ed alle esigenze di risposta che ne conseguono». Pertanto, per attuare tali principi e garantire la risocializzazione del reo «è necessario assicurare progressività trattamentale e flessibilità della pena» e riconoscere «un potere discrezionale al magistrato di sorveglianza nella concessione dei benefici penitenziari», poiché «la generalizzata applicazione del trattamento di favore previsto dalla disposizione censurata» compromette non solo il principio di eguaglianza «ma anche la stessa funzione rieducativa della pena, posto che il riconoscimento di un beneficio penitenziario che non risulti correlato alla positiva evoluzione del trattamento compromette inevitabilmente l'essenza stessa della progressività, che costituisce il tratto saliente dell'*iter* riabilitativo».

Sullo stesso tema la Corte è tornata con le ordinanza numeri **276** e **443,** che, proprio in virtù della declaratoria di incostituzionalità di cui sopra, hanno restituito gli atti ai rimettenti in ordine alle questioni di costituzionalità dell'art. 1 della legge 1 agosto 2003, n. 207, censurato, sotto diversi profili, nella parte in cui non prevede come causa ostativa al beneficio della sospensione condizionata della pena la revoca di una misura alternativa alla detenzione.

Sulla novellata disciplina dei permessi premio per i condannati introdotta dalla legge 5 dicembre 2005, n. 251 è da segnalare la sentenza n. **257,** che ha dichiarato illegittimo l'art. 30-*quater* della legge 26 luglio 1975, n. 354, introdotto dall'art. 7 della citata legge del 2005, laddove prevede che i nuovi limiti di pena, stabiliti per l'accesso al beneficio del permesso premio, si applichino anche ai condannati, recidivi reiterati, per delitti commessi prima dell'entrata in vigore della legge stessa.

Osserva la Corte che, se tra le finalità che la Costituzione assegna alla pena – prevenzione generale e difesa sociale, da un lato, prevenzione speciale e rieducazione dall'altro – «non può

stabilirsi a priori una gerarchia statica ed assoluta che valga una volta per tutte ed in ogni condizione», poiché «le differenti contingenze, storicamente mutevoli, che condizionano la dinamica dei fenomeni delinquenziali, comportano logicamente la variabilità delle corrispondenti scelte di politica criminale […], così da dar vita ad un sistema normativamente "flessibile"», è anche vero che non c'è elusione delle funzioni costituzionali della pena «in quanto il sacrificio dell'una sia il "minimo indispensabile" per realizzare il soddisfacimento dell'altra, giacchè soltanto nel quadro di un sistema informato ai paradigmi della "adeguatezza e proporzionalità" delle misure […] è possibile sindacare la razionalità intrinseca (e, quindi, la compatibilità costituzionale) degli equilibri prescelti dal legislatore».

Nella specie, la linea perseguita dal legislatore con la disciplina impugnata «ha chiaramente privilegiato – inasprendo i presupposti per la concessione dei permessi premio ai recidivi – una scelta general-preventiva, obliterando l'*iter* di risocializzazione già concretamente preseguito»; infatti, accomunando fra loro i recidivi reiterati, senza alcuna valutazione dei comportamenti e dei diversi parametri "individualizzanti", «l'opzione repressiva finisce per relegare nell'ombra il profilo rieducativo», che viene addirittura vanificato per coloro che abbiano già raggiunto un grado di risocializzazione adeguato al godimento del beneficio penitenziario, interrompendo bruscamente «un percorso di emenda […], al di fuori di qualsiasi concreta ponderazione dei valori coinvolti». «La preclusione alla fruizione di benefici scaturita dal nuovo regime – secondo la Corte – ove applicata nei confronti di quanti abbiano già raggiunto, all'atto della relativa entrata in vigore, uno stadio del percorso rieducativo adeguato al godimento dei permessi premio, finirebbe per tradursi in un incoerente arresto dell'*iter* trattamentale, in violazione del principio sancito dall'art. 27, terzo comma, della Costituzione».

2.3. La discrezionalità del legislatore nella determinazione del trattamento sanzionatorio

La giurisprudenza della Corte è costante nell'affermare che «la determinazione del trattamento sanzionatorio per condotte penalmente rilevanti rientra nella discrezionalità del legislatore, salva la possibilità di sindacato per scelte palesemente arbitrarie o irragionevoli, tali da evidenziare un uso distorto di tale discrezionalità». Così si è espressa l'ordinanza n. **170** che, richiamando il precedente specifico di cui alla sentenza n. 325 del 2005, ha optato per la manifesta infondatezza della questione di costituzionalità dell'art. 609-*octies* cod. pen. contestato nella parte in cui non prevede un'attenuante per "i casi di minore gravità" nel delitto di violenza sessuale di gruppo: «si è ritenuta improponibile una diretta comparazione con le regole concernenti la violenza sessuale monosoggettiva – ha sottolineato la Corte – attesa la peculiare gravità dell'offesa recata da più persone riunite», con la conseguenza che «l'omessa previsione di un'attenuante per i "casi di minore gravità", malgrado la latitudine dei comportamenti riconducibili alla norma incriminatrice» non è palesemente irragionevole, arbitraria o ingiustificata.

Sotto il profilo della ragionevole distinzione, ai fini dell'applicazione della sanzione, di fattispecie oggettivamente distinte, l'ordinanza n. **229** ha respinto le censure mosse dal Tribunale di Genova all'art. 1104 del codice della navigazione, che incrimina il reato di "offesa in danno del comandante, di un ufficiale o sottufficiale o di un graduato", sul presupposto che sarebbe stato superato il limite della ragionevolezza nell'esercizio proprio del legislatore di determinare le condotte punite, la quantità e qualità della sanzione, in confronto, in particolare, con il reato di oltraggio a pubblico ufficiale. Secondo la Corte, «le fattispecie comparate dal giudice remittente sono oggettivamente diverse, avuto riguardo al diverso luogo dello svolgimento del reato ai fini della tutela della sicurezza della navigazione, la quale può essere messa in pericolo da condotte che, attraverso l'offesa a chi esercita il potere gerarchico, incidono sulla regolarità della vita di bordo e sul corretto funzionamento del modello organizzativo».

Rientra nella discrezionalità del legislatore anche individuare cause estintive del reato o cause sopravvenute di non punibilità; sul punto, si segnala l'ordinanza n. **142**, con cui è stata dichiarata

la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 3-*quater,* del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 nella parte in cui subordina la pronuncia della sentenza di non luogo a procedere per avvenuta espulsione alla condizione negativa espressa dall'inciso "se non è ancora stato emesso il provvedimento che dispone il giudizio".

Afferma la Corte che «rientra nella discrezionalità del legislatore, una volta individuata una causa estintiva del reato, stabilire gli effetti ed i limiti temporali di essa, in relazione allo stato dell'azione penale» e ciò vale anche con riferimento alle cause sopravvenute di non punibilità legate a condotte *lato sensu* riparatorie, poiché si tratta di non punibilità per ragioni di politica criminale e non conseguente al venir meno dell'antigiuridicità per cause intrinseche all'illecito. Alla medesima conclusione si perviene per l'istituto di cui alla norma censurata, istituto che costituisce «una condizione di procedibilità atipica, che trova la sua *ratio* nel diminuito interesse dello Stato alla punizione di soggetti ormai estromessi dal proprio territorio». Se così è, non può considerarsi manifestamente irrazionale ed arbitraria la scelta del legislatore di circoscrivere l'operatività della condizione di procedibilità ai casi in cui non sia stata ancora instaurata la fase del giudizio, che presuppone una adeguata consistenza degli elementi di accusa già raccolti.

La discrezionalità legislativa opera inoltre sul piano della conformazione degli istituti processuali, «col solo limite della non irrazionale predisposizione di strumenti di tutela, pur se tra loro differenziati», e ciò dal momento che «la Costituzione non impone un modello vincolante di processo»: così la Corte si è espressa nella sentenza n. **341** (per la quale si veda, in particolare, il paragrafo sul diritto di difesa), sottolineando che, se è vero che «la stessa discrezionalità il legislatore possiede nella disciplina della competenza», è peraltro innegabile che la norma censurata, che attribuisce al magistrato di sorveglianza la competenza a decidere sui reclami dei detenuti lavoratori, «non si limita ad individuare una specifica competenza in capo ad un determinato ufficio giudiziario, ma detta, con stretta consequenzialità, regole processuali inidonee, se riferite alle controversie in materia di lavoro, ad assicurare un nucleo minimo di contraddittorio e di difesa».

In tema di circolazione stradale, si registrano tre ordinanze, la n. **45**, la n. **169** e la n. **292**, con le quali la Corte, nel vagliare i dubbi di costituzionalità di diverse disposizioni del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285, ha ribadito che «rientra nella discrezionalità del legislatore sia l'individuazione delle condotte punibili, sia la scelta e la quantificazione delle relative sanzioni, con la conseguenza che tale discrezionalità può essere oggetto di censura, in sede di scrutinio 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».

3. I principi costituzionali in materia processuale

Nell'arco del 2006 la Corte si è pronunciata più volte sui principi che la Costituzione sancisce in materia processuale, in particolare sul diritto di azione, di difesa, sulla difesa dei non abbienti, sul principio del giudice naturale e sul c.d. giusto processo.

3.1. Il diritto di azione

«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»: nel ribadire questo principio, già ripetutamente affermato (v. ad esempio, la sentenza n. 276 del 2000, richiamata), l'ordinanza n**. 436** ha concluso per la manifesta inammissibilità della questione di legittimità dell'art. 410-*bis*, secondo comma, cod. proc. civ., contestato, per contrasto con l'art. 111 Cost., nella parte in cui prevede che, nel processo del lavoro, trascorso inutilmente il termine di sessanta giorni dalla presentazione della richiesta di tentativo obbligatorio di conciliazione, esso si considera comunque espletato, Infatti,

«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, ma si risolve nel contrapporre una propria soggettiva valutazione al bilanciamento di interessi, operato dalla legge, […] imposto dai valori costituzionali implicati».

In tema di diritto di azione si segnalano, poi, due sentenze rispettivamente in materia di dichiarazione giudiziale di paternità o maternità naturale e di azione di disconoscimento di paternità del figlio concepito durante il matrimonio.

La sentenza n**. 50,** esaminata più compiutamente nel paragrafo relativo alla filiazione, ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 274 cod. civ., che prevede una preliminare delibazione di ammissibilità dell'azione per la dichiarazione giudiziale di paternità o di maternità naturale promossa da un soggetto maggiorenne.

Secondo la Corte, la norma attualmente in vigore, che abilita il giudice a «dare alla sua cognizione l'estensione ritenuta più opportuna», determina un meccanismo processuale che si presta «ad incentivare, per la sua stessa struttura, strumentalizzazioni, oltre che da parte del convenuto, anche da parte dello stesso attore che, attraverso una accurata programmazione della produzione probatoria, è in grado di assicurarsi – non essendo il provvedimento di inammissibilità suscettibile di passare in giudicato – una reiterabilità, a tempo indeterminato, della istanza di riconoscimento».

La sentenza conclude, pertanto, che «l'intrinseca, manifesta irragionevolezza della norma […] fa sì che il giudizio di ammissibilità *ex* art. 274 cod. civ. si risolva in un grave ostacolo all'esercizio del diritto di azione», e ciò, in particolare, «in relazione ad azioni volte alla tutela di diritti fondamentali, attinenti allo *status* ed alla identità biologica».

In termini sostanzialmente identici la Corte si è espressa nella sentenza n. **266,** per la quale si rinvia, ugualmente, al paragrafo sulla filiazione, che ha accolto la questione di legittimità costituzionale dell'art. 235, primo comma, numero 3, cod. civ., ritenuto dai rimettenti in contrasto con gli artt. 3 e 24 Cost. nella parte in cui, ai fini del disconoscimento della paternità, ammette il marito a provare che il figlio presenta caratteristiche genetiche o del gruppo sanguigno incompatibili con quelle del presunto padre, solo dopo aver provato che, nel periodo del concepimento, la moglie ha commesso adulterio.

Ad avviso dei Giudici costituzionali, subordinare l'accesso alle prove tecniche che, da sole, consentono di dimostrare se il figlio è stato generato da colui che è considerato il padre legittimo, alla prova dell'adulterio non solo è irragionevole, ma si risolve in un sostanziale impedimento dell'esercizio del diritto di cui all'art. 24 Cost., in relazione ad azioni volte alla tutela di diritti fondamentali attinenti allo *status* e alla identità biologica.

3.2. Il diritto di difesa

Di ancora maggior rilievo è la giurisprudenza concernente il diritto di difesa.

La sentenza n. **154**, analizzata più diffusamente nel paragrafo sulle procedure concorsuali, ha accolto le censure mosse all'art. 213, comma secondo, del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, nella parte in cui fa decorrere il termine di venti giorni per la proposizione da parte dei creditori delle contestazioni al piano di riparto finale, dall'inserzione nella Gazzetta Ufficiale dell'avviso dell'avvenuto deposito dell'atto presso la cancelleria del tribunale, anziché dalla ricezione della raccomandata con avviso di ricevimento contenente la notizia dell'avvenuto deposito.

La Corte ha concluso che «la norma censurata sacrifica […] il diritto dei creditori di avere conoscenza del piano di riparto, totale o parziale, per poter proporre tempestivamente le contestazioni del caso avverso di esso»: li sacrifica gravemente, perché richiede un onere di diligenza inesigibile attesa la necessità di consultare, per tutta la durata della procedura, la

Gazzetta Ufficiale, ed ingiustificatamente, perché «se l'indeterminatezza dei soggetti interessati può giustificare forme di "informazione" quali quella di cui alla norma censurata, ciò non può dirsi quando – come nel caso dei creditori ammessi – […] tali soggetti siano non solo individuabili, ma altresì individuati».

Degne di nota sono le considerazioni svolte nella sentenza n. **341** sul diritto di difesa dei detenuti lavoratori: la Corte, chiamata a vagliare il dubbio di costituzionalità dell'art. 69, sesto comma, lettera *a),* della legge 26 luglio 1975, n. 354, censurato nella parte in cui prevede la competenza del magistrato di sorveglianza, che decide necessariamente con rito camerale, in ordine ai reclami dei detenuti in materia di lavoro, ha ritenuto illegittima la norma in rapporto ai parametri di cui agli artt. 24, secondo comma, 111, secondo comma, e 3, primo comma, assorbiti gli ulteriori profili di censura: «la procedura camerale – secondo i Giudici – tipica dei giudizi davanti al magistrato di sorveglianza, non assicura al detenuto una difesa nei suoi tratti essenziali equivalente a quella di tutti i lavoratori, giacché è consentito un contraddittorio puramente cartolare, che esclude la diretta partecipazione del lavoratore-detenuto al processo». Inoltre, non garantisce tutela al datore di lavoro, «posto che all'amministrazione penitenziaria è consentita solo la presentazione di memorie». La compressione delle «<garanzie giurisdizionali essenziali riconosciute a tutti i cittadini» è tanto più irragionevole se si considera che non sussistono «esigenze specifiche di limitazione legate alla corretta esecuzione della pena», poiché eventuali problemi organizzativi derivanti da una maggior garanzia del contraddittorio «possono essere affrontati e risolti in modo razionale dall'amministrazione penitenziaria, senza che sia indispensabile attuare per legge il sacrificio di diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione».

Un'attenzione particolare merita l'ordinanza n. **17**, che è tornata sulla questione (già trattata nella sentenza n. 450 del 1997 e nell'ordinanza n. 162 del 1998, richiamate) della costituzionalità degli artt. 97 e 108 cod. proc. pen., contestati in quanto non prevedono che anche il difensore designato d'ufficio all'imputato, che deve essere giudicato nella fase dibattimentale e non abbia nominato un difensore di fiducia o ne sia comunque privo per l'udienza fissata per la celebrazione del giudizio, abbia diritto ad un termine per prendere cognizione degli atti ed informarsi sui fatti oggetto del procedimento. Nel concludere per un giudizio di manifesta infondatezza, la Corte osserva che l'art. 108 cod. proc. pen. contiene un elenco tassativo di casi in cui è ammesso il termine a difesa, casi «la cui *ratio* comune è rappresentata dalla circostanza che, in ognuna delle situazioni prese in considerazione, l'imputato rimane definitivamente privo di difensore»: tale condizione è del tutto differente da quella che si verifica per mera assenza del difensore, dal momento che questa «può risalire ai più diversi motivi ed essere espressiva di situazioni assai diverse tra loro». Così, l'avvocato che interviene quale sostituto del difensore «è investito del compito di rappresentare colui che è e resta il difensore dell'imputato» ed è figura a sé e completamente differente dal nuovo difensore designato in ipotesi di rinuncia, revoca, incompatibilità e abbandono di difesa. Inoltre, essendo la presenza un diritto e non un obbligo del difensore, salvo casi stabiliti dalla legge, il mancato riconoscimento del termine a difesa per il sostituto è «conseguenza del tutto ragionevole nel quadro di un sistema che necessariamente mira a bilanciare le contrapposte esigenze di prevedere comunque una presenza difensiva, ma di non compromettere al tempo stesso la indispensabile funzionalità del processo e la relativa ragionevole durata».

Sempre in tema di difesa tecnica, nell'ordinanza n. **160** viene dichiarata la manifesta infondatezza della questione di costituzionalità dell'art. 117, comma 1, del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115 ove non estende gli effetti dell'ammissione al gratuito patrocinio al difensore d'ufficio di persona irreperibile: la Corte ha stabilito che non vi è violazione né dell'art. 3 Cost. (per il quale si veda il paragrafo sulla difesa dei non abbienti) né dell'art. 24, secondo comma, Cost., poiché la disciplina denunciata nasce da una scelta discrezionale del legislatore «che si pone proprio nel solco della garanzia della difesa» e ne rende effettivo l'esercizio tramite l'anticipazione, da parte dello Stato, degli onorari e delle spese del difensore d'ufficio dell'imputato irreperibile.

Ancora, sul medesimo tema appare di particolare interesse l'ordinanza n. **337,** con cui la Corte

ha dichiarato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 15, comma 2, e 17, commi 2 e 3, del d.P.R. 15 luglio 1988, n. 574, come modificati dagli artt. 2 e 4 del d.lgs. 29 maggio 2001, n. 283, che rimettono alla volontà dell'imputato la scelta della lingua del processo, senza tener conto del gruppo linguistico cui lo stesso appartiene. Ad avviso della Corte, la disciplina *de qua* consente all'imputato «di scegliere la lingua del processo, anche in rapporto alle esigenze della propria difesa tecnica», e quindi, in relazione alla madre lingua del difensore da cui egli ha scelto di farsi assistere: infatti, «la facoltà di scelta della lingua del processo come lingua diversa da quella materna [..] raccorda la tutela dell'imputato, quale appartenente alla minoranza linguistica, alla tutela connessa alla garanzia, prevista dall'art. 24 Cost., del diritto di difesa anche come difesa tecnica».

Con l'ordinanza n. **419** i Giudici costituzionali, confermando quanto già sostenuto nel precedente di cui alla sentenza n. 148 del 2005, hanno ritenuto non irragionevole l'art. 97, comma 4, cod. proc. pen., contestato nella parte in cui stabilisce che, nel corso del giudizio, può essere designato come sostituto del difensore dell'imputato solo un avvocato iscritto nell'apposito elenco di cui al comma 2 dello stesso articolo, poiché tale scelta «tende ad assicurare all'imputato una difesa dotata di livelli qualitativi ritenuti evidentemente idonei dal legislatore a garantire l'effettività del diritto di difesa».

In tema di giustizia amministrativa, l'ordinanza n. **100**, nel concludere per la manifesta infondatezza della questione di legittimità della norma (art. 91 del regio decreto 17 agosto 1907, n. 642) che prevede, per l'instaurazione del giudizio, la comunicazione del ricorso all'amministrazione convenuta a cura della segreteria del TAR e non la notifica del medesimo da parte del ricorrente, ha ribadito, come già la sentenza n. 441 del 2005, che «la comunicazione, al pari della notificazione, costituisce senz'altro mezzo idoneo ad assicurare quelle garanzie di conoscenza e di ufficialità necessarie per il rispetto dei principi della difesa in giudizio *ex* art. 24, secondo comma, Cost. e del contraddittorio» a patto, però, che si interpreti l'articolo censurato «nel senso di prevedere un obbligo di comunicare l'atto nella sua interezza, in tempo utile e in modo da consentire alla pubblica amministrazione una effettiva conoscenza della domanda e l'articolazione tempestiva dei mezzi di difesa».

In ordine all'attività del Tribunale delle acque pubbliche, la Corte, nell'ordinanza n. **101,** ha giudicato che l'art. 205, primo comma, del regio decreto 11 novembre 1933, n. 1775, che non prevede l'automatica efficacia esecutiva delle sentenze rese in prime cure dal tribunale delle acque pubbliche, non violi il parametro dell'art. 24 Cost., in quanto «la previsione della esecutività della sentenza di primo grado […], ancorché condizionata alla richiesta di parte ed alla espressa disposizione del giudice, non è certamente tale da comportare alcuna apprezzabile compressione del diritto di difesa».

Il diritto di difesa viene in rilievo anche quando si discute di competenza del giudice tributario in materia di sanzioni per l'impiego di lavoratori irregolari. Le ordinanze n. **34,** n. **36**, n**. 93** e n. **219**, nel disporre la restituzione degli atti ai rimettenti in ordine alla questione di costituzionalità dell'art. 3, comma 3, del decreto-legge 22 febbraio 2002, n. 12, convertito in legge dall'art. 1 della legge 23 aprile 2002, n. 73, hanno richiamato la sentenza n. 144 del 2005 che, successivamente alle ordinanze di rimessione, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione nella parte in cui non ammette la possibilità di provare che il rapporto di lavoro irregolare ha avuto inizio successivamente al 1 gennaio dell'anno in cui è stata constatata la violazione: secondo il precedente, «il meccanismo di tipo presuntivo previsto dalla norma censurata […] determina la lesione del diritto di difesa, in quanto preclude all'interessato ogni possibilità di provare circostanze che attengono alla propria effettiva condotta, idonee ad incidere sulla entità della sanzione che dovrà subire, determinando, altresì, la irragionevole equiparazione, ai fini dell'applicazione della sanzione, di situazioni tra loro diseguali».

L'ordinanza n. **34** si è pronunciata anche sul comma 5 del medesimo art. 3, secondo cui l'Agenzia delle entrate irroga la menzionata sanzione senza applicare la norma – art. 16, comma 2 – che, in ordine al procedimento di irrogazione delle sanzioni amministrative, contempla la

necessità che l'organo procedente effettui la previa notifica dell'atto di contestazione della violazione: la Corte ha ritenuto che «l'esclusione dell'applicazione di tale disposizione, lungi dal costituire un'irragionevole limitazione del diritto di difesa, trova la propria giustificazione nell'esigenza di semplificazione del procedimento di irrogazione della sanzione», in considerazione anche del fatto che la disposizione censurata «disciplina una fase pre-giurisdizionale e non limita in alcun modo il ricorso all'autorità giudiziaria avverso il provvedimento di irrogazione della sanzione».

Di diritto di difesa la Corte si è occupata in alcune ordinanze che hanno affrontato problematiche inerenti controversie in materia di circolazione stradale.

Affermando 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», l'ordinanza n. **150** ha concluso per la manifesta infondatezza della questione di costituzionalità dell'art. 4, commi 2 e 4, del decreto-legge 20 giugno 2002, n. 121, convertito, con modificazioni, nella legge 1 agosto 2002, n. 168, ove consente al prefetto di individuare, mediante decreto, strade su cui è possibile installare dispositivi di controllo del traffico per il rilevamento a distanza di alcune violazioni del codice della strada.

Le stesse considerazioni si ritrovano nella ordinanza n. **307,** che, nel sancire la manifesta infondatezza della questione di costituzionalità dell'art. 201, comma 1-*bis*, lettere e) ed f), del codice della strada, nella parte in cui, per le violazioni rilevate mediante strumenti elettronici, esonera l'amministrazione all'obbligo della contestazione immediata dell'infrazione, ha specificato che «la mancata presentazione di osservazioni, scritti difensivi e documenti […] non condiziona affatto la possibilità di tutela giurisdizionale», che può intervenire dopo un atto dell'amministrazione lesivo della posizione del responsabile, quale è normalmente «l'atto (ordinanza ingiunzione) che contiene la determinazione e l'irrogazione della sanzione».

Sempre in materia di circolazione stradale, va menzionata anche l'ordinanza n. **188**; per quel che interessa in questa sede e rinviando l'analisi degli ulteriori profili al paragrafo sulle controversie in materia di circolazione, la questione investe gli artt. 196 e 201 del codice della strada, nella parte in cui prevedono, in caso di violazione non contestata immediatamente, la notificazione del verbale ai soggetti di cui all'art. 196, ai quali è imposto l'obbligo di trasmettere i dati del trasgressore, per consentire di sottrarre a questi i punti dalla patente: secondo il rimettente, il trasgressore resterebbe di fatto privo di tutela giuridica, in spregio del disposto dell'art. 24 Cost..

La Corte ha ritenuto manifestamente infondato il dubbio di legittimità poiché, «una volta definita la vicenda relativa alla sanzione pecuniaria (segnatamente in virtù del pagamento in misura ridotta effettuato da taluno dei soggetti coobbligati solidalmente per la stessa *ex* art. 196 del codice della strada), nessuna norma preclude al conducente del veicolo, autore materiale dell'infrazione stradale, di adire le vie giudiziali per escludere l'applicazione, a suo carico, della sanzione "personale" costituita dalla decurtazione dei punti dalla sua patente di guida». La lesione del diritto di difesa è esclusa in quanto il responsabile della violazione è legittimato a presentare ricorso al Giudice di pace contro il verbale di contestazione dell'infrazione stradale, «seppur al solo e specifico scopo di escludere che tale atto possa fungere da titolo per irrogargli la sanzione della decurtazione del punteggio dalla patente di guida ovvero per una eventuale azione di regresso esperibile da parte di chi abbia pagato la somma dovuta quale sanzione pecuniaria».

Con riferimento al processo penale a carico di stranieri extracomunitari, secondo l'ordinanza n. **143** – manifesta infondatezza della questione di costituzionalità dell'art. 13, comma 3-*quater*, del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 in forza del quale, nel caso di avvenuta espulsione dello straniero sottoposto a procedimento penale, conseguente al rilascio del nulla osta, il giudice, se non è stato emesso il provvedimento che dispone il giudizio, pronuncia sentenza di non luogo a procedere – la dedotta violazione dell'art. 24, secondo comma, Cost., correlata alla compromissione dell'aspettativa di proscioglimento nel merito, non sussiste in quanto «la declaratoria di improcedibilità per avvenuta espulsione è configurata dal legislatore come un "beneficio" per

l'imputato, stante la rinuncia all'esercizio della potestà punitiva dello Stato»: in tale ottica, «è del tutto priva di fondamento la pretesa del rimettente di vedere rimosso, *sic et simpliciter* ed in termini generali, il "beneficio" dell'improcedibilità, in nome di un ipotetico ed astratto interesse dell'imputato ad affrontare il processo al fine di conseguire un proscioglimento nel merito», interesse che l'imputato potrebbe non avere.

3.3. La difesa dei non abbienti

In tema di patrocinio a spese dello Stato debbono essere segnalate le ordinanze n. 160, 176, 177 e 201 e la sentenza n. 174.

Con l'ordinanza n. **160** la Corte, concludendo per la manifesta infondatezza della questione di costituzionalità dell'art. 117, comma 1, del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115 ove non estende gli effetti dell'ammissione al gratuito patrocinio al difensore d'ufficio di persona irreperibile, ha escluso, *in primis*, la violazione dell'art. 3 Cost., «giacché il giudice *a quo* pone in comparazione situazioni disomogenee tra loro, quali l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato (e gli effetti che ad essa conseguono) e la difesa d'ufficio dell'imputato irreperibile»: infatti, mentre l'ammissione al patrocinio, «rispondendo ad un preciso vincolo costituzionale, posto dal comma terzo dell'art. 24 Cost., si radica sul presupposto della "non abbienza"», differente è la situazione processuale dell'imputato nei cui confronti non sia stato possibile eseguire le notificazioni *ex* art. 157 cod. proc. pen. e non abbiano avuto seguito le ricerche *ex* art. 159 dello stesso codice. Non c'è *vulnus* neppure dell'art. 24 Cost.,, poiché la disciplina denunciata «è frutto di una scelta discrezionale del legislatore che si pone proprio nel solco della garanzia della difesa, rendendone effettivo l'esercizio tramite l'anticipazione, da parte dello Stato, degli onorari e delle spese del difensore d'ufficio dell'imputato irreperibile».

Nell'ordinanza n. **176** i Giudici costituzionali hanno ribadito quanto già affermato nell'ordinanza n. 8 del 2005, cioè che al difensore designato in sostituzione si applicano le disposizioni dell'art. 102 cod. proc. pen., secondo cui "il sostituto esercita i diritti ed assume i doveri del difensore", con la conseguenza che quindi «anche al primo si applica la normativa relativa al patrocinio a spese dello Stato»: pertanto è manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 116 del d.P.R. n. 115 del 2002 laddove non prevede l'estensione al sostituto nominato *ex* art. 97 cod. proc. pen. della disciplina del patrocinio a spese dello Stato.

Sull'erroneità del presupposto interpretativo da cui ha preso le mosse il rimettente ha fatto leva la Corte nell'ordinanza n**. 177** per respingere le censure mosse all'art. 112, comma 1, del citato d.P.R. alla luce del quale, in caso di richiesta proveniente dall'ufficio finanziario competente, il magistrato provvede alla revoca dell'ammissione al patrocinio a spese dello Stato con decreto emesso *de plano*. Secondo il rimettente la norma sarebbe stata emanata in assenza di delega, poiché la legge di delegazione si limitava a permettere un coordinamento meramente formale di norme preesistenti, mentre la norma impugnata avrebbe avuto carattere innovativo.

I Giudici, nel negare fondamento alla censura, hanno evidenziato che, nonostante un difetto di coordinamento delle disposizioni trasfuse nel testo unico ed in parte novellate, «si può ricavare dal sistema la possibilità di una interpretazione adeguatrice secondo la quale è sempre esperibile, nei confronti dei provvedimenti di revoca della ammissione al patrocinio a spese dello Stato emessi dal giudice competente, il ricorso al Presidente del tribunale o della corte di appello, i cui provvedimenti sono ricorribili per cassazione, ovvero, in caso di revoca richiesta dall'ufficio finanziario, direttamente il ricorso per cassazione». Infatti, «per "diritto vivente", come espresso in numerose pronunce della Corte di cassazione, confermato dalla recente sentenza delle sezioni unite penali del 14 luglio 2004, n. 36168, tutti i provvedimenti che dispongono in ordine alla ammissione al patrocinio a spese dell'erario, compresi quelli di revoca di un precedente provvedimento, sono impugnabili negli stessi termini e con i medesimi rimedi stabiliti dall'art. 99 del d.P.R. n. 115 del 2002, non avendo il testo unico abrogato i diritti e le garanzie difensive previsti dalla previgente disciplina».

L'ordinanza n. **201**, nel solco del precedente di cui all'ordinanza n. 350 del 2005, ha concluso per la manifesta infondatezza della questione di costituzionalità dell'art. 130 del d.P.R. 30 maggio 2000, n. 115, censurato per violazione dell'art. 3 Cost., nella parte in cui dispone che, nel caso di patrocinio a spese dello Stato, gli importi spettanti al difensore siano ridotti della metà, ove si tratti di processi civili: infatti, «la diversità di disciplina fra la liquidazione degli onorari e dei compensi nel processo civile e nel processo penale trova fondamento – sottolinea la Corte – nella diversità delle situazioni comparate (da una parte gli interessi civili, dall'altra le situazioni tutelate che sorgono per effetto dell'esercizio dell'azione penale)» e il fatto che «il sistema di liquidazione degli onorari civili impon[ga] al difensore di prestare la propria opera per un compenso inferiore al minimo previsto, che, normalmente, costituirebbe infrazione ai doveri deontologici e fatto suscettibile di sanzione disciplinare, è costituzionalmente irrilevante, ove si tenga presente che il sistema di liquidazione è imposto da una norma di legge che, come tale, può legittimamente derogare anche ai minimi tariffari».

Deve infine essere ricordata la sentenza n. **174** in tema di patrocinio a spese dello Stato nella procedura fallimentare (sulla quale, più diffusamente, si veda il paragrafo sulle procedure concorsuali), che ha riconosciuto costituzionalmente illegittimo, perché manifestamente irragionevole, l'art. 146, comma 3, del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115 ove non include tra le spese anticipate dall'Erario, se tra i beni compresi nel fallimento non vi sia denaro sufficiente, le spese e gli onorari del curatore.

3.4. Il giudice naturale precostituito per legge

Sulla portata del disposto di cui all'art. 25, primo comma, Cost., i Giudici costituzionali hanno preso posizione con la sentenza n. **168,** giudicando non fondato il dubbio di costituzionalità sollevato dalla Corte di cassazione nei riguardi dell'art. 45, comma 1, cod. proc. pen., in quanto non prevede la parte civile fra i soggetti legittimati a chiedere la rimessione del processo per legittimo sospetto.

L'istituto della rimessione rappresenta un «eccezionale presidio a garanzia della serenità ed imparzialità del giudizio e, quindi, in ultima analisi, dello stesso valore del "giusto processo"»; esso «è da sempre previsto soltanto per il processo penale» in quanto è solo il processo penale, per sua natura, «idoneo a suscitare gravi emozioni e perturbamenti, specie nel luogo in cui si celebra». Peraltro, «se le esigenze di serenità ed imparzialità – che devono accompagnare la celebrazione del processo "turbato" dalle gravi situazioni locali – ben possono giustificarne lo "spostamento" dalla sede fisiologica», ciò non può che avvenire nel rispetto della garanzia apprestata dall'art. 25, primo comma, Cost.. «E' ben vero – sottolinea la Corte – che la locuzione "giudice naturale" non ha nell'art. 25 un significato proprio e distinto, e deriva per forza di tradizione da norme analoghe di precedenti Costituzioni, nulla in realtà aggiungendo al concetto di "giudice precostituito per legge"», però è anche innegabile che «il predicato della naturalità assume nel processo penale un carattere del tutto particolare, in ragione della "fisiologica" allocazione di quel processo nel *locus commissi delicti*». Conseguentemente, qualsiasi istituto processuale che, analogamente alla rimessione, determinasse «l'effetto di "distrarre" il processo dalla sua sede, inciderebbe su un valore di elevato e specifico risalto per il processo penale», in quanto la celebrazione di quel processo in quel luogo risponde, tra le altre, all'esigenza di riaffermare il diritto e la giustizia proprio là dove sono stati violati. Quindi, «perché l'imputato possa ragionevolmente subire lo spostamento del processo dal suo "giudice naturale", deve essere il "suo" processo (vale a dire quello penale) ad essere turbato da gravi situazioni locali» e non gli interessi della parte civile, con la conseguenza che «solo i protagonisti necessari sono logicamente abilitati ad attivare il relativo ed eccezionale meccanismo di scrutinio, e non altri, che possono assumere soltanto la veste di cointeressati o controinteressati rispetto alle posizioni assunte dall'imputato e dal pubblico ministero». A ciò si aggiunga che la parità delle parti, evocata dal rimettente, «finisce

per risultare, in tale prospettiva, fuorviante; giacchè su di essa si intenderebbe far leva per omologare fra loro situazioni processuali del tutto eterogenee, quali sono quelle che, agli effetti della rimessione, caratterizzano gli "interessi" ed il coinvolgimento delle parti necessarie del processo, rispetto alla tutela risarcitoria o restitutoria che l'ordinamento assicura alla parte civile». Perciò, essendo imputato e parte civile due entità soggettive fortemente diversificate, le differenze di trattamento processuale sul punto appaiono pienamente legittime.

In materia di processo civile, il principio del giudice naturale si trova solennemente affermato nella sentenza n. **41**, secondo cui, il conflitto fra il convenuto litisconsorte che, proponendo l'eccezione di incompetenza territoriale derogabile, invoca la competenza del giudice naturale precostituito per legge e il convenuto litisconsorte che non si oppone a che il giudizio si svolga dinanzi ad un giudice individuato difformemente da quanto previsto dalla legge, non può che risolversi a favore del foro legale, in quanto rappresenta «palese violazione del precetto per cui "nessuno può essere distolto dal giudice naturale precostituito per legge" ritenere inefficace l'eccezione di incompetenza territoriale derogabile, per ciò solo che essa è sollevata da taluno soltanto dei litisconsorti convenuti in causa inscindibile».

Interessante è anche la questione fatta valere nel giudizio definito con l'ordinanza n. **71**: il rimettente dubitava della compatibilità con l'art. 25, comma primo, Cost., dell'art. 6, comma secondo, del regio decreto 30 ottobre 1933, n. 1611, che collega, nel caso di chiamata in garanzia o per ordine del giudice, l'applicazione del foro erariale alla mera richiesta dell'amministrazione statale, intervenuta coattivamente in giudizio, facendo così dipendere da tale richiesta lo spostamento del giudice competente.

La Corte non è potuta addivenire ad una pronuncia sul merito, poiché l'ordinanza di rimessione «non lascia comprendere se la pretesa violazione del precetto di cui all'art. 25 cost. sia ravvisata nella circostanza che le parti private sono distolte dal giudice naturale da esse individuato secondo le regole ordinarie ovvero nella circostanze che, potendo la pubblica amministrazione non proporre l'eccezione di incompetenza, ad essa sia consentito, a suo libito, di sottrarsi al criterio inderogabile del foro erariale».

3.5. Il giusto processo

Sui problemi inerenti il c.d. "giusto processo" la Corte è tornata più volte nell'arco dell'anno, affrontando questioni attinenti al processo civile, amministrativo, tributario e penale.

In ordine al primo tipo di giudizio, la sentenza n. **50**, per la quale si veda il paragrafo sulla filiazione, dichiarando l'illegittimità dell'art. 274 cod. civ. che prevede una preliminare delibazione di ammissibilità dell'azione per la dichiarazione giudiziale di paternità o di maternità naturale promossa da un soggetto maggiorenne, per contrasto, fra gli altri, con il parametro di cui all'art. 111 Cost., ha sottolineato come la norma determini una violazione del precetto «sulla ragionevole durata del processo», che si trova ad essere «gravato di una autonoma fase, articolata in più gradi di giudizio, prodromica al giudizio di merito e tuttavia priva di qualsiasi funzione».

Sempre in rapporto al giudizio civile, è da segnalare l'ordinanza n. **165** con cui la Corte, nel pronunciarsi per la manifesta infondatezza del dubbio di costituzionalità dell'art. 38, comma secondo, ultimo periodo, cod. proc. civ., che consente all'attore di aderire in ogni tempo all'eccezione d'incompetenza territoriale derogabile ritualmente proposta dal convenuto, ha evidenziato che «la circostanza che il processo "continua" (art. 50 cod. proc. civ.) davanti al giudice la cui competenza scaturisca dall'adesione dell'attore all'indicazione del convenuto esclude ogni lesione del c.d. "principio dell'economia processuale", la cui più efficace tutela, peraltro, la legge affida al giudice, attribuendogli il potere di delibare la fondatezza della questione di competenza sollevata dal convenuto e di stabilire se essa meriti una pronta decisione ovvero di essere risolta insieme con il merito della causa».

Per quanto concerne il giudizio di ottemperanza, la Corte, nell'ordinanza n**. 44**, richiamando il precedente di cui all'ordinanza n. 122 del 2005, ha ribadito la manifesta infondatezza della questione di legittimità dell'art. 37 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, contestato laddove considera il passaggio in giudicato quale presupposto insuperabile per agire in via di ottemperanza per l'adempimento dell'obbligo della pubblica amministrazione di conformarsi alle decisioni dei tribunali. La norma secondo cui «il giudizio di ottemperanza può esercitarsi nei confronti delle sentenze del TAR non sospese dal Consiglio di Stato, rientra nella discrezionalità del legislatore, il quale ha voluto dare concretezza al principio di esecutività delle sentenze di primo grado, evitando che l'amministrazione possa arbitrariamente sottrarsi alle pronunce giurisdizionali». Diverse, sono, invece, «le azioni esecutive esperibili davanti al giudice ordinario secondo le norme di procedura civile, trattandosi di sentenze o provvedimenti esecutivi che non richiedono l'esame di merito»: perciò, stante la diversità degli istituti, non può parlarsi, in relazione all'esecuzione delle sentenze del giudice ordinario, «di pregiudizio per la ragionevole durata del processo, la quale è garantita peraltro dai tempi processuali disposti dal codice di procedura civile».

Sempre in tema di giustizia amministrativa si deve citare l'ordinanza n. **100** (per la quale v. anche il paragrafo sul diritto di difesa), in cui la Corte ha sancito che le differenze formali pur esistenti fra comunicazione e notificazione «non incidono sulla sostanziale identità di risultato tra le due forme, allorché […] sia effettuata la comunicazione dell'intero atto», poiché anche la comunicazione, come la notificazione, è idonea ad assicurare quelle garanzie di conoscenza e di ufficialità che sono necessarie per il rispetto del principio «del contraddittorio, quale presupposto del "giusto processo" *ex* art. 111, secondo comma Cost.», sempre che la stessa assicuri «una informazione completa e tempestiva del ricorso che ne forma oggetto».

Con l'ordinanza n. **144** è stata vagliata la questione di legittimità dell'art. 23 del d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546, in relazione all'art. 22 dello stesso decreto, censurato nella parte in cui non prevede l'inammissibilità della costituzione del resistente che non avvenga nel termine di sessanta giorni dalla notificazione del ricorso. Per ciò che rileva in questa sede, e rinviando al capitolo relativo al contenzioso tributario per una più ampia disamina, la questione è stata dichiarata manifestamente infondata sotto il profilo della violazione dei principi del giusto processo, «potendo la tardiva costituzione del convenuto dar luogo, se così prevede la legge e nei limiti in cui lo prevede, a decadenze sia di tipo assertivo che probatorio, ma mai ad una irreversibile dichiarazione di contumacia, del tutto sconosciuta all'ordinamento».

In rapporto al processo penale, si ricorda altresì l'ordinanza n. **160**, per la quale si rinvia ai paragrafi sul diritto di difesa e sulla difesa dei non abbienti.

Degna di nota appare anche la sentenza n. **168** che ha affrontato i dubbi di costituzionalità dell'art. 45, comma 1, cod. proc. pen., che non prevede la parte civile tra i soggetti legittimati a chiedere la rimessione del processo. Rinviando al capitolo relativo al giudice naturale per un'analisi più approfondita della pronuncia, in questa sede ci si limita ad evidenziare che l'istituto viene qualificato dalla Corte come «eccezionale presidio – a garanzia della serenità ed imparzialità del giudizio e, quindi, in ultima analisi, dello stesso valore del "giusto processo"», previsto solo per il giudizio penale in quanto solo esso «è, per sua natura idoneo a suscitare gravi emozioni e perturbamenti, specie nel luogo in cui esso si celebra», turbamenti che si possono ricondurre all'intervento di elementi esterni che «finiscono per coinvolgere la stessa possibilità di celebrare un "giusto processo"».

Sul profilo della ragionevole durata del processo si deve menzionare l'ordinanza n. **419**, che, giudicando manifestamente infondati i dubbi di costituzionalità dell'art. 97, comma 4, cod. proc. pen., secondo cui, nel corso del giudizio, può essere designato come sostituto del difensore dell'imputato solo un avvocato iscritto nell'apposito elenco di cui al comma 2 dello stesso articolo, ha ribadito quanto già ricavabile dalla sentenza n. 148 del 2005, ossia che la disposizione «non viola il principio della ragionevole durata del processo, in quanto a tale principio possono arrecare un *vulnus* solamente norme procedurali che comportino una dilatazione dei tempi del

processo non sorrette da alcuna logica esigenza», laddove, viceversa, «il ritardo che può, in ipotesi, derivare dal meccanismo di sostituzione del difensore previsto dalla norma impugnata è tutt'altro che ingiustificato, essendo tale meccanismo posto a presidio di un diritto costituzionalmente garantito», ossia del diritto di difesa.

Sezione II

I rapporti etico-sociali

1. Il diritto alla salute

Sotto il profilo della tutela del diritto alla salute di interesse è la sentenza n. **342**, che ha affrontato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 9, della legge 25 luglio 1997, n. 238, nella parte in cui stabilisce che, ai fini del conseguimento dell'indennizzo introdotto dall'art. 1 della legge 25 febbraio 1992, n. 210, coloro che presentino danni irreversibili da epatiti post-trasfusionali devono presentare la domanda amministrativa entro il termine perentorio di tre anni, decorrente dal momento in cui l'interessato risulti aver avuto conoscenza della menomazione. La norma sostituisce l'art. 3 della suddetta legge n. 210 del 1992 che, viceversa, per il medesimo caso, non prevedeva alcun termine di decadenza.

Secondo il rimettente, l'art. 1 in oggetto, in primo luogo, ingiustificatamente differenzierebbe i soggetti affetti da epatiti post-trasfusionali, obbligati a presentare la domanda nel termine perentorio di tre anni, rispetto ai soggetti contagiati dal medesimo *virus* che, nel vigore del testo originario della legge n. 210 del 1992, abbiano usufruito del termine ordinario di prescrizione; in secondo luogo, opererebbe una disparità di trattamento tra i soggetti danneggiati da epatiti da trasfusione ed i soggetti che, a seguito del medesimo evento trasfusionale, contraggono il *virus* dell'HIV, a questi ultimi applicandosi il termine di prescrizione decennale; infine, violerebbe l'art. 32 Cost., «prevedendo un'ipotesi attenuata di tutela del diritto primario alla salute, laddove tale diritto richiederebbe, semmai, una tutela rafforzata rispetto a diritti di rango inferiore "che non sono soggetti ad incombenti amministrativi condizionanti e sono, comunque, salve specifiche eccezioni, azionabili in un termine più lungo"».

La Corte ha respinto le censure. Premesso che «la menomazione della salute conseguente a trattamenti sanitari può determinare, oltre al risarcimento del danno *ex* art.. 2043 cod. civ., il diritto ad un equo indennizzo, in forza dell'art. 32 in collegamento con l'art. 2 Cost., ove il danno, non derivante da fatto illecito, sia conseguenza dell'adempimento di un obbligo legale, nonché il diritto, qualora ne sussistano i presupposti a norma degli artt. 38 e 2 Cost., a misure di sostegno assistenziale disposte dal legislatore nell'ambito della propria discrezionalità», è stato posto in rilievo che la situazione giuridica di coloro che, a seguito di trasfusione, siano affetti da epatite è riconducibile, come quella dei soggetti contagiati da HIV, all'ultima delle ipotesi enunciate: l'indennizzo consiste in una misura di sostegno economico fondata sulla solidarietà collettiva garantita ai cittadini, in base agli artt. 2 e 38 Cost., a fronte di eventi generanti una condizione di bisogno. La determinazione del contenuto e delle modalità di un tale intervento è rimessa alla discrezionalità del legislatore e questi, nel ragionevole bilanciamento dei diversi interessi costituzionalmente rilevanti coinvolti, può subordinare l'attribuzione delle provvidenze alla presentazione della relativa domanda entro un dato termine.

La Corte ha escluso di poter sindacare «il merito e l'opportunità delle opzioni adottate dal legislatore nella previsione di misure di sostegno assistenziale in caso di malattia», pur potendo verificare che le scelte legislative «non siano affette da palese arbitrarietà o irrazionalità ovvero non comportino una lesione del nucleo minimo della garanzia»; tali vizi non sono stati riscontrati, poiché il termine di tre anni, decorrente dal momento dell'acquisita conoscenza dell'esito dannoso dell'intervento terapeutico, «non appare talmente breve da frustrare la possibilità di esercizio del diritto alla prestazione e vanificare la previsione dell'indennizzo».

I Giudici costituzionali hanno altresì rilevato che, in mancanza di sicuri dati scientifici che dimostrino la manifesta arbitrarietà della distinzione dei tempi di presentazione delle domande in

relazione alle patologie cui si riferiscono, non esiste alcun vincolo costituzionale che imponga un'equiparazione di discipline.

Da menzionare in questa sede anche la sentenza n. **279** (per la quale si veda più diffusamente il paragrafo relativo all'iniziativa economica privata), che ha ricondotto l'imposizione ai produttori di farmaci di uno sconto obbligatorio sui medicinali rimborsabili dal SSN a quelle misure, introdotte discrezionalmente dal legislatore, finalizzate a bilanciare l'esigenza di contenimento della spesa pubblica, da un lato, e «la garanzia, nella misura più ampia possibile, del diritto alla salute», dall'altro, «mediante l'inserimento del maggior numero di farmaci essenziali nell'elenco di quelli rimborsabili». La scelta di imporre il suddetto sconto ai soli produttori, la cui attività, pur essendo compresa nell'ambito dell'assistenza sanitaria in genere, si ricollega, tuttavia, direttamente all'assistenza farmaceutica, si giustifica, secondo la Corte, proprio alla luce «della finalità pubblica perseguita» ossia della tutela della salute.

Il diritto alla salute è stato altresì invocato nella questione affrontata con l'ordinanza n. **369**, che viene qui segnalata non tanto per la conclusione cui la Corte è pervenuta – manifesta inammissibilità – quanto per l'attualità della tematica, che coinvolge la nuova disciplina della procreazione medicalmente assistita. Il Tribunale di Cagliari ha censurato, per contrasto con gli artt. 2, 3 e 32 Cost., l'art. 13 della legge 19 febbraio 2004, n. 40, "nella parte in cui fa divieto di ottenere, su richiesta dei soggetti che hanno avuto accesso alle tecniche di procreazione medicalmente assistita, la diagnosi preimpianto sull'embrione ai fini dell'accertamento di eventuali patologie". Secondo il rimettente, «il conflitto coinvolgente, da un lato, la tutela della salute della ricorrente, e dall'altro, la tutela dell'embrione, impone di considerare che l'embrione si trova, allo stato, sottoposto a crioconservazione, in conseguenza del rifiuto della ricorrente di procedere all'impianto senza previa diagnosi, e che anche la salute della donna è, nel caso di specie, seriamente minacciata dalla impossibilità di conoscere lo stato di salute dell'embrione»; in tale situazione, prosegue il Tribunale *a quo*, «non solo appare inadeguata la tutela della salute della donna, ma non risulta neppure maggiormente garantita la salute dell'embrione, probabilmente condannato a subire, nel tempo, danni biologici, (laddove) il rischio di inutilizzabilità a causa della diagnosi preimpianto si aggirerebbe statisticamente intorno all'uno per cento, percentuale inferiore, quindi, a quella del rischio di aborto nelle diagnosi prenatali»; sarebbe, infine, ravvisabile anche un contrasto con l'art. 3 Cost., «essendo consentita, alla stregua del diritto vivente, la diagnosi prenatale, e pertanto sussistente in capo ai genitori un diritto alla informazione sulla salute del feto nel corso della gravidanza, laddove analogo diritto sarebbe negato nella fase della procreazione assistita che precede l'impianto».

La Corte ha messo in evidenza la contraddizione in cui è incorso il giudice «nel sollevare una questione volta alla dichiarazione di illegittimità costituzionale di una specifica disposizione nella parte relativa ad una norma […] che, secondo l'impostazione della stessa ordinanza di rimessione, sarebbe però desumibile anche da altri articoli della stessa legge, non impugnati, nonché dall'interpretazione dell'intero testo legislativo "alla luce dei suoi criteri ispiratori"» ed ha, quindi, concluso per la manifesta inammissibilità della questione.

2. La tutela della famiglia

Le decisioni inerenti i rapporti familiari hanno affrontato tematiche diversificate e di stretta attualità, quali la tutela della filiazione, l'eguaglianza fra i coniugi, i rapporti successori, la famiglia di fatto.

2.1. La filiazione

In tema di stato civile del figlio legittimo appare particolarmente interessante la motivazione della sentenza n. **61,** che ha concluso per la inammissibilità della questione di legittimità

costituzionale della norma desumibile dagli artt. 143-*bis*, 236, 237, secondo comma, 262, 299, terzo comma, del codice civile e dagli artt. 33 e 34 del d.P.R. 3 novembre 2000, n. 396, censurata nella parte in cui prevede che il figlio legittimo acquisti automaticamente il cognome del padre, anche quando vi sia una diversa volontà dei coniugi, legittimamente manifestata.

Secondo il Giudice *a quo*, la normativa censurata si porrebbe in contrasto con gli artt. 2, 3 e 29 della Costituzione, in quanto: a) la tutela di cui all'art. 2 esige che, all'interno della famiglia, sia garantito il diritto della madre di trasmettere al figlio il proprio cognome nonché il diritto del figlio ad acquisire segni di distinzione rispetto ad entrambi i genitori, testimoniando la continuità della sua storia familiare; b) l'attribuzione automatica ed indefettibile del cognome paterno si risolve in una discriminazione ed in una violazione del principio di eguaglianza, sia nei rapporti fra i coniugi che nei rapporti fra genitori e figli; c) il necessario bilanciamento fra tutela dell'unità familiare e piena realizzazione del principio di eguaglianza non è correttamente perseguibile attraverso una norma così discriminatoria.

La Corte, dopo aver richiamato i propri precedenti in materia, non ha mancato di evidenziare come l'attuale sistema di attribuzione del cognome rappresenti il retaggio di una obsoleta concezione patriarcale della famiglia e di una tramontata potestà maritale, non più coerente con i principi dell'ordinamento e con il valore costituzionale dell'eguaglianza fra uomo e donna, sottolineando, altresì, i vincoli posti al riguardo dalle fonti convenzionali, in particolare dalla Convenzione sulla eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna, adottata a New York il 18 dicembre 1979, resa esecutiva in Italia con legge 14 marzo 1985, n. 132, nonché dalle raccomandazioni del Consiglio d'Europa n. 1271 del 1995 e n. 1362 del 1998 e dalla risoluzione n. 37 del 1978.

Nonostante ciò, la sentenza è pervenuta ad una declaratoria di inammissibilità, in quanto l'intervento richiesto dal rimettente avrebbe comportato un'operazione manipolativa esorbitante dai poteri spettanti alla Consulta: infatti, il giudice *a quo,* nonostante l'attenta delimitazione del *petitum*, ha comunque lasciato aperta tutta una serie di opzioni, che vanno dal rimettere la scelta esclusivamente alla volontà dei genitori, al consentire ai coniugi che abbiano raggiunto un accordo di derogare ad una regola pur sempre valida, al richiedere che la scelta sia effettuata una sola volta, per tutti i figli, oppure di volta in volta, all'atto della nascita di ciascuno.

Tenuto conto, infine, del vuoto di regole che la caducazione della disciplina avrebbe determinato, secondo i Giudici costituzionali non era ipotizzabile neppure una decisione che, accogliendo la questione, demandasse ad un futuro intervento del legislatore la regolamentazione della materia.

Con la sentenza n. **266** la Corte ha affrontato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 235, primo comma, numero 3, cod. civ., sollevata dalla Corte di cassazione, dal Tribunale di Rovigo e dalla Corte d'appello di Venezia, nella parte in cui, ai fini del disconoscimento della paternità, ammette il marito a provare che il figlio presenta caratteristiche genetiche o del gruppo sanguigno incompatibili con quelle del presunto padre, solo dopo aver provato che, nel periodo del concepimento, la moglie ha commesso adulterio.

Secondo i rimettenti, la norma si porrebbe in contrasto con l'art. 3 Cost., per l'irragionevolezza della previsione, in presenza di un progresso scientifico che consente di ottenere direttamente una sicura prova della esclusione della paternità, e con l'art. 24, secondo comma, Cost., poiché il diritto di difesa non può compiutamente realizzarsi se non viene reso possibile l'accertamento dei fatti su cui si fondano le ragioni sottoposte al giudice.

Dopo aver sancito l'inammissibilità, per omessa descrizione della fattispecie, della questione sollevata dalla Corte d'appello di Venezia, la Consulta ha concluso per la fondatezza delle questioni proposte dalla Corte di cassazione e dal Tribunale di Rovigo.

Secondo l'interpretazione costante della giurisprudenza di legittimità – che costituisce, ormai, "diritto vivente" – l'indagine sull'adulterio è preliminare all'indagine sulla sussistenza o meno del rapporto procreativo, con la conseguenza che la prova ematologia o genetica può essere esaminata

solo successivamente al raggiungimento della prova dell'adulterio; ma, ad avviso dei Giudici costituzionali, subordinare l'accesso alle prove tecniche che, da sole, consentono di dimostrare se il figlio è stato generato da colui che è considerato il padre legittimo, alla prova dell'adulterio è, da una parte, irragionevole, attesa l'irrilevanza di quest'ultima prova al fine dell'accoglimento nel merito della domanda proposta, e, dall'altra, si risolve in un sostanziale impedimento dell'esercizio del diritto di difesa, in relazione ad azioni volte alla tutela di diritti fondamentali attinenti allo *status* e alla identità biologica.

Sul procedimento di dichiarazione giudiziale di paternità o maternità naturale deve essere menzionata la sentenza n. **50**, che ha sancito l'illegittimità costituzionale dell'art. 274 cod. civ., oggetto di censure da parte della Corte di cassazione in quanto, prevedendo una preliminare delibazione di ammissibilità dell'azione per la dichiarazione giudiziale di paternità o di maternità naturale promossa da un soggetto maggiorenne, sarebbe stata in contrasto con gli artt. 2, 3, 24 e 111 Cost..

La Corte ha *in primis* ricostruito l'evoluzione della disciplina procedimentale del giudizio di ammissibilità: l'art. 274 del codice del 1942, che richiedeva un giudizio di ammissibilità dell'azione per la dichiarazione giudiziale di paternità in camera di consiglio, con indagine sommaria e definito con decreto non reclamabile, è stato dichiarato incostituzionale dalla sentenza n. 70 del 1965, in particolare nella parte in cui escludeva la necessità del contraddittorio e dell'assistenza dei difensori e disponeva che la decisione avesse luogo con decreto non motivato e non soggetto a reclamo; in seguito a tale pronuncia la norma è stata riformata dalla legge 23 novembre 1971, n. 1047, che ha introdotto l'obbligo di motivazione e la reclamabilità del decreto alla corte d'appello, ed è stata nuovamente censurata dalla Corte, con la sentenza n. 341 del 1990, nella parte in cui, se si trattava di minore infrasedicenne, non disponeva che l'azione promossa dal genitore esercente la potestà fosse ammessa solo quando ritenuta dal giudice rispondente all'interesse del minore; tale pronuncia ha considerato sufficiente, ai fini dell'ammissibilità dell'azione, l'esistenza di elementi anche di tipo presuntivo idonei a far apparire l'azione verosimile, poiché «il procedimento in esame è ispirato a due finalità concorrenti e non in contrasto fra loro, essendo posto a tutela non solo del convenuto contro il pericolo di azioni temerarie e ricattatorie, ma anche e soprattutto del minore, il cui interesse sta nell'affermazione di un rapporto di filiazione veridico».

Con la sentenza n. 50 si pone l'accento sul fatto che «la descritta evoluzione della disciplina procedimentale del giudizio di ammissibilità ha totalmente vanificato la funzione in vista della quale tale giudizio era stato originariamente previsto dal legislatore, e cioè la protezione del convenuto da iniziative temerarie e vessatorie perseguita attraverso la sommarietà e la segretezza della cognizione […]; con la conseguenza che il giudice è abilitato dalla norma attualmente in vigore a dare alla sua cognizione l'estensione ritenuta più opportuna». Il meccanismo processuale che ne scaturisce si presta «ad incentivare, per la sua stessa struttura, strumentalizzazioni, oltre che da parte del convenuto, anche da parte dello stesso attore che, attraverso una accurata programmazione della produzione probatoria, è in grado di assicurarsi – non essendo il provvedimento di inammissibilità suscettibile di passare in giudicato – una reiterabilità, a tempo indeterminato, della istanza di riconoscimento».

La sentenza conclude, pertanto, che «l'intrinseca, manifesta irragionevolezza della norma […] fa sì che il giudizio di ammissibilità *ex* art. 274 cod. civ. si risolva in un grave ostacolo all'esercizio del diritto di azione» e in una violazione del precetto «sulla ragionevole durata del processo, gravato di una autonoma fase, articolata in più gradi di giudizio, prodromica al giudizio di merito e tuttavia priva di qualsiasi funzione».

2.2. Uguaglianza fra i coniugi

Interessante appare la sentenza n. **254**, con la quale è stato affrontato il dubbio di costituzionalità dell'art. 19, comma primo, delle disposizioni preliminari al codice civile, che,

nella parte in cui prevede che "i rapporti patrimoniali tra i coniugi sono regolati dalla legge nazionale del marito al tempo della celebrazione del matrimonio", si porrebbe in contrasto con il principio di eguaglianza sancito, in linea generale, dall'art. 3, primo comma, Cost., e, quanto ai rapporti fra i coniugi, dall'art. 29, secondo comma, Cost..

La Corte ha ritenuto fondata la questione: richiamando i propri precedenti rappresentati dalle sentenze n. 71 e 477 del 1987, che hanno sancito illegittimità costituzionale rispettivamente dell'art. 18 delle preleggi, nella parte in cui stabiliva, al fine della individuazione della legge regolatrice dei rapporti personali fra coniugi, l'applicabilità dell'ultima legge nazionale comune e, in mancanza, della legge nazionale del marito al tempo della celebrazione del matrimonio, e dell'art. 20 delle preleggi, nella parte in cui, nell'individuare la legge regolatrice dei rapporti tra genitori e figli, indicava la legge nazionale del padre, ha concluso che anche l'art. 19, privilegiando la legge nazionale del marito, realizza una discriminazione nei confronti della moglie per ragioni legate esclusivamente alla diversità di sesso, in violazione di entrambi i parametri costituzionali evocati.

2.3. La famiglia e i rapporti successori

Nell'ordinanza n. **15** – manifesta inammissibilità della questione di costituzionalità degli artt. 467 e 468 cod. civ., in riferimento all'art. 3 Cost., nella parte in cui escludono il coniuge di colui che non abbia potuto accettare l'eredità dal novero dei soggetti che possono succedere per rappresentazione – la Corte ha ricostruito i caratteri della rappresentazione, nato come strumento di tutela della famiglia del defunto e successivamente «ricondotto a diversa funzione, spostandosi l'interesse tutelato dal nucleo familiare del defunto alla stirpe del mancato successore»: la portata dell'istituto è stata modificata a seguito della sentenza n. 79 del 1969, che ha sancito l'incostituzionalità dell'art. 467 cod. civ. nella parte in cui escludeva dalla rappresentazione il figlio naturale di chi, figlio o fratello del defunto, non potendo o non volendo accettare l'eredità o il legato, non abbia discendenti legittimi, nonché dalla riforma del diritto di famiglia, che ha aggiunto ai discendenti legittimi, quali soggetti a favore dei quali opera la rappresentazione, i discendenti naturali, a prescindere dalla assenza di discendenti legittimi. Secondo il rimettente, la mancata inclusione del coniuge fra le categorie di coloro cui si applica la rappresentazione viola il principio di parità di trattamento: ma «tali conclusioni – afferma la Corte – non possono essere condivise, dovendosi tenere presente che altre norme continuano ad attribuire una posizione successoria privilegiata al figlio rispetto al coniuge», con la conseguenza che «in tale situazione non esiste una soluzione costituzionalmente obbligata», spettando, invece, al legislatore la «costituzione di una nuova, autonoma classe di successibili».

2.4. La famiglia di fatto

In relazione a questo tema devono essere richiamate due pronunce analizzate anche nel paragrafo relativo al diritto all'unità familiare dello straniero. La prima è l'ordinanza n. **192**, che ha affrontato la questione di costituzionalità dell'art. 19, comma 2, lettera *d),* del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, censurato in quanto prevede che il decreto di espulsione debba essere eseguito anche nei confronti dell'extracomunitario legato da relazione affettiva con una cittadina italiana che sia in stato di gravidanza. La pronuncia parte dall'analisi del precedente rappresentato dalla sentenza n. 376 del 2000, che ha esteso la sospensione del potere di espulsione – prevista in origine per le donne in stato di gravidanza o nei sei mesi successivi alla nascita del figlio – anche al marito convivente; secondo i Giudici costituzionali, tale estensione «presuppone una certezza dei rapporti familiari che non è dato riscontrare […] nel caso di una relazione di fatto», con la conseguenza che «la questione di legittimità costituzionale, sebbene prospettata in termini di tutela della famiglia di fatto e dei conseguenti diritti-doveri, pone in realtà in comparazione trattamenti riservati a situazioni profondamente diverse – e cioè quella del marito di cittadina extracomunitari a incinta e quella dell'extracomunitario che afferma di essere padre naturale del nascituro – e,

quindi, non irragionevolmente disciplinate in modo diverso dal legislatore». La questione è stata, perciò, giudicata manifestamente infondata.

A tale ordinanza ha fatto richiamo l'ordinanza n. **444**, per dichiarare la manifesta infondatezza di analoga questione di costituzionalità (trattasi, in questo caso, di extracomunitario legato da relazione affettiva con una donna in stato di gravidanza ed in attesa di permesso di soggiorno), sottolineando come «l'art. 31 della Costituzione è volto a salvaguardare la famiglia come società naturale fondata sul matrimonio e non può, quindi, essere invocato in riferimento ad una situazione quale quella prospettata dal rimettente».

Sezione III

I rapporti economici

1. La tutela del lavoro

Numerose sono le pronunce che, nell'anno in esame, hanno affrontato tematiche inerenti il lavoro in senso lato, con riferimento, in particolare, all'attività dei pubblici dipendenti (e tra essi degli insegnanti), ai diritti dei soggetti diversamente abili, ai caratteri del lavoro temporaneo, a tempo parziale e a tempo determinato, alla tutela dei crediti vantati dai lavoratori nei confronti del datore di lavoro.

1.1. Il pubblico impiego

In materia di pubblico impiego il maggior numero di provvedimenti concerne, a diverso titolo, l'attività di insegnamento.

In ordine cronologico deve *in primis* essere segnalata l'ordinanza n. **56**, con la quale la Corte, dichiarando la manifesta infondatezza della questione di legittimità dell'art. 35, comma 5, della legge 27 dicembre 2002, n. 289, censurato, in riferimento agli artt. 2, 3 e 35 della Costituzione, nella parte in cui prevede che il personale docente collocato fuori ruolo o utilizzato in altri compiti per inidoneità permanente ai compiti di istituto può chiedere di transitare nei ruoli dell'amministrazione scolastica o di altra amministrazione e, laddove non transiti, viene mantenuto in servizio per un periodo massimo di cinque anni dal collocamento fuori ruolo, oltre il quale si procede alla risoluzione del rapporto, ha ribadito le ragioni già espresse in numerosi precedenti ed in particolare nella sentenza n. 322 del 2005. I Giudici costituzionali hanno posto in risalto che «le tre categorie di personale che operano nel mondo della scuola – personale docente, dirigente e amministrativo, tecnico, ausiliario (personale ATA) – presentano discipline di stato giuridico distinte, che giustificano la differenziata valutazione operata dal legislatore – con scelta discrezionale non irragionevole – in ordine al collocamento fuori ruolo e all'assegnazione a compiti diversi da quelli inerenti alla qualifica di appartenenza originari». A ciò va aggiunto, con riferimento agli ulteriori parametri dell'art. 2 e dell'art. 35 Cost., che «i principi generali di tutela della persona e del lavoro […] non si traducono nel diritto al conseguimento ed al mantenimento di un determinato posto di lavoro» e non garantiscono neppure «il diritto al mantenimento di specifiche mansioni […], dovendosi piuttosto riconoscere garanzia costituzionale al solo diritto di non subire un licenziamento arbitrario».

Problematiche legate all'attività di insegnamento sono state affrontate anche nella sentenza n**. 108**, con la quale è stato escluso che il paragrafo A.4 della tabella prevista dall'art. 1, comma 1, del decreto-legge 7 aprile 2004, n. 97, convertito, con modificazioni, nella legge 4 giugno 2004, n. 143, violi l'art. 3 Cost ove non consente di attribuire a chi ha conseguito l'abilitazione presso le scuole SIS a seguito di iscrizione in soprannumero al secondo anno del corso il medesimo punteggio previsto per coloro che hanno conseguito l'abilitazione frequentando l'intero biennio di corso.

Argomenta la Corte che «i trenta punti aggiuntivi attribuiti a chi frequenta i corsi SIS – scindibili in ventiquattro punti assegnati per due anni di frequenza e sei punti per titoli di studio – compensano, nei limiti dei ventiquattro punti, il mancato punteggio derivante dal servizio effettivo», però tale punteggio «non è assegnato ai docenti che conseguono l'abilitazione presso le scuole SIS al termine di un solo anno di corso, perché essi possono espletare supplenze sia durante il corso di specializzazione per il sostegno, sia durante la frequenza del corso SIS,

acquisendo il relativo punteggio»: si tratta, infatti, «di due distinti percorsi formativi, le cui caratteristiche giustificano l'attribuzione di punteggi diversi, rapportati alle modalità di svolgimento proprie di ciascun percorso», con la conseguenza che non è ravvisabile alcuna disparità di trattamento censurabile.

Di rilievo appare la sentenza n. **297**, in cui la Corte affronta il delicato tema della posizione degli insegnanti di religione cattolica: l'art. 5, comma 1, della legge 18 luglio 2003, n. 186, che prevede l'indizione del concorso per l'immissione in ruolo di tali insegnanti e ne riserva il primo a coloro che abbiano prestato continuativamente servizio per almeno quattro anni negli ultimi dieci, era considerato dal TAR della Puglia in contrasto con gli artt. 3, 4, 51 e 97 della Costituzione, nella parte in cui fissa il requisito del servizio continuativo e non prevede, invece, il servizio di durata quadriennale, comunque prestato nello stesso arco di tempo. Premesso che «nel valutare la conformità a Costituzione della norma impugnata occorre tener conto del suo carattere eccezionale rispetto al contesto normativo in cui essa è inserita», poiché disciplina il primo inquadramento in ruolo di una categoria di insegnanti che ha operato tradizionalmente con un rapporto di servizio costituito mediante incarico annuale e non in base a concorso, la Corte ha concluso che «solo in virtù di tale carattere eccezionale, la norma sfugge al dubbio di costituzionalità»: infatti, «la scelta di introdurre una norma del genere è espressione di discrezionalità legislativa, non censurabile […] se non esercitata in modo palesemente irragionevole» e nella specie, la lamentata irragionevolezza non è riscontrabile, dato che «i tre criteri prescelti, il quadriennio, l'ambito dell'ultimo decennio e la continuità, sono tra di loro congruenti e, nell'insieme, non palesemente irragionevoli», in quanto il legislatore «ha ritenuto che l'espletamento continuativo, nell'ultimo decennio, per quattro anni, dell'insegnamento della religione cattolica costituisca indice di una più sicura professionalità».

In termini di illegittimità costituzionale si è espressa la sentenza n. **190**. I Giudici, accogliendo le censure mosse dal medesimo TAR della Puglia nei confronti dell'art. 8-*bis* del decreto-legge 28 maggio 2004, n. 136, convertito con modificazioni, nella legge 27 luglio 2004, n. 186, nella parte in cui prevedeva quote di riserva per i soggetti disabili nell'attribuzione degli incarichi annuali di presidenza e nelle procedure concorsuali per la dirigenza scolastica, hanno evidenziato come «le quote di riserva nelle assunzioni presso le pubbliche amministrazioni postul[i]no necessariamente lo stato di disoccupazione del soggetto interessato», con la conseguenza che «l'art. 8-*bis*, che deve essere riferito al personale in servizio, risultando altrimenti privo di destinatari, introduce una deroga al necessario stato di disoccupazione» per i soli dirigenti scolastici.

La Corte ha posto l'accento sul fatto che «nella ponderazione degli interessi in gioco, quelli ispirati al principio di eguaglianza e del merito e quelli ispirati al principio solidaristico, la Costituzione consente la prevalenza del secondo sul primo per quanto attiene all'accesso al lavoro, ma non prevede altrettanto per la progressione in carriera dei disabili già occupati», con la conseguenza che «la legge ordinaria che, oltre a favorire l'accesso dei disabili al lavoro, ne agevola la carriera, produce una irragionevole compressione dei principi dell'eguaglianza e del merito, a danno dell'efficienza e del buon andamento della pubblica amministrazione» ed è, pertanto, costituzionalmente illegittima.

Con la sentenza n. **390** la Corte è tornata sul tema delle incompatibilità con l'esercizio della professione forense per i pubblici dipendenti, affrontando tre diverse questioni di legittimità costituzionale, sollevate dai Tribunali di Napoli e Cuneo, riguardanti gli artt. 1 e 2 della legge 25 novembre 2003, n. 339

Considerato che le censure mosse dal primo Tribunale per violazione degli artt. 3 e 4 Cost. sono state ritenute inammissibili per difetto di rilevanza nel giudizio *a quo,* sono da analizzare in questa sede i dubbi prospettati dal secondo Giudice nei confronti del solo art. 1, per contrasto con gli artt. 3, 4, 35 e 41 Cost., giudicati dalla Corte non fondati.

L'art. 1 stabilisce che non si applicano agli avvocati i commi 56, 56-bis e 57, che consentono l'iscrizione agli albi professionali dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni con contratto di lavoro a tempo parziale, quando la prestazione lavorativa non sia superiore al 50% di quella a

tempo pieno: secondo il rimettente, la norma violerebbe l'art. 3 Cost., in quanto analogo divieto non vale per tutte le altre libere professioni ed appare ingiustificato, l'art. 4, che riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro, l'art. 35, che tutela il lavoro in tutte le sue forme, e l'art. 41, poiché il divieto, limitativo della concorrenza, non può dirsi dettato da "fini sociali".

Secondo la Corte le suddette censure sono da disattendere.

Di particolare interesse la motivazione relativa alla violazione dell'art. 3 Cost.: la Corte ha concluso che non appare manifestamente irragionevole la scelta del legislatore di escludere la sola professione forense dal novero di quelle – cioè tutte le altre per l'esercizio delle quali è prescritta l'iscrizione ad un albo – alle quali i pubblici dipendenti a part time c.d. ridotto possono accedere, poiché tale professione presenta maggiori e più frequenti rischi di inconvenienti dalla "commistione" fra pubblico impiego e libera professione; ciò anche considerando che tale opzione è coerente con la caratteristica – peculiare della professione forense – dell'incompatibilità con qualsiasi "impiego retribuito, anche se consistente nella prestazione di opera di assistenza o consulenza legale, che non abbia carattere scientifico o letterario" (art. 3 del R.d.l. 27 novembre 1933, n. 1578 sull'ordinamento della professione di avvocato).

Inoltre, è priva di consistenza anche la censura secondo cui la legge contestata creerebbe una disparità di trattamento ancor più accentuata considerando la normativa comunitaria, in particolare gli artt. 2 e 5, comma 1, della direttiva 98/5/CE, poiché l'avvocato straniero che sia pubblico dipendente può esercitare in Italia mentre l'omologo italiano non può esercitare neppure negli altri Stati membri. Tale censura trascura, infatti, l'art. 8 della direttiva *de qua*, secondo cui "l'avvocato iscritto nello Stato membro ospitante con il titolo professionale di origine può esercitare la professione come lavoratore subordinato di un ente pubblico o privato, qualora lo Stato membro ospitante lo consenta agli avvocati iscritti con il titolo professionale che esso rilascia".

Questa norma «esclude in radice che possa realizzarsi la disparità di trattamento ipotizzata dal rimettente», come chiarisce inequivocabilmente il d.lgs. 2 febbraio 2001, n. 96, che alla direttiva ha dato attuazione, «il cui art. 5, comma 2, estende agli avvocati di altri Stati membri – sia stabiliti sia integrati in Italia – le norme sull'incompatibilità che riguardano l'esercizio della professione di avvocato».

Significativa è l'ordinanza n. **194,** in cui viene analizzato il problema della esclusione degli appartenenti alla carriera diplomatica dalla facoltà di ottenere il trattenimento in servizio sino al settantesimo anno di età. Nel giudicare manifestamente infondata la questione di costituzionalità sollevata, per contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost., avverso l'art. 1-*quater,* comma 1, del decreto-legge 28 maggio 2004, n. 136, convertito, con modificazioni, nella legge 27 luglio 2004, n. 186, la Corte ha osservato che «la particolare natura delle funzioni proprie degli appartenenti alla carriera diplomatica e l'esistenza di un ordinamento speciale che tale carriera disciplina, non consentono di invocare il principio di eguaglianza né quello di buon andamento della P.A. per censurare una delle diversità esistenti tra l'ordinamento speciale dei diplomatici e quello generale degli altri pubblici dipendenti».

Deve essere citata anche la sentenza n. **138**, che ha ritenuto inammissibile, per difetto di motivazione sulla rilevanza, il dubbio di costituzionalità dell'art. 34, comma 3, ultimo periodo, della legge della Regione Umbria 20 gennaio 1998, n. 3, che, nella parte in cui prevede la risoluzione di diritto dei rapporti di lavoro, in corso alla data di entrata in vigore della legge, dei direttori generali con le soppresse USL, era considerato dai rimettenti in contrasto con l'art. 3 Cost., per l'ingiustificata disparità di trattamento fra i direttori generali delle USL dell'Umbria e "tutti coloro che hanno stipulato contratti analoghi sulla base della normativa statale e non vedono compromessa la loro posizione dalla legge regionale".

Sul tema della mancata corresponsione ai magistrati dell'indennità giudiziaria nel periodo di congedo straordinario per malattia**,** la sentenza n. **287,** nel solco di precedente giurisprudenza conforme, ha ritenuto non fondata la questione di legittimità dell'art. 3 della legge 19 febbraio 1981, n. 27, evidenziando come non sussista la lamentata violazione dell'art. 3 Cost., per

ingiustificata disparità di trattamento tra magistrati e impiegati amministrativi delle cancellerie e delle segreterie giudiziarie, «a causa della mancanza di omogeneità tra le due categorie di dipendenti e del diverso meccanismo di determinazione dei rispettivi trattamenti retributivi», nonché della «diversità ormai riscontrabile sul piano delle fonti della disciplina dei rispettivi rapporti di impiego».

La Corte ha, altresì, respinto le censure relative alla violazione dell'art. 36 Cost., poiché, «al fine di verificare la legittimità delle norme in tema di trattamento economico dei lavoratori dipendenti in relazione al disposto dell'art. 36 […] occorre far riferimento, non già alle singole componenti di quel trattamento, ma alla retribuzione nel suo complesso».

Con considerazioni in parte analoghe in merito alla violazione del principio di eguaglianza, l'ordinanza n. **290** ha concluso per la manifesta infondatezza della questione di costituzionalità del suddetto art. 3 della legge n. 27 del 1981 per la parte in cui esclude la corresponsione dell'indennità durante il periodo di astensione obbligatoria per gravidanza.

Non risultano vulnerati neppure l'art. 37 Cost., poiché la mancata erogazione dell'indennità «non vale a far considerare il trattamento complessivamente assicurato alla donna magistrato come insufficiente ai fini della tutela imposta dalla norma costituzionale», né gli artt. 29 e 30 Cost., «perché la tutela della famiglia e dei minori non esige necessariamente la corresponsione, oltre che dello stipendio, anche dell'indennità giudiziaria», né l'art. 97 Cost., «poiché quel precetto costituzionale non può essere invocato al fine di giustificare la pretesa al conseguimento di miglioramenti economici», nè, infine, gli artt. 104 e 108 Cost., «perché la norma, limitandosi a stabilire le modalità di erogazione di una componente del trattamento economico dei magistrati, non può certo essere considerata come disposizione che lede le garanzie di quel trattamento in maniera tale da configurare un attentato all'indipendenza dei giudici».

Sullo stesso tema si registrano altresì le ordinanze n. **10** (restituzione atti al giudice *a quo* per sopravvenuta modifica normativa *ex* legge 30 dicembre 2004, n. 311) e n. **302** (manifesta inammissibilità per omessa motivazione in ordine alla perdurante rilevanza della questione alla luce della modifica normativa *ex* legge n. 311 del 2004).

1.2. I lavoratori disabili

In tema di tutela del soggetto portatore di handicap, oltre alla sopra citata sentenza n. 190, merita attenzione la sentenza n. **140** che, nel giudicare non fondata, nei sensi indicati in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, della legge 29 marzo 1985, n. 113, censurato, in riferimento agli artt. 3 e 36 Cost., nella parte in cui, secondo il rimettente, avrebbe consentito di concedere l'indennità di mansione solo ai centralinisti non vedenti occupati in base alle norme relative al loro collocamento obbligatorio e non anche a quelli assunti in via ordinaria, ha ritenuto possibile un'interpretazione della norma impugnata coerente con i parametri costituzionali indicati dal rimettente: infatti, attraverso una ricostruzione sistematica della normativa in materia, si evince che l'indennità *de qua* è essenzialmente «"corrispettivo" dell'obiettiva gravosità della prestazione lavorativa connessa alla menomazione visiva, oltre che della particolare natura delle mansioni espletate, nonchè dell'impossibilità per i non vedenti di essere adibiti a mansioni alternative», con la conseguenza che appare «del tutto irrilevante la particolare modalità di accesso all'occupazione dei centralinisti non vedenti». Non sarebbe, invero, ragionevole la distinzione tra un lavoratore non vedente che, in regime di piena libertà, sia stato assegnato a mansioni di centralinista, ed altro lavoratore non vedente che, avviato obbligatoriamente a copertura dei posti di riserva di cui alla legge n. 113 del 1985, venga occupato nelle medesime mansioni.

1.3. Tipologie particolari di rapporto di lavoro

Con la sentenza n. **58** la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per contrasto con gli artt. 3 e 35 ed assorbito l'ulteriore parametro invocato, dell'art. 117, comma 1, lettera *c),* della legge 23 dicembre 2000, n. 388, che, novellando il testo dell'art. 10 della legge 24 giugno 1997, n. 196, dispone che il contratto per prestazioni di lavoro temporaneo presso l'impresa utilizzatrice, in caso di mancanza della forma scritta, si trasforma in contratto di lavoro "a tempo determinato" anziché "a tempo indeterminato" alle dipendenze dell'impresa fornitrice.

La Corte ricostruisce *in primis* la normativa vigente in materia di "lavoro temporaneo" desumibile dalla citata legge n. 196 del 1997: «in sostanza il prestatore di lavoro temporaneo, dipendente dell'impresa fornitrice, svolge, per la durata della prestazione lavorativa presso l'impresa utilizzatrice, la propria attività nell'interesse e sotto la direzione ed il controllo di questa». Il testo originario dell'art. 10 prevedeva che il contratto per prestazioni di lavoro temporaneo privo della forma scritta si trasformasse in contratto "a tempo indeterminato" alle dipendenze dell'impresa fornitrice, a tutela del lavoratore. La sostituzione, ad opera della norma censurata, della locuzione "a tempo indeterminato" con quella "a tempo determinato" comporta, secondo la Corte, violazione del principio di ragionevolezza e del principio di tutela del lavoro in tutte le sue forme: «la finalità sanzionatoria per il datore di lavoro è [infatti] contraddittoriamente perseguita attraverso la trasformazione del rapporto in un tipo contrattuale (a tempo determinato) che comporta, per il lavoratore, parte debole del rapporto, una tutela inferiore rispetto al tipo contrattuale voluto dalle parti (a tempo indeterminato)». A conferma dell'irrazionalità della modifica, la Corte richiama infine anche la «mancanza di alcuna indicazione per la determinazione della durata del rapporto in conseguenza della trasformazione del contratto» e «la sua sostanziale inoperatività in caso di contratto […] stipulato sin dall'origine a tempo determinato (e però privo della forma scritta …)».

Alla tutela dei lavoratori agricoli stagionali si riferisce l'ordinanza n. **252**, in cui la Corte, disponendo la restituzione degli atti al giudice rimettente in ordine alla questione di costituzionalità degli artt. 10, commi 9 e 10, e 11, commi 1 e 2, del d.lgs. 6 settembre 2001, n. 368, censurati in quanto sopprimono il diritto di precedenza nelle assunzioni di tali lavoratori, già occupati negli anni precedenti con contratti a termine, ha sottolineato come la sopravvenuta sentenza della Corte di giustizia, che costituisce *ius superveniens*, nel fornire una lettura complessiva della direttiva 1999/70/CE di cui le norme censurate rappresentano attuazione, abbia affermato che «una *reformatio in peius* della protezione offerta dalla legislazione nazionale ai lavoratori nel settore dei contratti a tempo determinato non è, in quanto tale, vietata dall'accordo quadro quando non sia in alcun modo collegata con l'applicazione di questo», con conseguente necessità per il rimettente di meditare sulla persistente rilevanza e non manifesta infondatezza della questione propostagli.

Il lavoro stagionale non può essere equiparato al lavoro a tempo parziale verticale, rispetto al quale presenta notevoli elementi di differenziazione: sulla base di questo assunto nella sentenza n. **121** viene dichiarata non fondata la questione di costituzionalità dell'art. 45, terzo comma, del regio decreto-legge 4 ottobre 1935, n. 1827, convertito, con modificazioni, nella legge 6 aprile 1936, n. 1155, il quale non contempla fra gli aventi diritto alla indennità per la disoccupazione involontaria i lavoratori occupati con contratto a tempo parziale verticale su base annua semestrale che abbiano chiesto di rimanere iscritti nelle liste di collocamento per i periodi di inattività, così violando, secondo il rimettente, il disposto degli artt. 3 e 38 Cost..

La Corte ha anzitutto richiamato il precedente rappresentato dalla sentenza n. 160 del 1974, secondo la quale la questione di costituzionalità dell'art. 76 del medesimo regio decreto-legge, che esclude la spettanza dell'indennità nel caso di disoccupazione nei periodi di stagione morta, per le lavorazioni soggette a disoccupazione stagionale, non è fondata "nei sensi indicati in motivazione ", poiché «il lavoratore, rimasto privo di lavoro durante tale periodo di sosta, può senz'altro acquisire il diritto all'indennità di disoccupazione, purché chieda la iscrizione nelle liste di collocamento per altre occupazioni» e considerato che, nel lavoro stagionale, la prevedibilità

del rischio di disoccupazione, fisiologico per la naturale alternanza di periodi di attività produttiva e periodi di sosta, non basta a rendere la disoccupazione volontaria.

Peraltro, secondo la sentenza n. 121 in esame, «rispetto al lavoro stagionale […] il tipo contrattuale del tempo parziale verticale presenta sicuri elementi di differenziazione. In particolare, nel lavoro stagionale il rapporto cessa a "fine stagione", sia pure in vista di una probabile nuova assunzione stagionale; nel lavoro a tempo parziale verticale invece il rapporto "prosegue" anche durante il periodo di sosta, pur con la sospensione delle corrispettive prestazioni, in attesa dell'inizio della nuova fase lavorativa. Pertanto il lavoratore stagionale non può contare sulla retribuzione derivante dall'eventuale nuovo contratto, mentre il lavoratore a tempo parziale può fare affidamento sulla retribuzione per il lavoro che presterà dopo il periodo di pausa». Conseguentemente, conclude la Corte, l'esclusione del diritto all'indennità per questa seconda categoria di lavoratori non viola il disposto dell'art. 3 Cost., «per le differenze esistenti tra le due situazioni poste a confronto», né viola l'art. 38 Cost., «perché nel tempo parziale verticale il rapporto di lavoro perdura anche nei periodi di sosta, assicurando al lavoratore una stabilità ed una sicurezza retributiva, che impediscono di considerare costituzionalmente obbligata una tutela previdenziale (integrativa della retribuzione) nei periodi di pausa della prestazione».

1.4. La tutela dei crediti del lavoratore

In tema di pignoramento dei crediti del lavoratore, la sentenza n. **259** ha sancito la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1246, comma primo, numero 3, cod. civ. e dell'art. 545, comma quarto, cod. proc. civ. che, secondo consolidata interpretazione della Suprema Corte costituente "diritto vivente", non prevedono che la compensazione dei crediti del lavoratore per stipendio, salario o altre indennità relative al rapporto di lavoro, comprese quelle dovute a causa di licenziamento, debba avvenire nei limiti della misura di un quinto anche nel caso in cui il credito opposto in compensazione abbia origine dal medesimo rapporto di lavoro.

L'orientamento giurisprudenziale ricordato muove dalla premessa in base alla quale «l'istituto della compensazione presuppone l'autonomia dei rapporti cui si riferiscono i contrapposti crediti delle parti, autonomia che non sussisterebbe allorché i rispettivi crediti e debiti abbiano origine da un unico rapporto». Secondo la Corte, questo orientamento «non può certamente ritenersi confliggente con l'art. 3 della Costituzione nella parte in cui vieta ingiustificate disparità di trattamento (qui, tra creditori)». La circostanza che il credito del datore di lavoro abbia il fatto costitutivo in un delitto «non è idonea a rendere *in toto* equiparabile il credito del datore di lavoro a quello di un qualsiasi altro creditore, e quindi a rendere privo di razionale giustificazione l'orientamento giurisprudenziale che ravvisa la specificità di quel credito nella circostanza che l'obbligazione risarcitoria dell'*ex* dipendente scaturisce da un comportamento che non solo ha nell'esistenza del rapporto di lavoro la sua necessaria ed insostituibile occasione, ma che costituisce anche grave violazione dei doveri del prestatore di lavoro verso il datore». Non sussiste neppure la violazione dell'art. 36 Cost., in relazione all'art. 545, comma quarto, cod. proc. civ., dal momento che «la norma del codice di rito – se è vero che contempera l'interesse del creditore al recupero del proprio credito e quello del lavoratore a non veder vanificata la funzione alimentare del credito retributivo […] – non costituisce una modalità obbligata per realizzare tale contemperamento […] e, tanto meno, per realizzarlo nella misura ivi prevista nei confronti di qualsiasi credito».

In materia di prescrizione dei diritti dei lavoratori di particolare interesse si presenta la sentenza n. **354**. La Corte, respingendo le censure di violazione degli artt. 3 e 24 Cost., rivolte agli artt. 373 e 937 del regio decreto 30 marzo 1942, n. 327, secondo i quali, in caso di rapporto di lavoro nautico e con il personale di volo, assistito da tutela reale, la prescrizione biennale dei crediti da lavoro decorre non in costanza di rapporto ma dalla cessazione dello stesso, ha posto l'accento sulle peculiarità che caratterizzano i due tipi di rapporto: «la *ratio* delle norme censurate

affonda le sue radici in alcune caratteristiche tipiche del contratto di arruolamento e del contratto con il personale di volo, le cui persistenti peculiarità rispetto al lavoro ordinario sono connesse sia al momento genetico del rapporto di lavoro e sia alle particolari modalità di erogazione della prestazione lavorativa». Il fondamento razionale delle disposizioni censurate ricavabile dal sistema del codice della navigazione, consiste nel fatto che le prestazioni «del personale di bordo o di volo sono destinate ad espletarsi in luoghi diversi da quello di assunzione e di residenza del dipendente», con conseguente «impossibilità (per i rapporti a viaggio) o [..] particolare difficoltà (nel rapporto a più viaggi, in quello a tempo determinato e in quelli a tempo indeterminato) di esercizio del diritto, connesse alla fisica lontananza dal foro competente». Pertanto, la specificità del fondamento razionale delle norme giustifica, secondo la Corte, la diversità di regime rispetto al lavoro comune, con conseguente infondatezza delle censure di violazione dell'art. 3 Cost..

Quindi, ammesso il regime differenziato di decorrenza della prescrizione, «la posizione del datore di lavoro rispetto alla protrazione nel tempo del diritto di azione del lavoratore deve essere considerata alla stregua di un mero inconveniente pratico», inidoneo a compromettere il diritto di difesa del datore di lavoro.

2. La previdenza

Come la giurisprudenza degli anni passati, anche la produzione del 2006 si caratterizza per un elevato numero di pronunce in materia previdenziale, pronunce che toccano temi assai diversificati, quali l'indebito previdenziale, le pensioni privilegiate, le pensioni dei dipendenti pubblici, il trattamento di fine rapporto, l'assicurazione contro gli infortuni e le malattie professionali.

Oltre ai provvedimenti di seguito analizzati, ineriscono a tematiche riconducibili alla previdenza anche la sentenza n. **274,** sulla riduzione dei contributi previdenziali ed assistenziali dovuti da imprese agricole site in zone montane o svantaggiate, e la sentenza n. **324**, sul riconoscimento della pensione di inabilità ai soli stranieri in possesso della carta di soggiorno: dal momento che i principi di diritto da queste enucleabili coinvolgono più direttamente il tema della efficacia retroattiva delle norme, per un esame delle stesse si rinvia al capitolo relativo alle fonti. A tali pronunce si aggiungono la sentenza n. **311,** che, analizzata nel capitolo sul principio di eguaglianza, viene in questa sede menzionata in quanto qualifica la pensione indiretta di guerra come «diritto che spetta a titolo originario, in base al vincolo familiare», e la sentenza n. **137**, per la quale si veda il paragrafo sul diritto al lavoro.

2.1. L'indebito previdenziale

Nel 2006 si registrano due interessanti provvedimenti in tema di indebito previdenziale. Con la sentenza n. **1** la Corte ha risolto nel senso della non fondatezza due distinti dubbi di costituzionalità che, avendo il medesimo oggetto, sono stati affrontati congiuntamente: in particolare, concernono l'art. 1, commi 260 e 261, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, e l'art. 38, commi 7 e 8, della legge 28 dicembre 2001, n. 448, censurati, con riferimento agli artt. 3 e 38 della Costituzione, laddove prevedono che nei confronti di chi abbia percepito indebitamente prestazioni pensionistiche a carico degli enti pubblici di previdenza obbligatoria, rispettivamente per periodi anteriori al 1 gennaio 1996 e al 1 gennaio 2001, non si faccia luogo al recupero dell'indebito qualora il reddito personale imponibile ai fini IRPEF per l'anno 1995 e per l'anno 2000 sia pari o inferiore rispettivamente a £ 16.000.000 o a € 8.263,31 e che, in caso di reddito superiore, l'indebito sia irripetibile nei limiti di un quarto del riscosso. La Corte, dopo una scrupolosa ricostruzione della normativa succedutasi in materia, evidenzia come la sentenza n. 39 del 1993 richiamata dai rimettenti, con la quale era stata dichiarata l'illegittimità della previgente disciplina di cui all'art. 13, comma 1, della legge n. 412 del 1991, nella parte in cui estendeva le

innovazioni introdotte in tema di ripetizione dell'indebito previdenziale ai rapporti sorti prima della sua entrata in vigore, si riferisse ad una fattispecie ben diversa, in quanto il legislatore del 1991, nel rendere più rigorosa la disciplina a regime dell'indebito previdenziale, ne aveva previsto l'applicazione retroattiva. Viceversa, la normativa censurata non interviene sulla disciplina a regime bensì ne introduce una speciale e derogatoria rispetto al passato. Secondo la Corte, «nelle norme impugnate non è ravvisabile una lesione, costituzionalmente rilevante, dell'affidamento dei percettori di prestazioni pensionistiche non dovute»: infatti, nel nostro ordinamento norme retroattive sono ammissibili, purché non irragionevoli, soprattutto laddove la retroattività sia giustificata dalla sistematicità dell'intervento innovatore e dall'esigenza di uniformare il trattamento delle situazioni giuridiche pendenti e di quelle future. A ciò si aggiunga che l'affidamento del pensionato nell'irripetibilità di trattamenti pensionistici indebitamente percepiti in buona fede è tanto più meritevole di tutela quanto più si tratti di pensionati con reddito non elevato, che destinano le prestazioni pensionistiche al soddisfacimento di bisogni alimentari propri e della famiglia. Sotto questo profili, conclude la Corte, la normativa censurata, attraverso il criterio reddituale, garantisce l'irripetibilità degli indebiti ai pensionati più deboli e, comunque, ne esclude la ripetibilità totale.

L'art. 38, commi 7 e 8, della legge n. 448 del 2001 è al centro anche dell'ordinanza n. **178,** che non ha ravvisato il contrasto con l'art. 3 Cost. ipotizzato dal rimettente sotto il profilo dell'ingiustificata disparità fra i trattamenti pensionistici erogati dall'INPS, per i quali vale la nuova disciplina dell'indebito previdenziale, e quelli erogati dall'INPDAP, per i quali non è prevista. La Corte ha, infatti, rimarcato che «non sussiste un'esigenza costituzionale che imponga per l'indebito previdenziale e per quello assistenziale un'identica disciplina, atteso che […] rientra nella discrezionalità del legislatore porre distinte discipline speciali adattandole alle caratteristiche dell'una o dell'altra prestazione»; inoltre, la normativa censurata, stante il «carattere straordinario ed eccezionale», è intrinsecamente inidonea a fungere da *tertium comparationis*: «trattandosi di una disciplina del tutto speciale, rientra nella discrezionalità del legislatore definirne l'ambito di applicabilità nel senso della sua limitazione alle prestazioni previdenziali indebitamente erogate dall'INPS».

2.2. Le pensioni privilegiate

In materia di pensioni privilegiate, la sentenza n. **83**, dichiarando non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, quarto comma, della legge 26 luglio 1965, n. 965, censurato, in riferimento all'art. 3 Cost., nella parte in cui stabilisce che, ai fini della pensione diretta di privilegio dei dipendenti degli enti locali, per infermità ascrivibili alla prima categoria della tabella A di cui al d.P.R. 30 dicembre 1981, n. 834, l'aliquota indicata alla lettera *a)* dello stesso articolo deve essere considerata in nessun caso inferiore a 0,66667 invece che a 0,80, così come previsto per i dipendenti statali, ha posto l'accento sulla non comparabilità tra il trattamento pensionistico privilegiato dei dipendenti degli enti locali e quello dei dipendenti statali, posti a confronto dal rimettente, non comparabilità che si collega al fatto che, mentre «per i dipendenti degli enti locali la percentuale dello 0,66667 assicura una soglia minima di quantificazione del trattamento privilegiato», viceversa, per i dipendenti statali, «la percentuale dello 0,80 prevista per il calcolo della pensione di privilegio nei casi in cui ricorrano le infermità citate – lungi dall'introdurre una soglia siffatta – costituisce l'unica aliquota applicabile». Pertanto, la sentenza additiva richiesta «non parificherebbe le due discipline» ma avrebbe come unico effetto «elevare il limite minimo della pensione privilegiata dei dipendenti degli enti locali, mediante l'applicazione ad essa di una fra le plurime aliquote utilizzate per il calcolo delle pensioni privilegiate delle varie categorie di dipendenti statali». La Corte ha ribadito che, come già evidenziato nella precedente giurisprudenza, «i diversi sistemi pensionistici hanno una loro specificità, e la circostanza che le discipline in essi previste non siano uniformi non lede di per sé il principio di eguaglianza, salvo il caso […] di un'eventuale irragionevolezza della differenza di disciplina», che nella specie la Corte ha escluso, stante la diversità di funzione cui assolve

l'aliquota prevista dalla norma censurata rispetto a quella evocata come *tertium comparationis*.

In ordine alle pensioni privilegiate militari, l'ordinanza n. **166** ha disatteso le censure mosse all'art. 2 del regio decreto-legge 19 gennaio 1939, n. 295, come modificato dall'art. 2, quarto comma, della legge 7 agosto 1985, n. 428 riguardo alla denunciata ingiustificata applicazione ai ratei pensionistici della medesima prescrizione quinquennale relativa ai ratei arretrati delle pensioni di quiescenza anziché della prescrizione decennale applicabile ai crediti di natura indennitaria. Il rimettente contesta che la norma, con il termine "rate di pensione e differenze arretrate dovute dallo Stato che si prescrivono con il decorso di cinque anni dal giorno in cui il diritto può esser fatto valere", accomuna di fatto, relativamente alla maturazione della prescrizione estintiva, i ratei accessori arretrati delle pensioni con valenza "retributiva" e quelli derivanti da pensioni privilegiate aventi connotati "indennizzatori". Perciò, posto che le pensioni privilegiate avrebbero carattere reintegrativo della lesione da fatto lecito e dovrebbero seguire la regola di tutti i diritti personali di credito soggetti a prescrizione decennale, la norma sarebbe in contrasto con gli artt. 3 e 36 Cost.

Il rimettente invoca come *tertium comparationis* la disciplina dettata dagli artt. 934 e ss. cod. civ. per la prescrizione del diritto del proprietario del fondo privato acquistato dalla P.A. per accessione invertita, assumendo che, in base all'interpretazione fornita dalla Suprema Corte, «verrebbe qui in considerazione – al pari della pensione privilegiata che avrebbe una funzione di indennizzo derivante da fatto lecito – un risarcimento per fatto lecito e, segnatamente, "un diritto personale di credito soggetto alla prescrizione ordinaria decennale e non a quella quinquennale in materia di risarcimento del danno da fatto illecito»; invece, secondo la Corte, fra il termine di raffronto e la norma denunciata «non è dato ravvisare, con tutta evidenza, alcuna omogeneità» e il prescelto *tertium comparationis,* «oltre ad essere inconferente, viene assunto in base ad un'interpretazione quasi isolata del giudice di legittimità»; inoltre, il rimettente «erra nel ritenere che le pensioni privilegiate dei militari di carriera, a differenza di quelle normali, present[i]no la peculiarità di non postulare un precedente rapporto contributivo, ma di servizio», poiché, viceversa, «è orientamento consolidato di questa Corte […] che le pensioni privilegiate ordinarie, civili e militari, hanno titolo in un rapporto di dipendenza, volontariamente costituito, e rappresentano la proiezione di un precedente trattamento economico di servizio, del quale condividono la natura reddituale di retribuzione differita e ciò al pari delle pensioni normali di quiescenza, tanto da potersi ravvisare l'unicità della figura del diritto al trattamento pensionistico sia normale sia privilegiato».

2.3. Le pensioni dei pubblici dipendenti

In merito al trattamento pensionistico dei lavoratori dipendenti, la Corte è stata chiamata a valutare problematiche inerenti al riscatto degli anni di studio e, con la sentenza n. **367**, ha stabilito la non fondatezza della questione di legittimità dell'art. 2-*novies* del decreto-legge 2 marzo 1974, n. 30, convertito, con modificazioni, nella legge 16 aprile 1974, n. 114, come modificato dall'art. 2, terzo comma, del decreto-legge 1 ottobre 1982, n. 694, convertito, con modificazioni, nella legge 29 novembre 1982, n. 881, e dell'art. 2 del d.lgs. 30 aprile 1997, n. 184, che violerebbero l'art. 3 Cost. nella parte in cui non prevedono la facoltà di riscattare i periodi corrispondenti alla durata degli studi presso l'Accademia di belle arti per gli iscritti al Fondo pensioni lavoratori dipendenti, quando il corso di studi sia propedeutico allo svolgimento dell'attività lavorativa da parte dell'interessato.

Le norme *de quibus* riconoscono il diritto al riscatto del corso legale di laurea ai lavoratori privati iscritti al Fondo pensioni lavoratori dipendenti e prevedono la riscattabilità dei titoli universitari individuati dalla legge 19 dicembre 1990, n. 341, con l'unica condizione che si tratti di titolo riscattabile presso l'INPS. Diversamente, per i dipendenti delle pubbliche amministrazioni, è prevista, come condizione necessaria per il riscatto, la strumentalità dei titoli rispetto all'immissione in servizio o alla progressione in carriera, strumentalità «preordinata a

garantire che la preparazione professionale riceva ogni migliore considerazione ai fini di quiescenza» nonché ad «immettere nelle carriere direttive personale idoneo per preparazione e cultura, in armonia con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione». Pertanto, ha concluso la sentenza, «il nesso di strumentalità tra titolo di studio e attività lavorativa è essenziale al lavoro pubblico per il quale rileva l'art. 97 Cost., mentre è estraneo al lavoro privato. Non sussiste, dunque, quella omogeneità di situazioni che renderebbe ingiustificata la diversa regolamentazione adottata in ordine alle condizioni che legittimano il diritto di riscatto nel settore pubblico rispetto a quello privato».

In tema di trattamento pensionistico dei magistrati interessante appare l'ordinanza n. **202**, in cui la Corte, concludendo per la manifesta infondatezza della questione di costituzionalità degli art. 2 della legge 8 agosto 1991, n. 265, 11 del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 503, 59 della legge 27 dicembre 1997, n. 449 e 69 della legge 23 dicembre 2000, n. 388 considerati dal rimettente in contrasto con gli artt. 36, 38 e 53 Cost. laddove si limitano a prevedere un meccanismo di perequazione dell'importo dei trattamenti pensionistici alle variazioni del costo della vita, così determinando un significativo depauperamento del trattamento pensionistico dei magistrati collocati a riposo, sia nei riguardi dei colleghi in servizio attivo, sia nei riguardi dei magistrati collocati a riposo successivamente, ha ribadito, in linea con i precedenti in materia, che «il principio della proporzionalità della pensione alla quantità e qualità del lavoro prestato, nonché della sua adeguatezza alle esigenze di vita del lavoratore e della sua famiglia – […] non impone affatto il necessario adeguamento del trattamento pensionistico agli stipendi, giacché spetta alla discrezionalità del legislatore determinare le modalità di attuazione del principio sancito dall'art. 38 della Costituzione». E' di tutta evidenza, quindi, che «non rappresenta vulnerazione dei canoni costituzionali evocati dal rimettente il fatto che il legislatore […], nel prevedere un meccanismo di adeguamento delle retribuzioni del personale in servizio, non abbia parallelamente esteso analogo adeguamento ai trattamenti pensionistici della medesima categoria. E questo tanto più quando tale meccanismo – sottolinea significativamente la Corte – appaia elemento intrinseco della struttura delle retribuzioni dei magistrati, avendo la peculiare *ratio* di attuare il precetto costituzionale dell'indipendenza e di evitare che essi siano soggetti a periodiche rivendicazioni nei confronti di altri poteri».

2.4. Il tetto della retribuzione pensionabile

L'art. 12, settimo comma, del d.P.R. 31 dicembre 1971, n. 1420 e l'art. 11, comma 2, della legge 30 dicembre 1991, n. 412 sono al centro della decisione assunta con la sentenza n. **120**.

La prima disposizione è stata contestata in riferimento all'art. 3 Cost., perché determina la retribuzione da porre a base del calcolo per la pensione corrisposta ai lavoratori dello spettacolo dall'ENPALS in misura inferiore alla retribuzione effettivamente percepita ed a quella su cui vengono calcolati i contributi, dando così luogo, secondo il rimettente, ad un'ingiustificata disparità di trattamento rispetto agli assicurati presso l'INPS. La seconda, invece, viene censurata in riferimento anche agli artt. 36, primo comma, e 38, primo comma, Cost., nella parte in cui, insieme alla introduzione di una più elevata contribuzione previdenziale sui compensi dati agli artisti lirici, non ha disposto un corrispondente proporzionale aumento del massimo della retribuzione calcolabile ai fini della pensione.

La Corte, rilevato che la tesi sostenuta dai giudici *a quibus* si fonda sul presupposto che, «mentre per i lavoratori assicurati presso l'INPS la misura della retribuzione pensionabile è stata elevata dall'art. 21, comma 6, della legge n. 67 del 1988 […], il limite della retribuzione pensionabile sarebbe rimasto invariato per i lavoratori assicurati presso l'ENPALS», sottolinea come i rimettenti non si siano fatti carico di esaminare l'art. 5 del decreto-legge 18 gennaio 1993, n. 11, convertito, con modificazioni, nella legge 19 marzo 1993, n. 70, che reca la rubrica "interpretazione autentica" e stabilisce che "le disposizioni di cui alla legge 11 marzo 1988, n. 67, articolo 21, comma 6, devono essere interpretate nel senso che si applicano anche

all'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti gestita dall'Ente nazionale di previdenza ed assistenza per i lavoratori dello spettacolo".

2.5. La pignorabilità del trattamento pensionistico

Con la sentenza n. **256** la Corte è tornata sul tema, già più volte affrontato, della pignorabilità delle pensioni e ha ritenuto costituzionalmente illegittimo, perché in contrasto con l'art. 3 Cost., l'art. 1 della legge 9 novembre 1955, n. 1122, nella parte in cui esclude – a differenza di quanto disposto da altre norme con riguardo alle retribuzioni, alle pensioni e alle indennità erogate dall'INPS, nonché alle pensioni erogate ai dipendenti della pubblica amministrazione – la pignorabilità per ogni credito dell'intero ammontare della pensione erogata dall'Istituto nazionale di previdenza di giornalisti italiani anziché prevedere l'impignorabilità, con le eccezioni previste dalla legge per crediti qualificati, della sola parte della pensione necessaria ad assicurare al pensionato mezzi adeguati alle esigenze di vita e la pignorabilità nei limiti del quinto della residua parte. Secondo la Corte, non esiste alcuna ragione che giustifichi il peculiare trattamento riservato alle pensioni erogate dall'INPGI rispetto a quello previsto per le pensioni dei dipendenti sia pubblici che privati, in quanto, «poiché l'impignorabilità si risolve in una limitazione della garanzia patrimoniale […] e in una compressione del diritto dei creditori, nessuna differenza sussiste fra le pensioni spettanti all'una o all'altra categoria di beneficiari sotto il profilo […] della loro assoggettabilità ad esecuzione forzata».

2.6. Il trattamento di fine rapporto

Tutti i trattamenti di fine rapporto – a prescindere dalla denominazione e dall'ente erogatore – hanno natura di retribuzione differita e ad essi, pertanto, deve essere estesa la particolare tutela di cui all'art. 36 Cost.. Confermando questo principio consolidato, la Corte, con la sentenza n. **366**, ha ritenuto privi di fondamento i dubbi di costituzionalità dell'art. 53, comma 6, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, contestato nella parte in cui non prevede alcuna forma di indicizzazione o adeguamento monetario per l'indennità di buonuscita maturata dai dipendenti dell'ente poste italiane alla data di trasformazione dell'ente in società per azioni per il periodo corrente fra detta data e la cessazione del rapporto.

La pronuncia ha escluso i denunciati profili di contrasto con l'art. 3 Cost., non ravvisando alcuna ingiustificata disparità di trattamento né tra i dipendenti della società poste italiane e gli altri lavoratori privati – poiché «la trasformazione del rapporto di lavoro da pubblico a privato e la correlativa distinzione del trattamento globale in due elementi, regolati da norme diverse, connotano la condizione dei suddetti lavoratori postali, ma sono estranee a quella di coloro che hanno prestato la propria opera esclusivamente in regime di rapporto lavorativo privato» – né «all'interno della disciplina propria dei lavoratori postali», in quanto, «anche trascurando il rilievo che il decorso del tempo e le differenze di momenti in cui accadono i fatti giuridici possono giustificare diversità di disciplina, si può osservare che il periodo intercorrente tra la determinazione della buonuscita e il pagamento del t.f.r. sarà tanto più lungo quanto minore sarà l'incidenza della prima sull'entità globale del trattamento erogato alla cessazione del rapporto di lavoro».

Neppure l'art. 36 Cost. risulta essere stato violato. Ribadendo un proprio costante orientamento, la Corte ha rimarcato che «il rispetto dell'art. 36 Cost. – in ipotesi, come quella ricorrente nella specie, di un trattamento globale costituito da più componenti (indennità di buonuscita determinata secondo la disposizione censurata e trattamento di fine rapporto disciplinato dall'art. 2010 cod. civ.) – deve essere valutato non con riguardo a ciascuna di queste, bensì alla totalità dell'emolumento»: la buonuscita costituisce «uno degli elementi del trattamento globale spettante ai lavoratori postali con pregresso periodo di svolgimento del rapporto in regime di pubblico impiego» e l'entità della sua svalutazione «è inversamente proporzionale alla misura

dell'incidenza sul trattamento globale della quota di buonuscita rispetto a quella che si matura in regime di rapporto privato».

Quindi, riguardata la disposizione *de qua* nell'ambito di tutta la normativa che ha regolato la trasformazione dell'azienda postale, «si deve osservare che il danno per i lavoratori, derivante dal differimento dell'erogazione dell'indennità di buonuscita rispetto al momento della sua determinazione, trova compensazione nella previsione dell'unicità del rapporto e nel rispetto delle anzianità maturate, con i conseguenti riflessi sui livelli delle retribuzioni».

Concludendo, la violazione dell'art. 36 Cost. «non si determina semplicemente per la mancata previsione di un qualsivoglia adeguamento di una componente del trattamento retributivo complessivo, bensì per il prodursi di un'apprezzabile riduzione in termini di potere di acquisto».

2.7. L'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali

«L'assicurazione contro gli infortuni e le malattie professionali non è ispirata al criterio della piena socializzazione del rischio, giacché il d.P.R. n. 1124 del 1965 circoscrive l'ambito della sua operatività in relazione sia all'aspetto oggettivo, che a quello soggettivo». Così si è espressa la Corte, nella sentenza n. **426** (per la quale si veda anche il paragrafo sulla delegazione legislativa), in merito al lamentato contrasto con l'art. 38 Cost. dell'art. 13, comma 6, secondo e terzo periodo, del d.lgs. 23 febbraio 2000, n. 38, che non consente di procedere ad una valutazione complessiva dei postumi conseguenti ad infortuni sul lavoro o malattie professionali verificatisi prima dell'entrata in vigore del d.m. 12 luglio 2000 (le c.d. tabelle di indennizzo del danno biologico) e di quelli successivi. Non vi è violazione dell'art. 38 Cost. anche in considerazione del fatto che detta norma costituzionale «<rimette alla discrezionalità del legislatore la determinazione dei tempi, dei modi e della misura delle prestazioni sociali sulla base di un razionale contemperamento con la soddisfazione di altri diritti, anch'essi costituzionalmente garantiti, e nei limiti delle compatibilità finanziarie».

Inoltre, secondo la Corte, «la separata considerazione degli enti lesivi» è conseguenza di una «ragionevole scelta discrezionale del legislatore e quindi rispettosa del principio di eguaglianza», poiché «l'obiettiva differenza dei parametri valutativi e delle conseguenze indennizzabili richiedeva un'articolazione che tenesse conto delle diversità ed al tempo stesso non lasciasse, nell'ambito di ciascuno dei diversi regimi, alcun vuoto di tutela»: considerato, infatti, che mentre nel precedente sistema l'INAIL erogava prestazioni economiche riferite all'attitudine al lavoro, che di fatto comprendevano il danno biologico, e che, invece, nella norma impugnata, le prestazioni per il ristoro del danno biologico sono determinate in misura indipendente dalla capacità reddituale del danneggiato, la scelta del legislatore si spiega, allora, con la «oggettiva impossibilità [… di considerare unitamente i postumi permanenti disomogenei, essendo valutati, gli uni, in termini di riduzione dell'attitudine al lavoro, e gli altri, in termini di menomazione dell'integrità psicofisica, con criteri necessariamente diversi tra loro».

3. L'autonomia privata e l'iniziativa economica

Nell'ordinanza n. **95** la Corte ha affrontato il dubbio di costituzionalità, in relazione agli artt. 2, 3 e 41 Cost., dell'art. 1260, comma primo, cod. civ., nella parte in cui prevede che la cessione del credito può avvenire anche senza il consenso del debitore, in relazione agli artt. 1 della legge 31 dicembre 1996, n. 675, 2, comma 1, del d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196, 43-*bis* e 43-*ter* del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, come integrati dal d.m. 30 settembre 1997, n. 385, e degli artt. 58, commi 1, 2, 3 e 4, del d.lgs. 1 settembre 1993, n. 385 (cessione a banche di aziende, di rami d'azienda, di beni e rapporti giuridici individuabili in blocco) e dell'art. 4, comma 1, della legge 30 aprile 1999, n. 130.

Secondo i Giudici, le questioni sono manifestamente infondate sotto tutti i profili prospettati dal rimettente, «dal momento che il diritto di credito costituisce un bene, come tale idoneo a circolare senza coinvolgimento della persona del debitore e dei suoi diritti inviolabili» e non può essere certamente assimilato alla cessione del contratto (assunta come *tertium comparationis*) che, invece, «presuppone l'esistenza, al momento della cessione stessa, in capo ad entrambe le parti di un complesso unitario di situazioni giuridiche attive e passive, e, pertanto, la necessità del consenso del contraente ceduto, in quanto titolare delle situazioni attive corrispondenti agli obblighi gravanti sul cedente».

In materia di titoli di credito interessante appare l'ordinanza n. **319**, che ha concluso per la manifesta inammissibilità della questione di costituzionalità degli artt. 9 e 9-*bis* della legge 15 dicembre 1990, n. 386, sollevata, in riferimento agli artt. 2, 3 e 41 Cost., per la parte in cui, in caso di mancato pagamento di un assegno per carenza di provvista, richiedono, perché non abbia luogo l'iscrizione del nominativo del traente nell'archivio informatico della Banca d'Italia e la conseguente revoca di ogni autorizzazione a emettere assegni che, entro il termine di sessanta giorni dalla data di scadenza della presentazione, venga fornita prova dell'avvenuto pagamento dell'assegno, invece di ritenere sufficiente che, nel rispetto dei limiti temporali innanzi indicati, il titolo sia pagato. La Corte ha censurato la mancata descrizione della fattispecie, «non essendo dato comprendere se, nel caso di specie, la banca trattaria abbia provveduto a trasmettere il nominativo del traente all'archivio informatico della Banca d'Italia dopo che le era stata fornita la prova […] dell'avvenuto pagamento in "tempestivo ritardo" ovvero se la prova era stata fornita dopo che la banca trattaria aveva provveduto alla trasmissione del nominativo del traente all'archivio informatico»; osserva, infatti, la Corte che «l'onere di tempestiva produzione della prova dell'avvenuto pagamento ha ben altra rilevanza – in quanto funzionale a dimostrare il "ravvedimento operoso" del traente – nell'una ipotesi e nell'altra, e pertanto ai fini della sussistenza dell'obbligo – oggetto di controversia nel giudizio *a quo* – della banca trattaria di provvedere alla trasmissione del nominativo del traente all'archivio».

In questa sede deve essere ricordata anche la questione di costituzionalità affrontata nella sentenza n. **279**, avente ad oggetto l'art. 1, comma 3, del decreto-legge 24 giugno 2004, n. 156, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 agosto 2004, n. 202, laddove stabilisce che, per l'anno 2004, il produttore, in relazione ai farmaci destinati al mercato interno e rimborsabili dal SSN, dovrà calcolare, sul proprio margine, uno sconto ulteriore del 6,8% pari al 4,12% sul prezzo al pubblico Iva compresa, e dell'art. 48, comma 5, lettera *f)*, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326, nella parte in cui attribuisce all'Agenzia italiana del Farmaco il compito di procedere, nel rispetto degli accordi fra Stato e Regioni relativi al tetto programmato di spesa farmaceutica e alla relativa variazione annua percentuale e, in caso di superamento del tetto, di ridefinire, nella misura del 60% del superamento, la quota di spettanza al produttore prevista dalla legge 23 dicembre 1966, n. 662.

La Corte ha giudicato non fondata la questione *in primis* sotto il profilo della violazione dell'art. 3 Cost., poiché «l'imposizione dello sconto obbligatorio sul prezzo dei farmaci rimborsati dal SSN, che comporta la determinazione indiretta di un nuovo e minore prezzo, non è che una delle misure stabilite discrezionalmente dal legislatore al fine di bilanciare le diverse esigenze, da un lato di contenimento della spesa farmaceutica, nel contesto di risorse date, e, dall'altro, di garanzia, nella misura più ampia possibile, del diritto alla salute mediante l'inserimento del maggior numero di farmaci essenziali nell'elenco di quelli rimborsabili dal SSN»; inoltre, «la scelta normativa di limitare l'imposizione dello sconto ai soli produttori non è […] manifestamente irragionevole, ove si consideri la particolare posizione che questi ultimi occupano nel settore. Sono, infatti, i soggetti della filiera che concorrono direttamente a determinare il prezzo ("contrattato") dei farmaci rimborsabili» e che possono «incidere significativamente sulla variabile della domanda, essendo in grado di incrementarne il volume attraverso la promozione e la diffusione».

La sentenza prosegue ricordando i precedenti con i quali la Corte ha già riconosciuto la ragionevolezza di norme volte ad imporre uno sconto obbligatorio ai soli produttori di medicinali,

«giustificando la predetta misura – tenuto conto della finalità pubblica perseguita (la tutela della salute), della destinazione del provento a favore degli enti pubblici e della coattività della prestazione, istituita con atto dell'autorità e senza il concorso del soggetto passivo – come prestazione patrimoniale imposta ai sensi dell'art. 23 della Costituzione».

Parimenti infondate sono le censure riferite all'art. 41 Cost.: infatti, considerando sia che il comparto dei farmaci di fascia "A" non costituisce un mercato concorrenziale, sia che il meccanismo di determinazione dello sconto è ancorato alla quota di utile spettante al produttore, a sua volta calcolata in percentuale rispetto al prezzo di vendita al pubblico del farmaco, non si può dire che il sacrificio imposto ai produttori determini una illegittima lesione della libertà di iniziativa economica, libertà che, peraltro, «non riceve dall'ordinamento una protezione assoluta, sì che la sua lamentata compressione nella determinazione del prezzo non è costituzionalmente illegittima quando si riveli preordinata a consentire il soddisfacimento contestuale di una pluralità di interessi costituzionalmente rilevanti», quali, nella specie, l'obiettivo di contenimento della spesa sanitaria «in vista del fine di utilità sociale costituito dalla garanzia del più ampio godimento del diritto alla assistenza farmaceutica».

Sezione IV

I rapporti politici

1. Il diritto di elettorato

La prima pronuncia che si segnala sul punto è la sentenza n. **84**, con la quale la Corte ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera *n)*, della legge della Regione Abruzzo 30 dicembre 2004, n. 51, in base al quale «[n]on sono eleggibili a presidente della giunta e a consigliere regionale ... i sindaci dei comuni della regione con popolazione superiore a cinquemila abitanti, nonché i presidenti e gli assessori delle province».

Sostiene il rimettente che la norma in oggetto viola gli artt. 3 e 51 della Costituzione, in quanto stabilisce che l'ineleggibilità a consigliere regionale dei sindaci di comuni con popolazione superiore a cinquemila abitanti, nonché dei presidenti e degli assessori delle province, produce i suoi effetti non solo nell'ambito del territorio provinciale (corrispondente alla circoscrizione elettorale per le elezioni del Consiglio regionale dell'Abruzzo) in cui tali soggetti esercitano il loro mandato, ma nell'intero territorio regionale e ciò comporta che l'ineleggibilità si estenda ben oltre i limiti entro i quali essa è giustificata dall'esigenza di impedire che i candidati possano impiegare i poteri connessi alla carica per orientare a loro favore la volontà degli elettori, alterando l'essenziale condizione di pari opportunità fra i concorrenti all'elezione.

In questa sede interessa porre in risalto un passo della motivazione relativo alla inammissibilità per carenza di incidentalità della questione concernente la disposizione che prevede l'ineleggibilità dei sindaci dei comuni della regione con popolazione superiore a cinquemila abitanti. La Corte ha, infatti, sottolineato l'incongruenza della vigente normativa, che consente di rilevare l'esistenza di cause di ineleggibilità – nonostante queste siano intese a garantire la pari opportunità fra i concorrenti – soltanto dopo lo svolgimento delle elezioni, con la conseguenza che un procedimento giurisdizionale può sorgere, e in esso essere proposta la questione incidentale di legittimità costituzionale, non prima che i consigli regionali abbiano esercitato la loro "competenza a decidere sulle cause di ineleggibilità dei propri componenti". La norma è evidentemente incongrua, in quanto «non assicura la genuinità della competizione elettorale, nel caso in cui l'ineleggibilità sia successivamente accertata; induce il cittadino a candidarsi violando la norma che, in asserito contrasto con la Costituzione, ne preveda l'ineleggibilità; non consente che le cause di ineleggibilità emergano, come quelle di incandidabilità, in sede di presentazione delle liste agli uffici elettorali». Tuttavia, «la Corte non può che dichiarare inammissibile una questione sollevata in un giudizio il cui unico scopo si risolve nell'impugnare direttamente la norma di legge sospettata di illegittimità costituzionale».

In tema di elezione dei rappresentanti dell'Italia al Parlamento europeo, è da citare la sentenza n. **104,** che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 41, primo comma, e 22, ultimo comma, della legge 24 gennaio 1979, n. 18, come modificata dalla legge 27 marzo 2004, n. 78, nella parte in cui non prevedono che il termine per l'esercizio del diritto di opzione del candidato proclamato eletto in più circoscrizioni decorra dalla data della comunicazione dell'ultima proclamazione, quale risulta dal relativo attestato. «Il diritto di optare per una delle circoscrizioni nelle quali il candidato è risultato eletto – osserva la Corte – costituisce il modo per consentirgli di instaurare uno specifico legame, in termini di rappresentanza politica, con il corpo degli elettori appartenenti ad un determinato collegio ed è esplicazione del diritto di elettorato passivo». Il procedimento per l'elezione dei membri del Parlamento europeo ha natura amministrativa e sottostà al principio generale di pubblicità dell'azione amministrativa, «che attua sia i canoni

costituzionali di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione […], sia la tutela di altri interessi costituzionalmente protetti, come il diritto di difesa nei confronti dell'amministrazione»; tra le manifestazioni più rilevanti della regola di pubblicità è l'obbligo di comunicazione dei provvedimenti amministrativi: «con specifico riguardo al procedimento elettorale, è da escludere che l'obbligo di comunicazione possa essere sostituito, ai fini della conoscenza del *dies a quo* per l'esercizio del diritto di opzione, dall'informazione proveniente dai rappresentanti di lista (eventualmente) presenti alle operazioni elettorali». Secondo la Corte, è «evidente l'irragionevolezza di un sistema nel quale la legge prevede la comunicazione della proclamazione all'interessato mediante apposito "attestato", ma, poi, fa decorrere dalla stessa data di proclamazione i termini per l'esercizio del diritto di opzione»: perché, «considerato che la proclamazione è comunicata al candidato mediante l'invio dell'attestato di elezione, il termine per l'esercizio dell'opzione deve decorrere dalla data in cui il soggetto proclamato eletto in più circoscrizioni abbia ricevuto la comunicazione dell'ultima proclamazione».

Interessante appare la sentenza n. **217,** nella quale è stata giudicata non fondata la questione di legittimità dell'art. 60, comma 1, numero 10, del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, a norma del quale sono ineleggibili a sindaco, presidente della provincia, consigliere comunale, provinciale e circoscrizionale "i legali rappresentanti e i dirigenti delle società per azioni con capitale maggioritario rispettivamente del comune o della provincia". Il rimettente contesta l'ingiustificata disparità di trattamento rispetto alla disciplina di cui all'art. 63 dello stesso decreto, che stabilisce, con riferimento alle medesime cariche, soltanto l'incompatibilità degli amministratori e dipendenti "con poteri di rappresentanza o di coordinamento di ente, istituto o azienda soggetti a vigilanza rispettivamente da parte del comune o della provincia". I Giudici costituzionali hanno messo in evidenza la non comparabilità delle fattispecie normative poste a raffronto: infatti, nel caso di rappresentanti legali o dirigenti di società con capitale maggioritario di un ente locale, «la norma prescrive una conseguenza giuridica (l'ineleggibilità) intesa a prevenire l'eventualità che il candidato ponga in essere, mediante l'esercizio dei poteri (anche "di influenza") connessi alla sua carica nella società, indebite pressioni sugli elettori»; invece, nel caso di amministratori o dipendenti di organismi sottoposti a vigilanza dell'ente, «il controllo dell'ente locale (attraverso la vigilanza o il sovvenzionamento) riguarda solo l'attività e non la riguarda neppure necessariamente nella sua interezza; donde una conseguenza giuridica meno grave (l'incompatibilità), che ha lo scopo di evitare conflitti di interesse tra gli amministratori o dipendenti dell'ente […], da una parte, e, dall'altra, l'ente locale che su tali organismi esercita il controllo».

Secondo l'ordinanza n. **318,** non può ritenersi irragionevole la scelta operata dal legislatore con l'art. 18, n. 3, comma secondo, periodi quarto e quinto, della legge della Regione siciliana 9 maggio 1969, n. 14, che «dispone l'assegnazione dei seggi residuati non secondo la graduatoria delle liste in funzione del miglior quoziente ed in ragione della disponibilità dei seggi per collegio, ma partendo dai collegi "con popolazione legale meno numerosa" e passando via via agli altri in ordine crescente di popolazione». Infatti, si legge in motivazione, «non può concordarsi con la tesi prospettata dal giudice rimettente – secondo la quale l'assegnazione dei seggi residui dovrebbe avvenire attribuendoli, per ciascuna lista, ai candidati che hanno conseguito il maggior quoziente "se vi è disponibilità di seggi nel collegio relativo a tale miglior quoziente" – assumendo che essa sarebbe costituzionalmente necessitata, in quanto solo questa, e non anche quella accolta dal legislatore regionale, sarebbe idonea a contemperare "le fondamentali esigenze di rispettare il valore proporzionale e di salvaguardare la rappresentanza territoriale"». In verità, «né l'una né l'altra esigenza sono […] soddisfatte in misura maggiore di quanto faccia la vigente legge regionale, in primo luogo perché il quoziente ottenuto da una lista in un collegio è comparabile con quelli ottenuti dalle altre liste nel medesimo collegio e non anche con quelli ottenuti dalla medesima lista in altri collegi, ed in secondo luogo perché, ove non vi sia capienza di seggi in un collegio, in quanto attribuiti a liste con quozienti più elevati, il candidato della lista pretermessa verrebbe pur sempre escluso, anche se il quoziente da lui ottenuto fosse maggiore di quello del candidato della medesima lista che, tuttavia, concorra in un collegio nel quale vi sia capienza di seggi». Conclusivamente, «l'esigenza di salvaguardare la rappresentanza territoriale

nell'attribuzione dei seggi residui rende inevitabile la possibilità che tale attribuzione avvenga a vantaggio di un candidato che abbia conseguito un quoziente minore di altro candidato della medesima lista concorrente in altro collegio» e ciò non si scontra con il canone della ragionevolezza, con conseguente declaratoria di manifesta infondatezza della questione.

Sezione V

I doveri di solidarietà

1. Le prestazioni patrimoniali

Sulla portata della nozione di prestazione patrimoniale *ex* art. 23 Cost. si è espressa la sentenza n. **279** – analizzata diffusamente nel paragrafo sull'autonomia privata – che, nel pronunciare la non fondatezza del dubbio la costituzionalità delle norme che impongono ai soli produttori uno sconto obbligatorio sul prezzo dei farmaci rimborsati dal SSN, ha ricordato come già in passato altre pronunce (sentenza n 144 del 1972 e n. 70 del 1960) abbiano riconosciuto la ragionevolezza di norme analoghe, «giustificando la predetta misura – tenuto conto della finalità pubblica perseguita (la tutela della salute), della destinazione del provento a favore degli enti pubblici e della coattività della prestazione, istituita con atto dell'autorità e senza il concorso del soggetto passivo – come prestazione patrimoniale imposta ai sensi dell'art. 23 della Costituzione».

Così, in merito al trattamento pensionistico spettante ai magistrati, l'ordinanza n. **202**, per la quale si rinvia al capitolo su "La previdenza", ha ritenuto inadeguato il richiamo all'art. 53 Cost., «in quanto la contribuzione previdenziale non ha natura di imposizione tributaria, ma di prestazione patrimoniale diretta a concorrere agli oneri finanziari del regime previdenziale dei lavoratori».

1.1. La disciplina dei tributi

Anche nel 2006, come negli anni precedenti, la Corte è stata più volte chiamata a pronunciarsi su problematiche attinenti la materia tributaria. Se è innegabile che numerosi sono i casi in cui il giudizio non è potuto procedere oltre una valutazione di manifesta inammissibilità, vuoi per carenze di motivazione sulla rilevanza o sulla non manifesta infondatezza, vuoi per insufficiente descrizione della fattispecie, vuoi per erronea indicazione delle norme oggetto di censura (v. ordinanze n. **9, 18, 19, 46, 47, 55, 74, 149, 210, 262, 301,303, 346, 359, 362, 461**), altrettanto vero è che molti sono i provvedimenti che hanno affrontato il merito delle questioni proposte.

Viene innanzitutto in rilievo la sentenza n. **2**, che, nel dichiarare la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale del combinato disposto dell'art. 1, comma 7, della legge della Regione Marche 19 dicembre 2001, n. 35 e dell'annessa tabella A, nella parte in cui determina la misura dell'addizionale all'IRPEF in ragione di quattro aliquote, sulla base di una modulazione diversa e crescente per scaglioni di reddito, ha affermato che, «ai sensi dell'art. 53, secondo comma, Cost., la progressività è principio che deve informare l'intero sistema tributario, ed è quindi, legittimo che anche le Regioni, nell'esercizio del loro autonomo potere di imposizione, improntino il prelievo a criteri di progressività in funzione delle politiche economiche e fiscali da esse preseguite». La Corte ha negato altresì il denunciato *vulnus* degli artt. 3, 16, 41, 53 e 120 Cost.: infatti, non sussiste alcuna ingiustificata disparità di trattamento fra cittadini residenti nella Regione Marche e cittadini residenti in altre Regioni, aventi il medesimo reddito imponibile, derivante dal fatto che solo i primi vengono assoggettati ad un'aliquota progressiva, poiché tale diversità «costituirebbe la necessaria conseguenza non già della progressività dell'addizionale, ma dell'esercizio dell'autonomo potere degli enti territoriali di liberamente prevedere – nei limiti stabiliti dalla legge statale – aliquote anche non progressive della stessa addizionale che possono risultare tra loro diverse».

Sullo stesso tema la Corte è poi tornata con l'ordinanza n. **148**, che ha concluso per la manifesta infondatezza della medesima questione sopra indicata, non avendo il rimettente

prospettato argomentazioni nuove. I Giudici costituzionali hanno altresì respinto le censure mosse all'art. 4, comma 3-*bis*, del decreto-legge 18 settembre 2001, n. 347, convertito, con modificazioni, dalla legge 16 novembre 2001, n. 405, nella parte in cui, per l'anno 2002 e in deroga a quanto previsto con legge statale, autorizza le Regioni a maggiorare l'aliquota dell'addizionale regionale all'IRPEF in misura superiore allo 0,5% del reddito imponibile ai fini di tale imposta e, quindi, senza alcun limite massimo. Secondo la pronuncia, la denunciata disparità di trattamento fiscale fra contribuenti aventi lo stesso reddito imponibile «costituisce la necessaria conseguenza non già della affermata mancanza di un limite massimo posto dalla normativa statale con l'addizionale regionale relativa all'anno 2002, ma dell'esercizio dell'autonomo e non censurato potere delle Regioni di prevedere aliquote dell'addizionale stessa che possono risultare tra loro diverse e giustificarsi in funzione delle diverse situazioni in cui versano gli enti territoriali».

In ordine alla base imponibile dell'ICI, la sentenza n. **67** ha ritenuto non fondato il dubbio di costituzionalità inerente il combinato disposto degli artt. 5, commi 3 e 4, e 11, comma 1, ultimo periodo, del d.lgs. 30 dicembre 1992, n, 504, secondo cui detta base imponibile, per i fabbricati ancora privi di rendita catastale e classificabili nel gruppo catastale "D", ove interamente posseduti da imprese e distintamente contabilizzati, è costituita "dall'ammontare, al lordo delle quote di ammortamento, che risulta dalle scritture contabili applicando per ciascun anno di formazione dello stesso" i coefficienti indicati dalla legge, soggetti ad aggiornamento con decreto ministeriale. La Corte ha escluso la denunciata disparità di trattamento fiscale tra ipotesi equivalenti, non ravvisando alcuna omogeneità tra i fabbricati di cui alla norma impugnata e altre tipologie di fabbricati, precisamente: a) i fabbricati iscritti a catasto, con attribuzione di rendita, dal momento che nell'ipotesi *sub iudice* la rendita non è stata ancora attribuita; b) i fabbricati privi di rendita e classificabili in gruppi catastali diversi dal gruppo "D", posseduti o no da imprese, poiché questi sono "a destinazione ordinaria" e ordinati in catasto per tariffe d'estimo (con la conseguenza che, in attesa dell'attribuzione della rendita, la loro base imponibile è determinabile in relazione alla rendita presunta), mentre i fabbricati di cui al caso di specie sono, per le loro caratteristiche funzionali e tipologiche, "a destinazione speciale" e ordinati per rendita catastale ottenuta con stima diretta (con la conseguenza che, in mancanza di tale stima, si è preferito il criterio del costo rivalutato di acquisizione del bene ricavabile dalle scritture contabili, di più agevole applicazione); c) i fabbricati privi di rendita del gruppo "D" ma non posseduti da imprese, in quanto, rispetto ad essi, la mancanza di obbligo di tenuta di scritture contabili a carico del possessore non ha consentito al legislatore di utilizzare il criterio del valore contabilizzato e gli ha imposto di adottare il criterio interinale della rendita presunta, ancorché di difficile applicazione; d) i fabbricati assoggettati all'imposta di registro, dal momento che detto tributo è diverso dall'ICI, non solo per quanto attiene alla natura ed al presupposto, ma anche per quanto riguarda i criteri di determinazione della base imponibile.

Secondo la Corte, il contestato criterio di calcolo dell'ICI «non solo non è irragionevole ma neppure comporta un tributo necessariamente maggiore di quello calcolato in base alla rendita catastale "effettiva" o "presunta" degli stessi fabbricati»: pertanto, le norme censurate «non incidono negativamente sul diritto al lavoro, inteso dal rimettente come lavoro di impresa, né discriminano sfavorevolmente la capacità contributiva degli imprenditori, della quale il valore contabilizzato del fabbricato costituisce – anzi – sicura espressione».

In tema di ICI si registra anche l'ordinanza n. **429**, che si è espressa in termini di manifesta infondatezza della questione di legittimità dell'art. 59, comma 1, lettera *c),* del d.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446, il quale, prevedendo la facoltà per i Comuni di stabilire che l'esenzione di cui all'art. 7, comma 1, lettera *i),* del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 504 si applica solo "ai fabbricati e a condizione che gli stessi siano, oltre che utilizzati, anche posseduti dall'ente non commerciale utilizzatore", imporrebbe di mutare l'interpretazione data dalla Cassazione e secondo la quale l'esenzione spetta solo se il soggetto passivo di imposta abbia natura non commerciale e utilizzi direttamente l'immobile in una delle attività previste (assistenziali, sanitarie, ricettive, culturali etc.). Ad avviso dei Giudici costituzionali, la questione è stata proposta sull'erroneo presupposto

che la norma censurata sia norma di interpretazione autentica ed imponga anche per il passato una lettura dell'art. 7 menzionato diversa da quella sostenuta dalla Cassazione: in realtà, l'art. 59 *sub iudice* «non è finalizzat[o] né a risolvere un obiettivo dubbio ermeneutico né ad introdurre retroattivamente una nuova disciplina dell'esenzione», ma ha il solo scopo di attribuire ai Comuni la facoltà di escludere gli enti non commerciali che possiedono terreni agricoli e aree fabbricabili dal novero dei soggetti esenti e perciò di applicare l'ICI anche nei loro confronti, «ferma restando l'esenzione per i fabbricati posseduti dai medesimi enti non commerciali e da essi direttamente utilizzati per lo svolgimento delle attività di cui all'art. 7». Conseguentemente, l'art. 59 attribuisce all'art. 7 «lo stesso significato riconosciutogli dalle pronunce della Corte di cassazione» e quindi non innova la disciplina dei requisiti soggettivi dell'esenzione.

Di particolare interesse la motivazione con la quale la Corte, nella sentenza n. **234**, ha dichiarato incostituzionale, per violazione del principio di eguaglianza, l'art. 16, comma 4, primo periodo, della legge della Regione Puglia 7 marzo 2003, n. 4, "nella parte in cui non prevede la ripetibilità delle somme pagate entro la data di entrata in vigore della legge, in base alle cartelle esattoriali relative ai contributi in favore dei consorzi di bonifica per le annualità 2000, 2001, 2002".

La norma, disponendo l'annullamento delle iscrizioni a ruolo operate dai Consorzi di bonifica per gli anni 2000, 2001 e 2002 e riportate in cartelle esattoriali ancora non pagate alla entrata in vigore della legge, in considerazione degli eventi calamitosi verificatisi in quegli anni, incorre «in contraddizione nel qualificare un versamento non dovuto, se non ancora effettuato, e dovuto, se già effettuato», così determinando «una ingiustificata disparità di trattamento di situazioni omogenee, in quanto ai consorziati che hanno diligentemente provveduto al sollecito pagamento delle cartelle esattoriali viene riservato un trattamento deteriore rispetto ai consorziati che, alla data di entrata in vigore della legge, erano ancora inadempienti al medesimo obbligo contributivo». Infatti, appare di tutta evidenza che, «se gli "eventi calamitosi" giustificano, secondo il legislatore regionale, il venir meno dell'obbligo contributivo, la medesima *ratio* deve operare anche al fine di consentire la ripetizione dei contributi pagati in adempimento dello stesso obbligo».

In tema di definizione fiscale agevolata, l'ordinanza n. **145** si segnala per aver dichiarato manifestamente infondato il dubbio di costituzionalità del combinato disposto degli artt. 15 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 e 2, comma 48, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, ove non prevede che la sospensione dei termini di impugnazione sino al 19 aprile 2004 sia applicabile ai ricorsi avverso gli avvisi di accertamento concernenti periodi di imposta anteriori al 2002, notificati dopo il 1 gennaio 2003, e che traggono origine da processi verbali di constatazione anteriori al 1 gennaio 2003. Secondo il rimettente, la norma comporterebbe un'ingiustificata disparità di trattamento, in riferimento ai periodi di imposta anteriori al 2002, tra due categorie di avvisi di accertamento entrambe suscettibili di definizione agevolata ai sensi dell'art. 15 della legge 289 del 2002, ossia tra gli avvisi di accertamento per i quali, al 1 gennaio 2003, non erano ancora spirati i termini per proporre ricorso, per i quali è prevista una sospensione dei termini di impugnazione sino al 19 aprile 2004, e gli avvisi di accertamento notificati successivamente al 1 gennaio 2003, che traggono origine da processi verbali di constatazione definibili in via agevolata, per i quali non è prevista alcuna sospensione dei termini.

In realtà, osserva la Corte, il giudice *a quo* muove dall'erroneo presupposto che entrambi gli avvisi di accertamento posti a raffronto, notificati rispettivamente entro e dopo il 1 gennaio 2003, siano suscettibili di definizione agevolata *ex* art. 15, mentre detta norma «elenca analiticamente e tassativamente gli atti suscettibili di definizione agevolata, distinguendo i processi verbali di constatazione dagli avvisi di accertamento e prevedendo condizioni diverse di condonabilità tributaria per gli uni (mancata notificazione, alla data del 1 gennaio 2003, dell'avviso di accertamento ovvero mancata ricezione di invito al contraddittorio) e per gli altri (pendenza, alla medesima data, dei termini per la proposizione del ricorso)». Così, per uno stesso periodo di imposta anteriore al 2002, «mentre l'avviso di accertamento per il quale alla data del 1 gennaio 2003 non sono ancora spirati i termini di impugnazione è suscettibile di condono ed è

impugnabile fino al 19 aprile 2004, viceversa, l'avviso di accertamento notificato successivamente al 1 gennaio 2003 […] non è suscettibile di condono ed è impugnabile nei termini ordinari»: perciò, l'eterogeneità delle situazioni poste a confronto «rende ragione dei differenti termini di impugnazione».

Sui crediti di imposta quale forma di contributo alle imprese si registra l'ordinanza n. **124**, che ha respinto le censure mosse all'art. 62, comma 1, lettera *a),* della legge 27 dicembre 2002, n. 289, che fissa in una data non 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, devono inviare i dati occorrenti per la ricognizione degli investimenti realizzati, a pena di decadenza dai contributi stessi.

Ad avviso dei Giudici costituzionali, non sussiste la lamentata irragionevole sproporzione fra la violazione commessa – il mancato invio di un modello informativo entro un certo termine – e la decadenza dal contributo già ottenuto: la disciplina originaria, che riconosceva alle imprese che effettuavano investimenti un contributo immediatamente fruibile nella forma del credito di imposta e non condizionava la concessione ad un previo assenso dell'amministrazione, ma riservava le verifiche ad una fase successiva, è stata successivamente modificata con l'eliminazione dell'automaticità della fruizione del contributo a partire dall'8 luglio 2002, con la conseguenza che da tale data il contributo è conseguito solo previo assenso dell'Agenzia delle entrate, su istanza degli interessati. Nel novellato sistema della concessione del contributo solo previo assenso, si inserisce la norma censurata che, introducendo una procedura per l'acquisizione dei dati sugli investimenti realizzati, ha posto un obbligo informativo in capo tanto alle imprese che hanno già conseguito in via automatica il contributo, quanto a quelle che lo hanno conseguito previo assenso.

Dal momento che l'«anticipata acquisizione di dati consente di perseguire sia la finalità di rendere più tempestive e meno onerose per l'amministrazione finanziaria le verifiche sulla spettanza del contributo, sia le finalità, di pari interesse pubblico, […] della prevenzione di comportamenti elusivi e della realizzazione di adeguati monitoraggi e pianificazioni dei flussi di spesa», la sollecita acquisizione dei dati relativi alle imprese che hanno già conseguito in via automatica il contributo assume particolare rilevanza: perciò, «considerate tali esigenze di tempestiva integrazione dei dati a disposizione dell'amministrazione finanziaria, non è irragionevole che il mancato rispetto del termine fissato per la comunicazione dei dati stessi sia sanzionato, indipendentemente dall'effettiva sussistenza dei requisiti per fruire dell'agevolazione, con la "decadenza dal contributo" automaticamente fruito», decadenza che appare «adeguata e coerente con la *ratio* della norma censurata e non eccede i limiti dell'ampia discrezionalità riservata al legislatore in materia di agevolazioni».

Secondo la Corte è, infine, da respingersi anche la censura di ingiustificata disparità di trattamento fra i soggetti che beneficiano dell'agevolazione in via automatica, che sono obbligati a trasmettere i dati a pena di decadenza dal contributo, e i soggetti che ne beneficiano previo assenso dell'Agenzia delle entrate, per i quali non è, invece, prevista alcuna decadenza: infatti, le due fattispecie sono oggettivamente differenti, proprio in virtù del diverso procedimento attraverso il quale i contributi sono stati nei due casi erogati, e detta eterogeneità rende ragionevole la diversità di disciplina.

Sulla disciplina dei tributi resta da analizzare l'ordinanza n. **428,** di manifesta infondatezza della questione di legittimità dell'art. 14 della legge 18 febbraio 1999, n. 28, secondo cui l'art. 26, quarto comma, terzo periodo, del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600 deve intendersi nel senso che la ritenuta sugli interessi e sui redditi di capitale si effettua anche nei confronti dei soggetti esclusi dall'imposta sui redditi delle persone giuridiche. Secondo il rimettente, l'art. 26 suddetto, nel testo vigente prima del 1 luglio 1998, doveva essere letto nel senso che la ritenuta riguardava solo i soggetti "esenti" dall'IRPEG e non i soggetti "esclusi", come si sarebbero dovuti considerare i Comuni a seguito della modifica apportata all'art. 88 del d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917 dall'art. 4, comma 3-*bis*, del decreto-legge 31 ottobre 1990, n. 310, convertito, con modificazioni, nella

legge 22 dicembre 1990, n. 403. La sostituzione dell'art. 26 ad opera del d.lgs. n. 461 del 1997 avrebbe poi reso applicabile ai Comuni la ritenuta sui redditi di capitale a decorrere dal 1 luglio 1998, con la conseguenza che alla parte della norma censurata applicabile al testo dell'art. 26 vigente anteriormente al 1 luglio 1998, avrebbe dovuto essere assegnata una funzione non interpretativa bensì innovativa e retroattiva.

Per i Giudici costituzionali, è errata la premessa da cui prende le mosse il rimettente, ossia che gli enti pubblici, compresi i Comuni, che l'art. 88 del d.P.R. n. 917 del 1986 dichiara "non soggetti all'imposta", devono essere qualificati univocamente e necessariamente come soggetti "esclusi" dall'imposta e non possono essere annoverati fra i soggetti "esenti": il rimettente avrebbe, infatti, dovuto considerare che i Comuni, fino al 31 dicembre 1990, erano soggetti all'IRPEG e solo dal 1 gennaio 1991 sono stati considerati non più soggetti all'imposta per effetto dell'art. 4, comma 3-*bis*, del decreto-legge n. 310 del 1990; pertanto, in base alla definizione di "esenzione" accolta dalla Corte – ossia come «ipotesi di agevolazione concessa a soggetti che ordinariamente sarebbero sottoposti all'obbligazione tributaria e non lo sono solo in quanto sussistono specifiche ragioni agevolative fondate su valori componibili con il principio di capacità contributiva» – «il giudice *a quo* avrebbe dovuto ritenere non implausibile che il vigente art. 88 del d.P.R. n. 917 del 1986 si possa interpretare nel senso che i Comuni, a decorrere dall'anno 1991, sono "soggetti esenti" e non esclusi dall'imposta», ed erra, perciò, nel negare che tra le interpretazioni dell'art. 26 vigente anteriormente al 1 luglio 1998 vi possa essere quella secondo cui la suddetta ritenuta è applicabile nei confronti dei Comuni in quanto soggetti "esenti" dall'IRPEG. Secondo la Corte, i contrasti interpretativi sorti in ordine alla qualificazione dei Comuni successivamente al 1 gennaio 1991, come soggetti esenti o esclusi dall'IRPEG, viene risolto dalla norma censurata, con interpretazione autentica, nel senso che tali enti vanno comunque compresi fra quelli, non soggetti all'imposta, nei cui confronti è applicabile le ritenuta, e l'errore in cui è incorso il rimettente nel negare natura interpretativa alla norma denunciata è sufficiente per una declaratoria di manifesta infondatezza della questione.

Sezione VI

La tutela dei diritti nella giurisdizione

1. Il procedimento civile

1.1. Incompatibilità all'esercizio delle funzioni

Il tema delle incompatibilità a svolgere funzioni giudiziarie per i giudici di pace è oggetto della sentenza n. **60**, in cui la Corte sancisce l'illegittimità dell'art. 8, comma 1, lettera *c-bis*), della legge 21 novembre 1991, n. 374, nel testo introdotto dall'art. 6 della legge 24 novembre 1999, n. 468, censurato, in riferimento agli artt. 3, 102 e 107, primo e terzo comma, Cost., nella parte in cui stabilisce una preclusione a svolgere dette funzioni per coloro che esercitano "attività professionale per imprese di assicurazione o banche oppure hanno il coniuge, convivente, parenti fino al secondo grado o affini entro il primo grado che svolgono abitualmente tale attività". La Corte ha dichiarato illegittima la norma nella parte in cui estende l'incompatibilità parentale «all'intero territorio nazionale, anziché limitarla al circondario del tribunale nel quale è esercitata detta attività professionale»: se è vero, infatti, che «la *ratio* delle norme che stabiliscono cause di incompatibilità all'esercizio di determinate funzioni, consiste, in generale, nella necessità di prevenire possibili conflitti di interesse, per garantire l'imparzialità dei poteri pubblici e […] nell'esigenza di tutelare la sostanza e l'immagine dell'indipendenza dei giudici», altrettanto innegabile è che «la previsione di una incompatibilità parentale assoluta ed estesa a tutto il territorio nazionale, dettata solo per i giudici di pace, […] esclude dalla possibilità di ottenere la nomina […] una categoria potenzialmente molto vasta di cittadini, in possesso degli ulteriori requisiti di legge, per la semplice circostanza di avere parenti o affini operanti, nel settore in questione, in qualunque luogo della Repubblica», con la conseguente impossibilità per l'interessato di rimuovere la causa di incompatibilità.

Secondo la Corte, «è irrazionale il sacrificio incondizionato del diritto di accedere all'ufficio di giudice di pace di una categoria di cittadini identificati non per una situazione personale o professionale, ma solo per la relazione esistente con il "coniuge, convivente, parenti fino al secondo grado o affini entro il primo grado"». A ciò si aggiunga che «le incompatibilità parentali previste per l'altra attività professionale presa in considerazione dalla legge, quella di avvocato, [sono] invece limitate al circondario»: conclusivamente, «l'introduzione dell'incompatibilità su base nazionale, per chi abbia congiunti operanti nel ramo assicurativo, determina un salto di qualità, perché implica, come effetto secondario, la non rimovibilità della preclusione, con un trattamento giuridico fortemente deteriore rispetto a quello di chi abbia congiunti avvocati, in contrasto con l'art. 3, primo comma, Cost.».

1.2. La competenza per territorio

L'art. 38 cod. proc. civ. è al centro della questione affrontata dalla sentenza n. **41**, in cui viene giudicata illegittima la norma, in combinato disposto con l'art. 102 dello stesso codice, nella parte in cui "in ipotesi di litisconsorzio necessario, consente di ritenere improduttiva di effetti l'eccezione di incompetenza territoriale derogabile proposta non da tutti i litisconsorti convenuti". «La questione è – sintetizza la Corte – se i precetti di cui agli artt. 25 e 24 Cost. consentono che, ferma l'esigenza "pubblicistica" del *simultanues processus*, l'accordo (espresso o tacito) di deroga della competenza territoriale intervenuto in corso di causa con taluno dei convenuti, vincoli anche

il convenuto che, attraverso la espressa e rituale proposizione dell'eccezione di incompetenza territoriale, non aderisca a tale accordo ed esiga che il *simultanues processus* si svolga davanti ad un giudice individuato in base a criteri legali».

Si legge nella motivazione che «la soluzione non può esser dubbia, quando si consideri che il conflitto tra i convenuti litisconsorti è tra chi, proponendo l'eccezione, invoca la competenza del giudice naturale precostituito per legge e chi, viceversa, non si oppone a che il giudizio si svolga davanti ad un giudice individuato differentemente da quanto previsto dalla legge»: in tale situazione, «il foro convenzionale può prevalere su quello legale solo se nessuno dei convenuti vi si opponga» e «costituisce palese violazione del precetto per cui "nessuno può essere distolto dal giudice naturale precostituito per legge" ritenere inefficace l'eccezione di incompetenza territoriale derogabile, per ciò solo che essa è sollevata da taluno soltanto dei litisconsorti convenuti in causa inscindibile».

In merito al medesimo articolo 38 cod. proc. civ., è da registrare l'ordinanza n. **165,** che, concludendo per la manifesta infondatezza della questione di costituzionalità del comma secondo, ultimo periodo, laddove permette all'attore di aderire in ogni tempo all'eccezione di incompetenza territoriale derogabile ritualmente proposta dal convenuto, ha sottolineato come «la possibilità per il convenuto di rinunciare all'eccezione esclud[a] in radice […] che egli si trovi in una "posizione passiva di soggezione", con violazione del principio della "parità delle armi" e, dall'altro lato, la circostanza che il processo "continua" […] davanti al giudice la cui competenza scaturisca dall'adesione dell'attore all'indicazione del convenuto esclud[a] ogni lesione del c.d. "principio dell'economia processuale", la cui più efficace tutela, peraltro, la legge affida al giudice, attribuendogli il potere di delibare la fondatezza della questione di competenza sollevata dal convenuto e di stabilire se essa meriti una pronta decisione».

1.3. Morte della parte costituita

Nell'ordinanza n. **91** viene dichiarata manifestamente infondata la questione di legittimità dell'art. 300 cod. proc. civ., considerato in contrasto con gli artt. 3 e 24 Cost. nella parte in cui non prevede che, in caso di morte della parte costituita, la cui conoscenza sia acquisita nel processo indipendentemente dalla dichiarazione dell'evento interruttivo da parte del suo procuratore, il giudice debba disporre l'integrazione del contraddittorio nei confronti dei suoi eredi. La Corte, definendo erroneo il presupposto interpretativo del rimettente, che invoca come *tertium comparationis* l'orientamento giurisprudenziale per cui, se un coerede si costituisce volontariamente, deve essere disposta l'integrazione del contraddittorio nei confronti degli altri coeredi, anche quando manchi la dichiarazione del procuratore della parte defunta, ha sottolineato che, «quando il difensore della parte costituita non dichiari l'evento interruttivo, il processo resta pendente fra le parti originarie (quindi nei confronti del *de cuius*), salva l'efficacia della sentenza contro i successori», con la conseguenza che non è comparabile «l'ipotesi in cui il litisconsorzio manchi, perché il processo è incardinato nei confronti di una parte singola (il *de cuius*), con quella che ricorre quando uno fra i coeredi del defunto si costituisca in prosecuzione volontaria», dato che «solo in questa seconda situazione, poiché l'art. 110 cod. proc. civ. impone la prosecuzione nei confronti del successore a titolo universale, se vi sono più successori, la prosecuzione deve avvenire nei confronti di tutti» e «se nessuno dei coeredi è ancora in causa, non si può configurare una situazione di litisconsorzio necessario e, quindi, non si può porre un problema di integrazione del contraddittorio».

1.4. Le controversie in materia di circolazione stradale

Nel 2006 sono state sottoposte all'attenzione della Corte molte questioni attinenti, a vario titolo, la materia della circolazione stradale: peraltro, solo in un numero limitato di casi è stato affrontato l'esame del merito, mentre assai numerose sono le pronunce di manifesta

inammissibilità, o per omessa descrizione della fattispecie, o per carenze di motivazione sulla rilevanza o sulla non manifesta infondatezza, o per censura di norma inconferente (si vedano, a titolo di esempio, le ordinanze n. **43**, **97**, **113**, **123**, **150, 151**, **228**, **264**).

Al di là di questi casi, meritano un'analisi a sé i seguenti provvedimenti.

Appare innanzitutto interessante segnalare l'ordinanza n. **462** in tema di opposizione dinanzi all'autorità giudiziaria avverso il verbale di accertamento di violazione del codice della strada, ordinanza con la quale è stato respinto il dubbio di costituzionalità dell'art. 204-*bis*, comma 1, del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285, che non prevede per i ricorrenti residenti all'estero un termine più lungo per proporre opposizione: dopo aver premesso che «le determinazioni in ordine alla fissazione dei termini processuali rientrano nella discrezionalità del legislatore, con il solo limite della ragionevolezza», la Corte ha escluso la lamentata disparità di trattamento sia rispetto alla situazione disciplinata dall'art. 205 del medesimo d.lgs., «che concerne la diversa, non comparabile, fattispecie dell'opposizione avverso l'ordinanza-ingiunzione», sia rispetto alla fattispecie oggetto dell'art. 201 del medesimo decreto, «in quanto la regolamentazione dei termini per gli adempimenti interni al procedimento amministrativo e la disciplina concernente l'impugnazione dell'atto della pubblica amministrazione innanzi al giudice riguardano situazioni non omogenee».

La Corte si è pronunciata anche in tema di applicazione del principio di personalità della responsabilità in caso di sanzioni conseguenti a violazioni del codice della strada. Di interesse appare l'ordinanza n. **96**, nella quale è stato ribadito quanto già sottolineato nella sentenza n. 27 del 2005 a proposito della illegittimità costituzionale dell'art. 126-*bis*, comma 2, del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285, introdotto dall'art. 7, comma 1, del d.lgs. 15 gennaio 2002, n. 9, nel testo risultante dalla modifica apportata dal decreto-legge 27 giugno 2003, n. 151, convertito, con modificazioni, nella legge 1 agosto 2003, n. 214, che stabiliva, nel caso in cui il conducente non fosse stato identificato al momento dell'accertamento dell'illecito, che la decurtazione dei punti dalla patente di guida venisse attribuita al proprietario del veicolo, salvo che questi non comunicasse il nome di chi era alla guida entro trenta giorni dalla notifica del verbale di contestazione. Con la sentenza n. 27 del 2005 la norma è stata ritenuta incostituzionale: essa «dà vita ad una sanzione assolutamente *sui generis,* giacché la stessa – pur essendo di natura personale – non appare riconducibile ad un contegno direttamente posto dal proprietario del veicolo», con la conseguenza che «la peculiare natura della sanzione […] e segnatamente la sua incidenza sulla "legittimazione soggettiva alla conduzione di ogni veicolo" fa emergere l'irragionevolezza della scelta legislativa di porre la stessa a carico del proprietario del veicolo che non sia anche il responsabile dell'infrazione».

Lo stesso art. 126-*bis* non contrasta, invece, con il «preteso principio costituzionale della responsabilità personale del trasgressore *ex* art. 3 della legge 24 novembre 1981, n. 689» sotto il profilo, preso in esame dall'ordinanza n. **188**, della estensione ad altri soggetti (proprietario del veicolo, usufruttuario, utilizzatore a titolo di locazione finanziaria etc.) dell'obbligo di pagamento in solido con l'autore della violazione della somma da questi dovuta a titolo di sanzione pecuniaria: infatti, «allorché venga in rilievo l'applicazione di sanzioni non aventi natura personale, quali quelle pecuniarie o comunque incidenti sul patrimonio del soggetto che le subisce, la responsabilità del proprietario di un veicolo […] per le violazioni commesse da chi si trovi alla guida costituisce, nel sistema delle sanzioni amministrative previste per le violazioni delle norme relative alla circolazione stradale, un principio di ordine generale» e l'art. 3 della legge n. 689 del 1981 deve essere letto congiuntamente al successivo art. 6, che disciplina, per le sole sanzioni pecuniarie, la "solidarietà passiva tra il proprietario della cosa che servì o fu destinata a commettere la violazione …e l'autore della stessa". La questione è stata, perciò, dichiarata manifestamente infondata (sulle ulteriori questioni esaminate nell'ordinanza in oggetto si veda il paragrafo relativo al diritto di difesa).

La medesima norma è al centro dell'analisi condotta con l'ordinanza n. **45**, che, facendo leva sulla palese diversità delle posizioni del conducente e del passeggero, ha concluso per la

manifesta infondatezza del dubbio di costituzionalità della disposizione che prevede la decurtazione di cinque punti dalla patente in caso di mancato uso della cintura di sicurezza solo in capo al conducente e non in capo al passeggero (sul punto, v. anche ordinanza n. **169)**.

In questa sede deve essere citata anche l'ordinanza n. **292**, in particolare nella parte in cui affronta, giudicandolo manifestamente infondato, il dubbio di costituzionalità dell'art. 204-*bis*, commi 7 e 8, del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285, contestato dal giudice di pace di Forlì in quanto sancirebbe la "eguaglianza di sanzioni per l'economicamente debole e l'economicamente forte", stigmatizzando il fatto che il soggetto non abbiente, al fine di ottenere la rateazione dal giudice di pace, sarebbe costretto a "presentare ricorso, con tutte le conseguenze di spese a carico ed aumenti in caso di rigetto".

In merito alla prima doglianza, la Corte si limita a richiamare il costante ordinamento secondo cui «rientra nella discrezionalità del legislatore sia l'individuazione delle condotte punibili, sia la scelta e la quantificazione delle relative sanzioni», con il limite della ragionevolezza, non senza evidenziare che «l'ipotetico accoglimento della questione equivarrebbe a postulare la necessità, invero paradossale, di una "graduazione" legislativa della misura delle sanzioni pecuniarie […] non già in base alla gravità dell'infrazione commessa, bensì alle capacità economiche del responsabile».

Con riferimento alla seconda censura, «deve osservarsi come l'ordinamento contempli diversi strumenti per "neutralizzare" l'inconveniente, al quale sono esposti i soggetti non abbienti, costituito dalla soggezione, nell'adire le vie giudiziali, agli oneri economici occorrenti per il ricorso all'assistenza difensiva, nonché a quelli (eventualmente) conseguenti alla reiezione della domanda», ossia, la possibilità di fruire del patrocinio a spese dello Stato e la compensazione "per giusti motivi" delle spese di lite.

Si conclude con una pronuncia di manifesta inammissibilità l'ordinanza n. **244**, avente ad oggetto le doglianze riferite al già citato art. 126-*bis*, comma 2, del codice della strada, introdotto dal d.lgs. 15 gennaio 2002, n. 9 (e successive modificazioni), e all'art. 180, comma 8, i quali, nel sanzionare sul piano pecuniario la mancata comunicazione, da parte del proprietario del veicolo, dei dati del conducente non identificato al momento dell'infrazione, violerebbe l'art. 3 Cost., in particolare perché la sanzione colpirebbe indifferentemente sia chi si disinteressi della richiesta di comunicare i dati, sia chi, "presentandosi o scrivendo", espliciti le ragioni che gli impediscono di ottemperare, fornendo una giustificazione "legittima e ragionevole".

Secondo la Corte, il rimettente ha omesso di verificare se il rinvio dell'art. 126-*bis*, comma 2, alla sanzione prevista dall'art. 180, comma 8, «non sia esteso anche ai presupposti necessari, ai sensi della norma richiamata, per l'irrogazione di tale sanzione» e, soprattutto, non ha dato rilievo al fatto che «agli illeciti amministrativi contemplati dal codice della strada si applica la disciplina generale dell'illecito depenalizzato di cui alla legge 24 novembre 1981, n. 89, il cui art. 3, nel subordinare la responsabilità all'esistenza di un'azione od omissione che sia "cosciente e volontaria", ha inteso, appunto, prevedere il caso fortuito o la forza maggiore quali circostanze idonee ad esonerare l'agente da responsabilità».

Infine, nell'ordinanza n. **307** – di manifesta infondatezza della questione di costituzionalità dell'art. 201, comma 1-*bis*, lettere e) ed *f),* del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285, introdotto dal decreto-legge 27 giugno 2003, n. 151, convertito, con modificazioni, nella legge 1 agosto 2003, n. 214, nella parte in cui, per le violazioni del codice della strada rilevate mediante strumenti elettronici, esonerano l'amministrazione all'obbligo della contestazione immediata dell'infrazione – la Corte specifica che «l'omissione della contestazione immediata di un'infrazione punita con misura amministrativa non integra di per sé una violazione del diritto di difesa» e che «la mancata presentazione di osservazioni, scritti difensivi e documenti» in occasione della redazione del verbale di contestazione «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».

1.5. Il procedimento di esecuzione forzata

In questo ambito deve essere inserita la sentenza n. **343**, con la quale la Corte ha ritenuto non fondata, nei sensi specificati in motivazione, la questione di costituzionalità dell'art. 14, comma 1-*bis*, del decreto-legge 31 dicembre 1996, n. 669, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1997, n. 30 e successive modificazioni, che dispone che il pignoramento di crediti di cui all'art. 543 cod. proc. civ. promosso nei confronti di enti esercenti forme di previdenza ed assistenza obbligatorie organizzati su base territoriale deve essere instaurato, a pena di improcedibilità rilevabile d'ufficio, esclusivamente innanzi al giudice dell'esecuzione della sede principale del Tribunale nella cui circoscrizione ha sede l'ufficio che ha emesso il provvedimento in forza del quale la procedura civile è promossa. Secondo il rimettente, la norma violerebbe gli artt. 3, primo comma, 24, commi primo e secondo, e 97, primo comma, Cost. nella parte in cui non prevede che anche l'intervento *ex* art. 551 cod. proc. civ. del creditore di detti enti sia proposto esclusivamente nei processi esecutivi per espropriazione di crediti *ex* art. 543 cod. proc. civ. pendenti dinanzi al giudice dell'esecuzione della sede principale del tribunale nel cui circondario ha sede l'ufficio giudiziario che ha emesso il provvedimento posto a fondamento dell'intervento; questo in quanto la disposizione, introducendo una deroga alla regola della competenza *ex* art. 26, comma secondo, cod. proc. civ., «è insuscettiva di applicazioni estensive», con la conseguenza che non può essere applicata agli interventi, in quanto non espressamente richiamati: ciò sarebbe confermato dal richiamo al solo atto introduttivo (pignoramento) dell'espropriazione forzata presso terzi e dall'utilizzo dei verbi "promuovere" ed "instaurare", «che sottolineano l'esclusività del collegamento funzionale con il momento di esercizio originario dell'azione esecutiva».

Obietta la Corte che «la pluralità di argomenti addotti dal rimettente è solo apparente, in quanto tutti presuppongono, e si fondano sul significato attribuito alla prima locuzione: essendo evidente che, se per pignoramento di crediti si intende non l'atto introduttivo della procedura esecutiva, ma l'espropriazione dei crediti, i verbi "promuovere" e "instaurare" [...] possono ben intendersi come riferiti a qualsiasi azione esecutiva esperita dai creditori, anche a mezzo di intervento».

Pertanto, poiché tale interpretazione è idonea a fugare i dubbi di illegittimità costituzionale, «deve concludersi che è doveroso intendere la norma censurata nel senso che il creditore […] deve agire esecutivamente, a pena di improcedibilità, anche in qualità di interveniente, innanzi al giudice dell'esecuzione della sede principale del tribunale nella cui circoscrizione ha sede l'ufficio giudiziario che ha emesso il provvedimento in forza del quale agisce» e la questione va dichiarata non fondata, nei sensi specificati in motivazione.

In materia di tutela giurisdizionale esecutiva deve essere menzionata anche la sentenza n. **355,** che ha dichiarato non fondata la questione di legittimità dell'art. 3, comma 1, lettera *b),* del decreto-legge 19 novembre 2004, n. 277, convertito, con modificazioni, nella legge 21 gennaio 2005, n. 4. Per comprendere la portata esatta della problematica è necessario premettere che il decreto-legge in esame ha "duplicato" i soggetti di diritto facenti capo all'Ordine Mauriziano di Torino, lasciando sopravvivere l'Ente Ordine Mauriziano, che continua a svolgere la propria attività secondo le vigenti disposizioni, e creando la Fondazione Ordine Mauriziano, cui sono stati trasferiti l'intero patrimonio dell'Ente, ad esclusione dei presidi ospedalieri, nonché tutti i rapporti attivi e passivi, compresi quelli contenziosi, di cui era titolare l'Ente all'entrata in vigore del decreto, e le situazioni debitorie e creditorie a qualsiasi titolo maturate dall'Ente. In particolare, l'articolo censurato stabilisce che, dall'entrata in vigore del decreto e per un periodo di ventiquattro mesi, "le procedure esecutive pendenti, per le quali sono scaduti i termini per l'opposizione giudiziale da parte dell'Ordine Mauriziano, ovvero la stessa opposizione, benché proposta, sia stata rigettata, sono dichiarate estinte dal giudice; gli importi dei relativi debiti sono inseriti nella massa passiva" che viene formata dal legale rappresentante della Fondazione in funzione di commissario straordinario. Secondo il rimettente, questa disposizione sarebbe in contrasto con l'art. 3 Cost.: il giudice parte dalla considerazione che, se la locuzione "opposizione

giudiziale" non può riferirsi all'opposizione all'esecuzione *ex* art. 615 cod. proc. civ. per la quale non è previsto alcun termine, "si deve ritenere che il legislatore abbia voluto fare implicito riferimento ai procedimenti esecutivi intrapresi sulla base di titoli esecutivi caratterizzati dal fatto di essere adottati all'esito di un procedimento di cognizione sommaria in cui può inserirsi, come fase eventuale, un giudizio di opposizione a cognizione piena" (come era nel caso di specie in cui l'esecuzione era stata promossa in forza di un decreto ingiuntivo dichiarato esecutivo). Inoltre, dalla lettera della norma il rimettente evince che il provvedimento giudiziale con il quale le procedure esecutive pendenti "sono dichiarate estinte" ha portata meramente dichiarativa di un effetto già prodottosi *ope legis* dalla data di entrata in vigore del decreto. Ciò comporterebbe un'ingiustificata disparità di trattamento fra creditori, poiché quelli intervenuti successivamente all'entrata in vigore del decreto sulla base di titoli esecutivi identici non possono avvalersi della previsione, riferibile solo ai creditori anteriori, per cui "gli importi dei relativi debiti sono inseriti nella massa passiva". Inoltre, l'inserimento in tale massa dovrebbe aver luogo anche per i creditori che sono sì intervenuti prima dell'entrata in vigore del decreto, ma sulla base di titoli privi di efficacia esecutiva, con conseguente irragionevole parità di trattamento per soggetti in posizioni differenti. Infine, si censura anche l'ingiustificata disparità che la norma creerebbe fra creditori muniti di titoli esecutivi provenienti da procedimenti a cognizione sommaria e creditori forniti di titoli esecutivi di specie diversa, nonché l'irragionevolezza di prevedere una dichiarazione di estinzione per un periodo temporaneo di ventiquattro mesi.

La Corte individua *in primis* la funzione della norma che, al pari delle altre contenute nel decreto-legge n. 277 del 2004, ha lo scopo di «assoggettare i beni della Fondazione ad una procedura esecutiva di tipo concorsuale in luogo di quelle singolari»: se il connotato essenziale di ogni procedura ispirata al principio della concorsualità è l'attuazione della *par condicio creditorum*, è alla luce di tale principio che le disposizioni del decreto, e quella impugnata, devono essere lette, al fine di far sì che «il comune rischio di inadempimento del debitore e di incapienza di una qualsivoglia procedura esecutiva individuale risulti razionalizzato perché il pagamento avviene non già secondo il (casuale e contingente) andamento delle singole procedure individuali, bensì nel rispetto del canone della *par condicio creditorum*».

Perciò, l'interpretazione della locuzione "opposizione giudiziale" proposta dal rimettente non può, secondo la Corte, essere condivisa, perché, forzando la lettera della legge, viola fondamentali precetti costituzionali, si pone in contrasto «con l'essenza stessa del carattere concorsuale della procedura», poiché comporta che «l'ammissione alla massa passiva – lo strumento, cioè, attraverso il quale si attua la *par condicio creditorum* – sarebbe riservata, del tutto irragionevolmente, soltanto ai creditori muniti di (titolo esecutivo costituito da) decreto ingiuntivo (definitivamente) esecutivo», mentre ne risulterebbero esclusi i creditori muniti di (titolo esecutivo costituito da) sentenza o altro provvedimento irretrattabile». In realtà, «l'opposizione giudiziale […] alla quale si riferisce la norma censurata allude genericamente a qualsiasi rimedio *lato sensu* impugnatorio volto a contrastare la formazione di un titolo esecutivo giudiziale».

Inoltre, la legge è inequivoca nel senso che «l'ammissione nella massa passiva riguarda tutti, ed esclusivamente, i debiti […] maturati fino alla data di entrata in vigore del decreto», con la conseguenza che, non solo «è irrilevante il momento dell'(eventuale) intervento nella procedura esecutiva» ma altresì che «l'inserimento nella massa passiva è definitivo e non già provvisorio»: infatti, se il commissario istituisce apposita gestione separata, costituita da una massa passiva ed una attiva, tale gestione può cessare solo dopo che i beni di cui alla massa attiva siano stati impiegati per la soddisfazione dei creditori ammessi al passivo, e il potere del commissario di alienare i cespiti, essenziale per la formazione della massa attiva, presuppone il venir meno del vincolo di destinazione impresso sugli stessi con il pignoramento, e il lamentare che il legislatore abbia optato per l'estinzione delle procedure esecutive anzichè per la temporanea improseguibilità contraddice la possibilità stessa di formare una massa attiva e il senso della formazione di una massa passiva.

1.6. Le controversie in materia di spese di giustizia

Anche nel 2006 la Corte è tornata sul tema, già affrontato nell'anno precedente, della costituzionalità dell'art. 170 del d.lgs. 30 maggio 2002, n. 113, come riprodotto nel d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, che attribuisce al giudice monocratico la competenza a conoscere dell'opposizione avverso il decreto di liquidazione di compensi professionali anche quando il provvedimento opposto sia stato pronunciato da giudice in composizione collegiale. Richiamando la motivazione delle sentt. n. 52 e 53 del 2002, l'ordinanza n. **52** ha ritenuto la questione manifestamente infondata: quanto al contestato contrasto con l'art. 25 Cost., chiamato a rafforzare la dedotta violazione dell'art. 76 Cost., in riferimento a materia che sarebbe coperta da riserva assoluta di legge, la pronuncia si limita a «sottolineare che la norma impugnata disciplina la composizione dell'organo giudicante e non certamente la competenza»; quanto al contestato contrasto con l'art. 3 Cost., appare «al contrario, ragionevole il sistema di attribuzione del reclamo al giudice monocratico […], in rapporto ad esigenze di buona amministrazione, rapidità, economia delle risorse».

1.7. Le controversie in materia societaria

La sentenza n. **415** ha ritenuto non ammissibile la questione di legittimità dell'art. 10, commi 1 e 2, del d.lgs. 17 gennaio 2003, n. 5, contestato, per contrasto con gli artt. 3, 24, 76 e 111 Cost., nella parte in cui "prima vieta e poi sancisce la decadenza dal potere di proporre nuove eccezioni non rilevabili d'ufficio, di precisare o modificare domande o eccezioni già proposte, nonché di formulare ulteriori istanze istruttorie e depositare nuovi documenti successivamente alla notificazione dell'istanza di fissazione dell'udienza, anche quando tale ultima istanza sia stata notificata da parte convenuta dopo la sua costituzione, nella pendenza del termine per il deposito, a cura di parte attrice, della memoria di replica di cui agli artt. 4, secondo comma, e 6, primo e secondo comma, del d.lgs. 17 gennaio 2003, n.5". Poichè il rimettente «riferisce che la convenuta, con la comparsa di costituzione, aveva chiesto il rigetto delle domande perché infondate in fatto e in diritto, ma non espone neppure sinteticamente gli argomenti addotti a sostegno di siffatte generiche conclusioni e non riferisce quindi se il contenuto delle difese (della convenuta) fosse tale da determinare un ampliamento dell'oggetto dell'indagine processuale rispetto a quello delineato nell'atto di citazione», il suo ragionamento, a parere della Corte, appare inficiato sotto vari aspetti. Infatti, nell'ordinanza di rimessione, «anziché ricollegare, com'è nel sistema del d.lgs. n. 5 del 2003, il potere di notificare e depositare l'istanza di fissazione dell'udienza al contenuto delle difese della parte istante e quindi alla determinazione della materia controversa, si afferma che il decreto attribuisce "al convenuto la facoltà di utilizzare lo strumento processuale dell'istanza di fissazione dell'udienza senza alcuna limitazione" e gli "consente anche di ostacolare l'effettivo esercizio del diritto di difesa a danno dell'attore, per tale via riconoscendogli il potere di provocare meccanismi anticipati ed impeditivi del diritto di replica, con conseguente disparità di trattamento fra le parti»: peraltro, così, il rimettente «trascura di motivare riguardo alle condizioni che legittimano l'istanza di fissazione dell'udienza, ai modi per farne valere l'illegittimità e all'individuazione degli organi a ciò deputati». Ciò determina una carenza di motivazione anche in ordine alla sua legittimazione a sollevare la questione, in quanto, se un singolo componente di un organo giurisdizionale collegiale può sollevare questioni di costituzionalità limitatamente a questioni vertenti su norme che egli deve applicare, nella specie il rimettente – giudice relatore in una causa collegiale – ha addotto il proprio potere di ammettere le prove ma considerandolo in via astratta «e non con riferimento alle disposizioni che […] regolano l'istanza di fissazione dell'udienza e la sua idoneità a provocare le decadenze di cui all'art. 10 del d.lgs. n. 5 del 2003».

1.8. Le procedure concorsuali

Nel 2006 la Corte ha reso numerose pronunce aventi ad oggetto, a vario titolo, le procedure concorsuali.

L'ordinanza n. **7** ha sancito la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale degli artt. 18 e 53 del d.lgs. 8 luglio 1999, n. 270, censurati, in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., nella parte in cui prevedono che nella fase di osservazione e nella procedura di amministrazione straordinaria con programma di ristrutturazione l'accertamento dei crediti debba avvenire secondo le regole del concorso ancorché i pagamenti debbano seguire le regole ordinarie. I Giudici costituzionali hanno, in particolare, affrontato il dubbio di irragionevolezza dell'art. 18, ossia della norma che introduce una procedura concorsuale di accertamento del passivo nonostante la possibile assenza, nel caso di ammissione alla procedura di amministrazione straordinaria cui consegua il risanamento dell'impresa, di una successiva fase liquidatoria. Secondo la Corte, tale dubbio discende dall'erroneo assunto che l'accertamento concorsuale del passivo possa trovare la sua unica giustificazione nella concorsualità anche del procedimento liquidatorio, mentre «nella fase c.d. di "osservazione", la formazione concorsuale dello stato passivo costituisce all'evidenza strumento per la valutazione, che il tribunale deve compiere, circa la sussistenza delle "concrete prospettive di recupero dell'equilibrio economico delle attività imprenditoriali" cui è condizionata l'ammissione alla procedura» ed essa rappresenta solo «una delle possibili modalità – la cui scelta è rimessa alla discrezionalità del legislatore – attraverso le quali può avvenire l'accertamento dei debiti, a seguito della dichiarazione giudiziale dello stato di insolvenza, nell'ambito di un procedimento, riservato alle sole imprese aventi le caratteristiche di cui all'art. 2 del decreto legislativo, alternativo al fallimento ma pur sempre ispirato al contemperamento tra l'interesse al risanamento dell'impresa e quello, proprio di creditori, al soddisfacimento delle proprie ragioni».

Un particolare risalto, anche per la complessità del tema trattato, ha la sentenza n. **172,** con cui la Corte ha risolto nel senso della non fondatezza la 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.

Il rimettente ravvisava un'irragionevole disparità fra il trattamento riservato all'impresa che abbia in corso un programma di ristrutturazione rispettivamente dall'art. 6 sopracitato 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.

Muovendo dalla corretta premessa secondo cui il sacrificio che l'azione revocatoria impone ai terzi trova giustificazione nelle esigenze di tutela della *par condicio*, con la conseguenza che di essa non può giovarsi l'imprenditore insolvente, le ordinanze di rimessione fanno di tale premessa un'applicazione secondo la Corte inaccettabile, attraverso un'interpretazione angustamente letterale del combinato disposto dell'art. 1, comma 1, e dell'art. 6, comma 1: infatti, poiché la prima norma fa riferimento alle imprese che "intendono avvalersi della procedura di ristrutturazione economica e finanziaria di cui all'art. 27, comma 2, lettera *b)*" del d.lgs. n. 270 del 1999 e la seconda consente "le azioni revocatorie previste dagli artt. 49 e 91" dello stesso d.lgs. anche nel caso di autorizzazione all'esecuzione del programma di ristrutturazione, se ne deduce che l'art. 6 censurato consente all'imprenditore insolvente di ristrutturarsi a spese dei terzi assoggettati a revocatoria.

In realtà, questa non è né l'unica né la corretta interpretazione della norma.

Il decreto-legge n. 347 del 2003 introduce una procedura speciale nell'ambito di quella prevista dal d.lgs. n. 270 del 1999, che si articola in due possibili modalità di concordato: quello senza assuntore, che risponde all'indirizzo conservativo di cui alla lettera *b)* dell'art. 27 d.lgs. n. 270 del 1999, e quello con assuntore, che risponde all'indirizzo di cessione dei complessi aziendali di cui alla lettera *a)* della medesima norma. «Un esame dell'intero sistema normativo delineato dalla "legge Marzano" rende chiaro come questo, muovendo sempre da un proposito […] di conservazione del patrimonio produttivo in vista del ritorno *in bonis*, consenta, da un lato, di dare attuazione a tale proposito attraverso il programma di ristrutturazione […], ovvero, dall'altro lato, di evolversi verso la liquidazione (pur sempre conservativa) del patrimonio produttivo, attuabile o con la cessione *ex* art. 27, comma 2, lettera *a),* del d.lgs. n. 270 del 1999 o con il concordato con assuntore ovvero, ancora, verso esiti esclusivamente liquidatori con il fallimento».

Secondo la Corte, l'analisi dell'intero sistema normativo delineato dal decreto-legge n. 347 del 2003 porta a ritenere non pleonastico l'inciso finale dell'impugnato art. 6 (secondo cui occorre che le azioni revocatorie si traducano in un vantaggio per i creditori), e, anzi, consente di attribuirgli un valore preciso, quello di ammettere le azioni revocatorie solo quando la procedura si sia evoluta in senso liquidatorio.

La pronuncia ha ritenuto non fondato anche il dubbio di costituzionalità che fa leva sull'art. 41 Cost.: per i rimettenti, «il risanamento dell'impresa mediante l'esperimento dell'azione revocatoria costituisce un ingiustificato privilegio e determina un effetto distorsivo della concorrenza, in quanto le somme riscosse a seguito delle revocatorie non sono destinate alla soddisfazione dei creditori, ma ad una forma di finanziamento forzoso a favore dell'impresa insolvente»; viceversa, per i Giudici costituzionali, è agevole rilevare l'inconferenza di quanto i rimettenti sottolineano circa la mancata destinazione del ricavato delle azioni revocatorie alla ripartizione tra i creditori, poiché dimenticano che, nel concordato con assunzione, «i creditori chirografari – a differenza di quelli muniti di cause di prelazione, che devono essere […] integralmente soddisfatti – vedono estinto il loro credito con la corresponsione di quanto previsto nella proposta (da loro accettata) di concordato omologato dal tribunale. Sicchè, la circostanza che il ricavato delle revocatorie non sia oggetto di riparto […] tra i creditori è un "naturale" del concordato, e cioè rispecchia il fatto che la proposta solutoria avanzata dall'assuntore è misurata, anche, ove il patto sottoposto all'approvazione dei creditori preveda la cessione a lui delle revocatorie, sul prevedibile esito di tali azioni».

A tale pronuncia si è richiamata l'ordinanza n. **409**, in cui viene dichiarata manifestamente infondata la medesima questione di costituzionalità, sollevata dal Tribunale di Parma con due ordinanze di contenuto pressoché identico, supportata da argomentazioni del tutto coincidenti con quelle già esaminate e disattese: la Corte ha ripreso le motivazioni della sentenza n. 172, affermando che, «ribadito che entrambe le procedure di amministrazione straordinaria, "accelerata" ed "ordinaria", hanno finalità "conservativa del patrimonio produttivo", anche quando sono adottati programmi liquidatori – non ha pregio dedurre il carattere di risanamento di una procedura dalla circostanza che resti integro, nel caso di programma che contempli *ab initio* un concordato con assuntore, il "patrimonio produttivo"» e che «il concordato di cui all'art. 56, comma 3, del d.lgs. n. 270 del 1999 non può che essere compatibile con la procedura di ristrutturazione nella quale […] si inserisce, sicché esso può, in ipotesi, assumere la figura di concordato con assuntore solo a seguito dell'insuccesso del programma di ristrutturazione e del passaggio dalla fase conservativa ad una liquidatoria».

Alla stessa conclusione di manifesta infondatezza è pervenuta anche l'ordinanza n. **456**: in tale provvedimento sono state, poi, affrontate due ulteriori questioni, inerenti rispettivamente l'art. 6, comma 1-*ter* del medesimo decreto-legge n., 347 del 2003, ritenuto 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.

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 – affermano i Giudici costituzionali – non è né lesiva del principio di parità di trattamento, poiché, nella procedura *ex* decreto-legge n. 347 del 2003 la sentenza dichiarativa dello stato di insolvenza segue il decreto ministeriale di ammissione, mentre la procedura di cui al d.lgs. n. 270 del 1999 inizia con la sentenza *de qua*, né irragionevole, in quanto è proprio il provvedimento di apertura della procedura che determina lo spossessamento del debitore e l'affidamento al commissario straordinario della gestione dell'impresa e inoltre, 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.

Anche la seconda questione, «relativa alla pretesa "espropriazione" che subirebbe il terzo soccombente in revocatoria», appare priva di fondamento, «essendo principio giurisprudenziale incontroverso 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».

In materia di comunicazioni nell'ambito delle procedure concorsuali deve essere menzionata la sentenza n. **154**, che ha giudicato costituzionalmente illegittimo l'art. 213, comma secondo, del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, nella parte in cui fa decorrere il termine di venti giorni per la proposizione da parte dei creditori delle contestazioni al piano di riparto finale, dall'inserzione nella Gazzetta Ufficiale dell'avviso dell'avvenuto deposito dell'atto presso la cancelleria del tribunale, anziché dalla ricezione della raccomandata con avviso di ricevimento contenente la notizia dell'avvenuto deposito.

Richiamati i numerosi precedenti che, a proposito della legge fallimentare, si sono pronunciati in merito alla possibilità che la legge faccia decorrere termini perentori per impugnare provvedimenti lesivi di diritti soggettivi, da momenti diversi da quelli della notificazione dei provvedimenti stessi, la Corte ha sottolineato che, attualmente, in materia concorsuale, la legge prevede che sia utilizzata come forma di comunicazione la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale solo nell'art. 126 (proposta di concordato fallimentare) e nell'art. 171, comma terzo, (proposta di concordato preventivo) della legge fallimentare, cioè in due casi nei quali non è possibile individuare compiutamente i soggetti interessati alla comunicazione delle proposte di concordato e nei quali dalla comunicazione non decorre un termine decadenziale quale quello per impugnare un provvedimento, altrimenti irretrattabile. Secondo la Corte, «la norma censurata sacrifica […] il diritto dei creditori di avere conoscenza del piano di riparto, totale o parziale, per poter proporre tempestivamente le contestazioni del caso avverso di esso»: li sacrifica gravemente, perché richiede un onere di diligenza inesigibile attesa la necessità di consultare, per tutta la durata della procedura, la Gazzetta Ufficiale, ed ingiustificatamente, perché «se l'indeterminatezza dei soggetti interessati può giustificare forme di "informazione" quali quella di cui alla norma censurata, ciò non può dirsi quando – come nel caso dei creditori ammessi – […] tali soggetti siano non solo individuabili, ma altresì individuati». In tal caso, conclude la pronuncia, «l'onere di diligenza che la norma censurata impone ai creditori è incomparabilmente più gravoso, e gravido di conseguenze pregiudizievoli, di quello cui dovrebbe sottoporsi il commissario ove sia tenuto a dare diretta comunicazione dell'avvenuto deposito del piano di riparto ai creditori (ben individuati, per quanto numerosi essi siano)».

Sul contrasto con l'art. 3 Cost. ha fatto leva la sentenza n. **174** per pronunciare l'illegittimità costituzionale dell'art. 146, comma 3, del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, nella parte in cui non prevede che sono spese anticipate dall'Erario "le spese ed onorari" al curatore della procedura fallimentare.

Contraddicendo la propria precedente giurisprudenza in materia (sentenza n. 302 del 1985 e ordinanze n. 488 del 1993 e n. 368 del 1994), la Corte ha osservato come, in presenza di un sistema che contempla l'anticipazione da parte dell'Erario di spese ed onorari ad ausiliari del magistrato e di una norma (art. 39 legge fall.) che enuncia il diritto del curatore al compenso per l'attività svolta, sia manifestamente irragionevole che l'esclusione dell'anticipazione da parte dell'Erario delle spese e degli onorari riguardi il solo curatore: infatti, la volontarietà e non obbligatorietà dell'incarico e la non assimilabilità della posizione del curatore a quella del lavoratore non escludono il diritto al compenso, né giustificano la non ricomprensione delle spese (e degli onorari) fra quelle che sono anticipate dallo Stato, in caso di chiusura del fallimento per mancanza di attivo; inoltre, l'invocazione della prassi secondo cui i giudici delegati indennizzano i professionisti, cui è affidata la curatela di fallimenti privi di attivo, con la nomina a curatori di fallimenti nei quali la ripartizione di attivo sembra probabile, non è probante, poiché lascia comunque senza compenso il curatore per l'attività svolta nel fallimento senza attivo.

2. Il procedimento penale

Numerose sono le questioni attinenti il processo penale che sono state sottoposte all'attenzione della Corte nell'arco del 2006. Oltre alle pronunce che vengono di seguito esaminate, si possono ricondurre nell'ambito del processo penale anche altri provvedimenti, scrutinati in altre sedi e qui solo richiamati: si tratta della sentenza n. **168**, in tema di soggetti legittimati a presentare richiesta di rimessione del processo per legittimo sospetto (nei paragrafi relativi al principio del giudice naturale e del diritto di difesa), della sentenza n. **341**, sulla competenza del magistrato di sorveglianza a decidere sui reclami dei detenuti lavoratori (nei paragrafi sul principio personalistico, sul principio di ragionevolezza, sul diritto di difesa), e dell'ordinanza n. **142**, sul non luogo a procedere per avvenuta espulsione dello straniero extracomunitario (nel paragrafo sulla discrezionalità del legislatore).

2.1. Le indagini preliminari

Con la sentenza n. **372,** per la quale si veda anche il paragrafo sul diritto alla riservatezza, la Corte ha affrontato problematiche inerenti l'acquisizione dei tabulati telefonici per finalità di accertamento e repressione dei reati: diversi rimettenti avevano sollevato dubbi di costituzionalità dell'art. 132, comma 3, del d.lgs. 20 giugno 2003, n. 196 in materia di protezione dei dati personali, contestandolo sotto vari profili. Tralasciando le censure che si sono risolte in una restituzione degli atti ai giudici *a quibus* per *ius superveniens*, merita menzione la questione afferente la parte della norma che esclude, decorso il temine di ventiquattro mesi dalle comunicazioni, che possano essere acquisiti ed utilizzati dati di traffico telefonico per la repressione di reati diversi da quelli indicati all'art. 407, comma 2, lettera *a),* cod. proc. pen.. Secondo la Corte, non sussiste violazione dei parametri evocati – artt. 3, 24 e 111 Cost. – in quanto «il legislatore ha operato un bilanciamento tra il principio costituzionale della tutela della riservatezza dei dati relativi alle comunicazioni telefoniche […] e l'interesse della collettività, anch'esso costituzionalmente protetto, alla repressione degli illeciti penali» e tale bilanciamento appare assolutamente ragionevole: riprendendo la motivazione di un precedente del 1994, sentenza n. 63, in materia di intercettazioni, la sentenza in esame ribadisce che l'utilizzazione di tali dati «in procedimenti diversi, limitatamente all'accertamento di una categoria predeterminata di reati presuntivamente capaci di destare particolare allarme sociale, costituisce indubbiamente un non irragionevole bilanciamento […] fra il valore costituzionale rappresentato dal diritto

inviolabile dei singoli individui alla libertà e segretezza delle loro comunicazioni e quello rappresentato dall'interesse pubblico primario alla repressione dei reati». Pertanto, la tutela della riservatezza può variare in rapporto alla «diversa esigenza concreta – purché costituzionalmente protetta – posta a raffronto».

Alla non manifesta irragionevolezza della norma consegue «che non esiste una ingiustificata disparità delle tutele offerte alle parti nel processo penale dagli artt. 24 e 111 Cost.».

2.2. La custodia cautelare

In ordine al criterio di computo dei termini di durata complessiva della custodia cautelare si registra la sentenza n. **223,** che è pervenuta ad una declaratoria di inammissibilità della questione di legittimità dell'art. 303, comma 4, cod. proc. pen., censurato laddove prescrive che detti termini siano commisurati ai valori edittali di pena propri del reato per cui si procede e non alla concreta punibilità dell'illecito, "nei termini già ritenuti in sentenza". «Pur non disconoscendo che una modifica dell'attuale normativa potrebbe razionalizzare i criteri di computo, allo scopo di attuare in modo migliore l'adeguatezza e la proporzionalità della custodia cautelare rispetto al reato per cui concretamente si procede», ha affermato la Corte, non si può non constatare che «un intervento additivo come quello richiesto dal giudice rimettente avrebbe lo scopo e l'effetto di introdurre una nuova metodologia di computo, rispetto a quelle, non palesemente irragionevoli, previste dal vigente codice di rito». Il criterio prescelto dal legislatore, di riferire il termine di durata della custodia cautelare all'intero svolgimento del giudizio, è «criterio astratto», ancorato ai «valori di pena», «anche perché detto termine può maturare in una qualunque fase processuale, ritenendo invece che all'interno delle singole fasi, dopo la pronuncia della relativa sentenza, il calcolo dovesse essere legato alla pena in concreto irrogata». Dall'analisi delle disposizioni in materia «si evince che il legislatore ha operato un articolato dosaggio di termini, seguendo i criteri ritenuti più appropriati per le varie fasi ed evenienze processuali, sempre con riferimento alla gravità del reato per cui si procede»; trattasi, quindi, «di un sistema integrato, che non può essere manipolato senza generare squilibri, i quali dovrebbero essere corretti mediante scelte discrezionali di questa Corte, che andrebbero a sovrapporsi a quelle adottate dal legislatore».

2.3. L'udienza preliminare

Nella sentenza n. **384** è stata giudicata non fondata la questione di costituzionalità dell'art. 423, comma 1, cod. proc. pen, contestato nella parte in cui non prevede l'obbligo del giudice dell'udienza preliminare di disporre la notificazione all'imputato contumace del verbale di udienza che recepisce la modifica dell'imputazione, mediante contestazione di una circostanza aggravante, operata dal pubblico ministero sulla base degli stessi atti di indagine che hanno determinato l'esercizio dell'azione penale.

Secondo il giudice *a quo*, la norma violerebbe *in primis* il diritto di difesa dell'imputato, impedendogli di avvalersi in maniera consapevole della propria facoltà di accesso ai riti alternativi entro il termine della formulazione delle conclusioni, nonché il principio di eguaglianza, sotto il profilo della disparità di trattamento rispetto alla fase dibattimentale.

La Corte, in ordine alla prima censura, mette l'accento sul fatto che «l'impossibilità di proporre richiesta di rito speciale a fronte della mutata imputazione in udienza preliminare consegue ad una duplice, volontaria scelta dell'imputato medesimo: quella di rimanere contumace in detta udienza e quella di non conferire una procura speciale al difensore». D'altra parte, prosegue la sentenza, «la modifica dell'imputazione nell'udienza preliminare – e, in particolare, la contestazione, nel corso di essa, di una nuova circostanza aggravante – non è un evento imprevedibile», a maggior ragione quando, come nella specie, la nuova contestazione si basi su elementi già desumibili dagli atti di indagine. Alla tesi del rimettente non giova neppure il confronto con l'art. 520 cod. proc. pen., poiché la notifica del verbale all'imputato contumace, in

caso di nuova contestazione in dibattimento, non è finalizzata a consentirgli l'accesso ai riti alternativi ma a permettergli l'esercizio del diritto di difesa in relazione al mutato quadro accusatorio.

Anche la censura di violazione dell'art. 3 Cost. è da disattendere. Infatti, se è pur vero che l'udienza preliminare si qualifica, ormai, come «momento di giudizio di natura non meramente processuale», ciò non è sufficiente per «elidere le marcate differenze contenutistiche rispetto alla fase dibattimentale», poiché, nonostante i poteri istruttori del giudice dell'udienza preliminare siano cresciuti rispetto al passato, «la "piattaforma cognitiva" della sua decisione non attinge però certamente alla pienezza dell'istruttoria dibattimentale», considerato che la decisione resta calibrata «sull'alternativa fra il proscioglimento ed il rinvio a giudizio, con esclusione della possibilità di condanna».

2.4. La prova testimoniale

Con l'ordinanza n. **112** la Corte si è pronunciata sul delicato tema delle "letture" consentite in dibattimento, e, in particolare, sul dubbio di legittimità dell'art. 512 cod. proc. pen., ove non consente di dare lettura, in dibattimento, delle dichiarazioni già rese al giudice per le indagini preliminari da soggetto che, successivamente, abbia assunto la veste di "testimone assistito" *ex* art. 197-*bis* cod. proc. pen. e delle quali sia sopravvenuta l'impossibilità di ripetizione.

Si trattava, nella specie, di soggetto che aveva reso dichiarazioni in qualità di coimputato nel medesimo procedimento ed era deceduto prima di poter essere ascoltato in qualità di teste assistito.

La Corte ha ritenuto erroneo il presupposto ermeneutico sulla base del quale il Tribunale rimettente aveva escluso l'applicabilità della disciplina di cui all'art. 513 cod. proc. pen., ossia che il dichiarante dovesse essere considerato teste assistito. Infatti, «la "qualifica" del dichiarante, proprio perché è funzionale alla dichiarazione dibattimentale, risulta meramente ipotetica prima di tale evenienza storica», e «solo all'atto della dichiarazione si potrà valutare la concreta veste formale rivestita dal soggetto»; se detta qualifica non viene in rilievo, «la mera potenzialità della sua acquisizione – peraltro, nella specie, definitivamente preclusa – non può ritenersi preminente sulla condizione processuale già effettivamente rivestita dal soggetto al momento in cui le dichiarazioni, poi divenute irripetibili, siano state rese». Infatti, prosegue la Corte, «la qualifica del dichiarante – nella prospettiva del regime delle letture e, quindi, di una utilizzazione processuale estranea al contraddittorio – deve essere riguardata alla stregua della "condizione" processuale rivestita da quel soggetto al momento in cui le dichiarazioni sono state rese, giacché è proprio in funzione di questa condizione soggettiva che gli artt. 512 e 513 cod. proc. pen. hanno rispettivamente calibrato la corrispondente disciplina delle letture». Pertanto, poiché nella specie il dichiarante era coimputato nel medesimo procedimento, «la questione all'esame del Tribunale ben può trovare soluzione nell'ambito di disciplina dell'art. 513 cod. proc. pen.», con conseguente manifesta infondatezza della questione sollevata.

Sulla utilizzabilità in dibattimento delle dichiarazioni assunte da informatore che non sia stato esaminato come testimone in quanto deceduto prima della verbalizzazione si è pronunciata l'ordinanza n. **193**, che, nel dichiarare manifestamente inammissibile la questione di costituzionalità dell'art. 203 cod. proc. pen., nella parte in cui vieta detta utilizzabilità, ha sottolineato come la norma, «stabilendo il divieto di acquisizione ed utilizzazione delle informazioni fornite agli ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria dagli informatori che non siano stati esaminati come testimoni, connett[a] tale regime normativo al perdurare del carattere di anonimato della fonte informativa»; se, per contro, come accaduto nel caso di specie, «subentra ad opera del medesimo ufficiale di polizia giudiziaria la rivelazione dell'identità dell'informatore anche in conseguenza della sua morte, le relative notizie perdono, evidentemente, la connotazione di informazioni confidenziali» e non trova più applicazione il disposto dell'articolo impugnato.

In tema di testimoni assistiti di estremo rilievo appare la sentenza n. **381**, con la quale la Corte ha sancito l'incostituzionalità dei commi 3 e 6 dell'art. 197-*bis* cod. proc. pen., che confliggono con l'art. 3 Cost. nella parte in cui prevedono, rispettivamente, l'assistenza di un difensore e l'applicazione dell'art. 192, comma 3, cod. proc. pen. (necessità di riscontri esterni a conferma) anche per le dichiarazioni rese da coimputati o imputati in procedimento connesso o di reato collegato nei cui confronti sia stata pronunciata sentenza irrevocabile di assoluzione "per non aver commesso il fatto".

La pronuncia prende spunto dall'ordinanza n. 265 del 2004, che aveva ritenuto manifestamente infondata la questione di costituzionalità della medesima norma nella parte in cui stabiliva, attraverso il richiamo all'art. 192, comma 3, cod. proc. pen., che anche le dichiarazioni rese dal coimputato nei cui confronti fosse stata pronunciata sentenza irrevocabile *ex* art. 444 cod. proc. pen. dovessero essere valutate unitamente agli altri elementi di prova che ne confermassero l'attendibilità. In quella sede la Corte aveva rilevato la "complessa strategia" di fondo del legislatore nel delineare l'assetto normativo della prova dichiarativa, strategia consistente nell'«enucleare una serie di figure di dichiaranti nel processo penale in base ai diversi "stati di relazione" rispetto ai fatti oggetto di procedimento, secondo una graduazione che, partendo dalla situazione di assoluta indifferenza propria del teste ordinario, giunge fino alla forma "estrema" di coinvolgimento, rappresentata dal concorso del dichiarante nel medesimo reato». Alla luce di tali argomenti, «l'assoggettamento delle dichiarazioni della persona – che, già coimputata o imputata di reato connesso o collegato, sia stata assolta "per non aver commesso il fatto" – alla regola legale di valutazione enunciata dall'art. 192, comma 3, cod. proc. pen. vale, in realtà, a rendere perenne una compromissione del valore probatorio delle relative dichiarazioni testimoniali, la quale si appalesa in sé priva di qualsiasi giustificazione sul piano razionale: e ciò perché, nei confronti di tale persona, l'ordinamento ha già acclarato, in via definitiva, l'inesistenza di qualunque correlazione con il fatto oggetto della verifica processuale». Pertanto, secondo la Corte, l'aprioristica valutazione negativa del contributo probatorio offerto da un soggetto ormai immune da ogni interesse all'esito del giudizio «appare, per un verso, irragionevole, e per altro verso, in contrasto con il principio di eguaglianza», sia per l'ingiustificata disparità di trattamento rispetto alle dichiarazioni del teste ordinario – «e ciò nonostante le tipologie di dichiaranti in comparazione risultino omogenee, in quanto connotate dalla comune peculiarità della condizione di assoluta indifferenza rispetto alla vicenda oggetto di giudizio» – sia per l'ingiustificata parificazione ai soggetti dichiaranti *ex* art. 210 cod. proc. pen., tipologia «assolutamente distinta e non assimilabile: a tacer d'altro, perché contempla soggetti ancora pienamente coinvolti nel fatto oggetto di giudizio».

Detta irragionevolezza emerge anche sotto il profilo della necessità dell'assistenza difensiva, che non è presidiata da alcuna giustificazione normativa apprezzabile ed appare, anzi, «in logico contrasto con la neutralità del dichiarante rispetto al giudizio, già affermata dal giudizio di assoluzione».

2.5. I riti alternativi

Nel 2006 la Corte si è occupata di riti alternativi in un numero limitato di pronunce.

Con l'ordinanza n. **433** è stata dichiarata la manifesta infondatezza della questione di costituzionalità degli artt. 556, comma 2, e 34, comma 2, cod. proc. pen., contestati, per conflitto con gli artt. 3, 24, 25, 101 e 111 Cost., nella parte in cui non prevedono che l'imputato tratto a giudizio mediante citazione diretta, dopo che il giudice dibattimentale abbia respinto *in limine litis* la sua richiesta di giudizio abbreviato subordinato ad integrazione probatoria, possa rinnovare la richiesta davanti ad un diverso giudice, investito del procedimento in forza della sopravvenuta incompatibilità del primo. Il rimettente muove dalla constatazione che nel giudizio a citazione diretta non può trovare applicazione il meccanismo di rinnovazione della domanda già rigettata dal giudice delle indagini o dell'udienza preliminare, introdotto nell'ordinamento per effetto della

sentenza n. 169 del 2003. Peraltro, osserva la Corte, «la continuità della fase in cui si innestano il provvedimento di rigetto e la conseguente celebrazione del giudizio di merito osta, di per sé, ad una emulazione del meccanismo di reiterazione della domanda» e di ciò si è avveduto lo stesso rimettente, che sollecita la dichiarazione di illegittimità dell'art. 34, comma 2, cod. proc. pen., «tale da collegare alla deliberazione del provvedimento negativo una sopravvenuta incompatibilità del giudice procedente». Puntualizzano i Giudici che la soluzione auspicata dal giudice *a quo* «condurrebbe all'assurda conseguenza di una catena potenzialmente infinita di provvedimenti di rigetto e di sopravvenute incompatibilità». Quindi, «risulta del tutto fisiologica una eterogeneità dei meccanismi di sindacato sui provvedimenti che regolano l'introduzione dei riti speciali quando l'azione penale viene esercitata secondo modalità che consentono al pubblico ministero l'accesso diretto alla sede dibattimentale», considerando, altresì, che la celebrazione del dibattimento in seguito al rigetto dell'istanza di abbreviato non esclude che, in esito al giudizio, debba essere valutato se sia legittima una commisurazione della pena senza la diminuente prevista dall'art. 442, comma 2, cod. proc. pen..

Di interesse è anche l'ordinanza n. **455,** in cui vengono giudicate manifestamente infondate due distinte questioni di costituzionalità concernenti la riforma del patteggiamento introdotta con la legge 12 giugno 2003, n. 134.

E' stato, *in primis*, analizzato il dubbio se l'art. 5, commi 1 e 2, della citata legge, nel consentire all'imputato di richiedere un termine, non inferiore a quarantacinque giorni, per valutare l'opportunità di formulare la richiesta di patteggiamento alla luce della nuova disciplina, con decorrenza dalla prima udienza utile successiva all'entrata in vigore della novella, violi gli artt. 3 e 111 Cost.: partendo dal presupposto che «la scelta sottesa alla norma censurata costituisce espressione dell'ampia discrezionalità di cui il legislatore gode nel regolare gli effetti, nei processi in corso, di nuovi istituti processuali o delle modificazioni apportate ad istituti già esistenti», la Corte ha concluso che «lo *spatium deliberandi* accordato all'imputato» non può ritenersi «manifestamente irrazionale né incompatibile con il principio della ragionevole durata del processo, dovendo quest'ultimo principio essere contemperato con la tutela di altri diritti costituzionalmente garantiti, ad iniziare dal diritto di difesa».

La seconda questione riguarda, invece, l'art. 444, comma 1-*bis*, cod. proc. pen., come introdotto dalla legge n. 134 del 2003, ed in particolare l'esclusione, dal nuovo regime del patteggiamento c.d. "allargato", degli imputati di reati la cui pena edittale non sarebbe di per sé ostativa all'accesso al rito, quale, in specie, il delitto *ex* art. 416-*bis* cod. pen., nonché dei recidivi reiterati. In ordine a questi ultimi, la Corte ha considerato «coerente con le finalità perseguite in via generale dall'ordinamento penale che il legislatore – nell'estendere la sfera applicativa del rito alternativo – abbia previsto specifiche esclusioni soggettive nei confronti di coloro che hanno dimostrato un rilevante grado di capacità a delinquere», dato che la recidiva reiterata, sintomatica di una pericolosità soggettiva più intensa rispetto alle altre forme di recidiva, rappresenta elemento impeditivo dell'applicazione di numerosi istituti. Per quanto concerne, invece, il delitto di cui all'art. 416-*bis* cod. pen., «vale osservare che l'ordinamento annovera un'ampia gamma di ipotesi nelle quali, per ragioni di politica criminale, il legislatore connette al titolo di reato – e non (o non soltanto) al livello della pena edittale – l'applicabilità di un trattamento sostanziale o processuale più rigoroso», mentre appaiono inconferenti i *tertia comparationis* indicati dal rimettente per suffragare la denunciata disarmonia del sistema, ossia concussione, corruzione, rapina, estorsione, che sono fattispecie «del tutto eterogenee rispetto a quelle in rapporto alle quali è sancita l'esclusione»; come inconferente appare il raffronto sia con il patteggiamento "infrabiennale", «raffronto non significativo proprio alla luce del diverso livello della pena concordata nei due casi», sia con il giudizio abbreviato, «trattandosi di istituto nettamente differenziato non solo sul piano delle connotazioni astratte […] ma anche su quello degli effetti pratici».

2.6. Il procedimento penale davanti al giudice di pace

In tema di procedimento dinanzi al giudice di pace si segnala l'ordinanza n. **225** che, ponendosi in una linea di continuità con la giurisprudenza precedente della Corte (ordinanze n. 86 e 333 del 2005, richiamate), ha concluso per la manifesta infondatezza della questione di costituzionalità dell'art. 20 del d.lgs. 28 agosto 2000, n. 274, censurato, in riferimento agli artt. 3, 24 e 111 Cost., nella parte in cui non prevede, a pena di nullità, che la citazione in giudizio dinanzi al giudice di pace debba contenere l'avviso all'imputato della possibilità di determinare l'estinzione del reato mediante condotte riparatorie antecedenti l'udienza di comparizione. Nel sottolineare come il rimettente si fosse limitato a riproporre la medesima questione già giudicata manifestamente infondata nel 2005 senza prospettare profili ulteriori di censura, la Corte ha ribadito le ragioni già espresse nei citati precedenti, ossia, non solo che «l'imputato, all'udienza di comparizione, è necessariamente assistito da un difensore tecnico, il quale può renderlo edotto degli effetti della riparazione», ma anche che «il giudice può disporre una sospensione del dibattimento, finalizzata a consentire detta riparazione, anche quando lo stesso imputato non abbia potuto realizzarla in precedenza per non essere stato informato della relativa opportunità».

3. Il contenzioso tributario

La competenza del giudice tributario in materia di sanzioni per l'impiego di lavoratori irregolari è oggetto delle ordinanze n. **36,** n. **93** e n. **219,** che hanno disposto la restituzione degli atti ai rimettenti in ordine alla questione di costituzionalità dell'art. 3, comma 3, del decreto-legge 22 febbraio 2002, n. 12, convertito in legge dall'art. 1 della legge 23 aprile 2002, n. 73, poiché successivamente alle ordinanze di rimessione, la sentenza n. 144 del 2005 «ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata nella parte in cui non ammette la possibilità di provare che il rapporto di lavoro irregolare ha avuto inizio successivamente al 1 gennaio dell'anno in cui è stata constatata la violazione». Per la motivazione addotta dalla Corte in tale pronuncia, si veda il paragrafo relativo al diritto di difesa.

Sullo stesso tema si è espressa anche l'ordinanza n. **34**, che ha altresì pronunciato la manifesta infondatezza del dubbio di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 5, del medesimo decreto-legge nella parte in cui, disponendo che l'Agenzia delle entrate irroghi la sanzione suddetta, esclude l'applicazione dell'art. 1, comma 2, del d.lgs. 18 dicembre 1997, n. 472, che disciplina il procedimento di irrogazione della sanzioni amministrative connesse a violazioni di norme tributarie, prevedendo la necessità che l'organo procedente effettui la previa notifica dell'atto di contestazione, con indicazione, a pena di nullità, dei fatti attribuiti al trasgressore, degli elementi probatori, delle norme applicate etc.. Secondo la Corte, detta esclusione non costituisce un'irragionevole limitazione del diritto di difesa, ma anzi, trova la propria giustificazione «nell'esigenza di semplificazione del procedimento di irrogazione della sanzione» e «nella circostanza che gran parte degli elementi che di regola sono portati a conoscenza del destinatario tramite l'atto di contestazione, nel caso in esame sono da quello già conosciuti, per essere emersi nel corso dell'ispezione svolta dagli organi accertatori».

L'ordinanza n. **94,** nel concludere per la manifesta inammissibilità della questione di legittimità dell'art.2, comma 1, del d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546 laddove non esclude dalla giurisdizione tributaria le controversie riguardanti le sanzioni irrogate per l'impiego di lavoratori irregolari, ha contestato la linea di lettura prospettata dal rimettente, a giudizio del quale il presupposto per la sussistenza della giurisdizione tributaria sta nella natura del soggetto competente ad irrogare la sanzione, «e cioè che si tratti di uffici finanziari, restando invece irrilevante la natura delle violazioni cui le sanzioni sono riferite». Richiamando il precedente di cui all'ordinanza n. **36** del 2006, la Corte sottolinea che «il giudice *a quo* non ha tratto dalle premesse argomentative da lui stesso svolte le dovute conseguenze interpretative, valorizzando, in

particolare, la natura tributaria del rapporto cui deve ritenersi imprescindibilmente collegata la giurisdizione del giudice tributario, e, limitandosi, invece, a considerare il solo dato formale e soggettivo, relativo all'ufficio competente ad irrogare la sanzione».

Con altre tre pronunce la Corte è tornata ad occuparsi del processo tributario, affrontandone profili diversi.

Nell'ordinanza n. **144** è stata vagliata la questione di legittimità dell'art. 23 del d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546, in relazione all'art. 22 dello stesso decreto, contestato nella parte in cui non prevede la sanzione dell'inammissibilità della costituzione del resistente che non avvenga nel termine di sessanta giorni dalla notificazione del ricorso, così determinando una ingiustificata disparità di disciplina delle conseguenze della tardiva costituzione del ricorrente e di quella del resistente nel processo tributario: la questione è stata giudicata manifestamente infondata sia «sotto il profilo della violazione dell'art. 3 Cost., essendo diversa la disciplina delle conseguenze derivanti dalla tardiva costituzione, evidente riflesso della ben diversa posizione che, specie in un processo di tipo impugnatorio come quello tributario, la legge coerentemente attribuisce al ricorrente ed al resistente», sia sotto il profilo della violazione dei principi del giusto processo, «potendo la tardiva costituzione del convenuto dar luogo, se così prevede la legge e nei limiti in cui lo prevede, a decadenze sia di tipo assertivo che probatorio, ma mai ad una irreversibile dichiarazione di contumacia, del tutto sconosciuta all'ordinamento».

L'art. 7, lettera *f),* del d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 545 è al centro dell'ordinanza n. **179**, che, nel concludere per la manifesta infondatezza della questione di costituzionalità della parte della norma che non prevede, per il giudice tributario, alcuna deroga al vincolo della residenza nella regione nella quale ha sede la commissione tributaria presso cui presta servizio, ha evidenziato come la denunciata ingiustificata disparità di trattamento tra i giudici tributari e i magistrati amministrativi non sussista, in quanto «le fattispecie poste a raffronto sono eterogenee», poiché «le posizioni dei magistrati che svolgono professionalmente e in via esclusiva funzioni giurisdizionali e quelle dei componenti le commissioni tributarie, che esercitano funzioni onorarie, non sono fra loro raffrontabili ai fini della valutazione del rispetto del principio di eguaglianza».

Sull'art. 13, comma 2, del medesimo d.lgs. n. 545 del 1992 si è espressa l'ordinanza n**. 180**, per affermare la manifesta inammissibilità della questione, prospettata in ordine all'art. 111, secondo comma, Cost., relativa alla legittimità della disposizione che prevede per i giudici tributari un compenso aggiuntivo per ogni ricorso definito: infatti, «la norma censurata riguarda esclusivamente la misura del compenso del giudice tributario e, pertanto, non attiene né alla composizione, né alla costituzione del giudice medesimo, cioè alla legittimazione di questo ad esercitare le proprie funzioni» e, come già affermato in relazione ad analoghe questioni, la norma, concernendo «i compensi previsti per i componenti delle commissioni tributarie, non incide né sul rapporto in ordine al quale il giudice rimettente è chiamato a decidere, né sulla composizione dell'organo giudicante».

4. Il giudizio di responsabilità contabile

In materia di giudizi di responsabilità innanzi alla Corte dei conti, ed in particolare di potere di archiviazione del procuratore regionale contabile nei procedimenti di responsabilità amministrativa, l'ordinanza n. **261** ha concluso per la manifesta inammissibilità della questione di costituzionalità dell'art. 5, comma 1, del d.l. 15 novembre 1993, n. 453, convertito, con modificazioni, nella legge 14 gennaio 1994, n. 19, nel testo sostituito dall'art. 1 del d.l. 23 ottobre 1996, n. 543, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639. Il rimettente, nel configurare l'archiviazione come atto interno, non conoscibile né dal giudice né dai convenuti tratti a giudizio successivamente alla disposta chiusura di istruttoria a carico di altri soggetti non

citati dal pubblico ministero, prospetta la violazione degli artt. 3, 24, secondo comma, e 111, secondo comma, Cost..

La Corte, facendo riferimento al precedente di cui alla sentenza n. 415 del 1995, ha ribadito che nei giudizi di responsabilità innanzi alla Corte dei conti, l'attività anteriore alla citazione è preordinata all'eventuale instaurazione del giudizio, ma non assume carattere decisorio, anche quando si concluda con un'archiviazione; si legge nella motivazione che, «essendo l'archiviazione, in alternativa alla citazione, l'atto con cui può concludersi l'attività di indagine del pubblico ministero prima del processo, ogni questione relativa all'assenza di un controllo esterno del giudice sulla legittimità dell'inazione del pubblico ministero ovvero concernente la motivazione, il deposito e la comunicazione dell'atto di archiviazione, si colloca in una fase anteriore al giudizio di responsabilità, che si apre con l'atto di citazione emesso dal pubblico ministero». Nella specie, la questione è stata sollevata dal giudice una volta terminata la fase delle indagini rimessa al pubblico ministero e quando, ormai, il giudizio di responsabilità a carico di altri soggetti si era instaurato con l'emissione dell'atto di citazione, con la conseguenza che la soluzione del dubbio non era necessaria ai fini del giudizio di cui era investito il rimettente, ove «rileva solo la correttezza del potere istruttorio esercitato dalla Corte dei conti con l'ordine di acquisizione dell'atto di archiviazione» e vengono in considerazione altre norme, diverse da quella denunciata.

Sul tema della responsabilità dei magistrati per danni causati all'erario per il non corretto esercizio dell'attività giudiziaria si è pronunciata l'ordinanza n. **273**, che viene diffusamente analizzata nel capitolo relativo alle norme di interpretazione autentica.

Capitolo III

L'ordinamento della Repubblica

Sezione I

L'ordinamento dello Stato

1. Il Parlamento

1.1. L'insindacabilità delle opinioni espresse dai parlamentari

Nel 2006, la Corte ha reso un numero piuttosto elevato di decisioni aventi ad oggetto conflitti originati da delibere parlamentari di insindacabilità *ex* art. 68, primo comma, della Costituzione. È da notare che, ponendosi in linea di continuità con la propria pregressa giurisprudenza, la Corte ha annullato le delibere camerali in tutti i casi in cui si è giunti ad una decisione sul merito della spettanza o della non spettanza del potere di affermare l'insindacabilità delle opinioni espresse.

Lo scrutinio della Corte ha avuto ad oggetto dichiarazioni rese *extra moenia*, cioè rese dai parlamentari al di fuori della sede della camera di appartenenza, in ordine alle quali la garanzia della insindacabilità si estende soltanto allorché sia rintracciabile il c.d. «nesso funzionale». Riprendendo sul punto quanto espressamente rilevato nella sentenza n. **371** (ma argomentazioni analoghe si rintracciano anche nelle altre decisioni), «alla luce della ormai consolidata giurisprudenza [della] Corte, la prerogativa dell'art. 68, primo comma, Cost. non copre tutte le opinioni espresse dal parlamentare nello svolgimento della sua attività politica, ma solo quelle legate da nesso funzionale con le attività svolte nella qualità di membro di una delle due Camere: nesso funzionale che, nel caso di dichiarazioni rese *extra moenia*, presuppone che queste ultime possano essere identificate come espressione dell'esercizio di attività parlamentari». Il compito della Corte «è quindi limitato alla verifica se esse, ancorché rese fuori della sede istituzionale, siano collegate ad attività proprie del parlamentare: se costituiscano, cioè, espressione della sua funzione o ne rappresentino il momento di divulgazione all'esterno». Affinché detto scrutinio possa avere esito positivo, «occorre il concorso di un duplice requisito: un legame temporale fra l'attività parlamentare e l'attività esterna, di modo che questa assuma una finalità divulgativa della prima; e una sostanziale corrispondenza di significato tra opinioni espresse nell'esercizio di funzioni parlamentari e atti esterni, non essendo sufficienti né una mera comunanza di argomenti, né un mero contesto politico cui le prime possano riferirsi». Da ciò si deduce che «comunanza di argomenti e "contesto politico" non valgono, […] in sé, a connotare le dichiarazioni esterne come espressive della funzione, 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 parlamentare, mediante le proprie opinioni e i propri voti (come tale coperto, a garanzia delle prerogative delle Camere, dall'insindacabilità); bensì 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 Cost.».

Così inquadrata la dinamica del giudizio della Corte, possono segnalarsi alcuni profili problematici affrontati nella giurisprudenza dell'ultimo anno relativamente a (*a*) la definizione di

dichiarazioni rese *extra moenia*, a (*b*) la qualifica di atto tipico, a (*c*) i rapporti tra le dichiarazioni rese e gli atti tipici, a (*d*) la provenienza degli atti tipici rilevanti e, infine, a (*e*) le modalità espressive attraverso le quali vengono rese le dichiarazioni.

(*a*) Con riferimento alla nozione di *extra moenia*, nella sentenza n. **331** è stato stabilito che le frasi pronunciate da un deputato durante la conferenza stampa presso la sede del partito non sono coperte, in quanto tali, dalla garanzia di cui all'art. 68, primo comma, della Costituzione: è, infatti, consolidato l'orientamento della giurisprudenza costituzionale in base al quale, ai fini della sussistenza del nesso funzionale, non basta che le dichiarazioni rese *ex tra moenia* si inseriscano in un contesto genericamente politico.

(*b*) Circa i limiti entro cui può parlarsi di un «atto tipico» inerente alla funzione del parlamentare, vengono in rilievo tre decisioni.

Nella prima (sentenza n. **286**), la Corte ha disatteso la tesi della difesa della Camera secondo la quale, poiché ogni singolo parlamentare rappresenta la nazione e poiché la giustizia è amministrata in nome del popolo, presentare una denuncia penale è atto tipico della funzione di deputato. Al riguardo, è stato osservato che «spetta direttamente ad ogni cittadino la facoltà di denunciare all'autorità competente i fatti che egli ritenga – assumendosi la responsabilità del relativo giudizio – costituire reato» e che «l'esercizio di tale facoltà non richiede l'intermediazione della rappresentanza parlamentare». Ne consegue che una denuncia penale non ha i connotati di un atto tipico della funzione parlamentare per il solo fatto che ne sia autore un deputato.

Ad analoghe conclusioni la Corte è giunta con la sentenza n. **329**, in merito alla deposizione resa dal parlamentare in un giudizio penale: infatti, «l'obbligo di rendere testimonianza (e, con essa, di dire la verità) riguarda direttamente ogni cittadino e l'esercizio di tale dovere non richiede l'intermediazione della rappresentanza parlamentare», di talché «la dichiarazione fatta nel corso di tale incombente istruttorio non può assumere […] i connotati di un atto tipico della funzione per il solo fatto che ne sia autore un parlamentare».

Nella sentenza n. **373**, infine, è stato precisato che le dichiarazioni contenute in un articolo di stampa a firma del parlamentare non rientrano nell'esercizio della sua specifica funzione e non sono garantite dall'insindacabilità», con ciò disattendendo l'assunto della difesa del Senato, secondo cui «l'attività di parlamentare e giornalista, dalla quale [aveva] avuto origine l'articolo *de quo*, [poteva] essere considerata ormai come parte della più ampia attività (*rectius*, funzione) di politico ed espressione – per quanto atipica – del relativo ruolo istituzionale»: è «in sé irrilevante (al fine d'affermare la sussistenza dei presupposti dell'insindacabilità) la qualifica rivestita dal membro del Parlamento rispetto all'esercizio di diritti o di doveri che, in quanto spettanti a tutti i cittadini, non richiedono l'intermediazione della rappresentanza parlamentare».

(*c*) Il nesso funzionale, come si è visto, «richiede una corrispondenza sostanziale di contenuto fra attività parlamentare e dichiarazioni, non essendo sufficiente una mera comunanza di tematiche» (ad esempio, sentenze numeri **331** e **392**). Alla luce di questo principio, nella sentenza n. **392**, si è ribadito che «il "contesto politico" o comunque l'inerenza a temi di rilievo generale dibattuti in Parlamento, entro cui [le] dichiarazioni si possano collocare, non vale in sé a connotarle quali espressive della funzione, ove esse, mancando di costituire 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 parlamentare mediante le proprie opinioni e i propri voti (come tale coperto, a garanzia delle prerogative delle Camere, dall'insindacabilità), 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 dalla Costituzione». Perché la garanzia della insindacabilità sia invocabile, è dunque indefettibile «un intimo raccordo, contenutistico e funzionale, con l'esercizio delle funzioni parlamentari».

Altrimenti detto, «l'insindacabilità di cui al primo comma dell'art. 68 Cost. copre le opinioni

espresse *ex tra moenia* dai membri delle Camere solo quando le stesse costituiscano riproduzione sostanziale, ancorché non letterale, di atti tipici nei quali si estrinsecano le diverse funzioni parlamentari» (sentenza n. **416**).

Il legame tra dichiarazioni ed atti tipici si apprezza anche in termini temporali, all'uopo richiedendosi una «sostanziale contestualità». Proprio tale condizione evita che le dichiarazioni del parlamentare siano collocabili nel contesto della sua attività in maniera tale da configurare un unico filo conduttore, suscettibile di coprire un lungo lasso di tempo, tra una pluralità di atti tipici e le dichiarazioni oggetto di procedimenti giudiziari: ove si accedesse a tale prospettazione, si finirebbe, infatti, con il rendere evanescenti il legame temporale e la corrispondenza di significato tra l'attività parlamentare e le dichiarazioni rese all'esterno (sentenza n. **258**).

D'altra parte, «il rapporto di sostanziale contestualità che la Corte ha ritenuto, in linea di principio, ipotizzabile anche tra esternazioni *ex tra moenia* ed atti tipici ad esse successivi […], idoneo a giustificare la dichiarazione di insindacabilità, presuppone che l'atto di funzione sia già preannunciato nelle prime o prevedibile sulla base della specifica situazione […], mentre non è sufficiente la brevità del lasso di tempo intercorrente tra le opinioni espresse al di fuori del Parlamento e gli atti di funzione».

Non a caso, la Corte ha ripetutamente escluso la possibilità di invocare, al fine di giustificare la sussistenza di una fattispecie di insindacabilità, il compimento di atti tipici cronologicamente posteriori – anche se di poco – alle dichiarazioni rese (sentenze numeri **286**, **314**, **315** e **331**).

(*d*) La sopra ricordata perimetrazione del concetto di nesso funzionale ha fatto sì che la verifica della sua sussistenza tra dichiarazioni rese *extra moenia* ed attività tipicamente parlamentari debba essere effettuata «con riferimento alla stessa persona», essendo irrilevanti gli atti di altri parlamentari. La verifica del nesso funzionale tra dichiarazioni rese *ex tra moenia* ed attività tipicamente parlamentari, nonché il controllo sulla sostanziale corrispondenza tra le prime e le seconde, devono essere effettuati con riferimento alla stessa persona, mentre «sono irrilevanti gli atti di altri parlamentari» (sentenze n. 146 del 2005 e n. 347 del 2004).

Neppure la circostanza che gli altri parlamentari appartengano allo stesso gruppo può influire sull'estensione della garanzia a soggetti diversi da quello cui si riferisce la delibera di insindacabilità. È vero che le guarentigie previste dall'art. 68 Cost. sono poste a tutela delle istituzioni parlamentari nel loro complesso e non si risolvono in privilegi personali dei deputati e dei senatori: ma da questa rilevazione non si può trarre la conseguenza che esista una tale fungibilità tra i parlamentari iscritti allo stesso gruppo da produrre effetti giuridici sostanziali nel campo della loro responsabilità civile e penale per le opinioni espresse al di fuori delle Camere. Del resto, l'art. 68, primo comma, Cost. non configura «una sorta di insindacabilità di gruppo», per cui un atto o intervento parlamentare di un appartenente ad un gruppo fornirebbe copertura costituzionale per tutti gli altri iscritti al gruppo medesimo (non a caso, gli stessi regolamenti parlamentari, «in coerenza con l'art. 67 Cost.», «consentono al singolo parlamentare di dissentire dalle posizioni del gruppo cui appartiene e di manifestare pubblicamente tale dissenso»). Accogliendo la tesi sopra esposta si andrebbe incontro, in definitiva, «all'irragionevole conseguenza che l'insindacabilità "trasferita" opererebbe solo a favore degli appartenenti allo stesso gruppo e non invece a favore di altri parlamentari, che, al di fuori della disciplina di gruppo e di partito, condividessero le medesime opinioni» (così la sentenza n. **249**, ma, in senso conforme, anche le sentenze numeri **286**, **314**, **315**, **317** e **452**).

(*e*) Un cenno merita, infine, un passo della sentenza n. **249**, nel quale si affronta il tema delle modalità espressive attraverso cui le dichiarazioni *extra moenia* vengono rese.

La Corte, prendendo spunto dalla constatazione che «i regolamenti parlamentari negano ingresso nei lavori delle Camere agli scritti o alle espressioni "sconvenienti"», ha evidenziato che «l'uso del turpiloquio non fa parte del modo di esercizio delle funzioni parlamentari ammesso dalle norme che dall'art. 64 Cost. traggono la competenza a disciplinare in modo esclusivo l'ordinamento interno delle Camere del Parlamento» e dunque, «*a fortiori*, le stesse espressioni

non possono essere ritenute esercizio della funzione parlamentare quando usate al di fuori delle Camere stesse».

Nell'ambito del giudizio in via incidentale, si segnala l'ordinanza n. **37,** che ha dichiarato la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, della legge 20 giugno 2003, n. 140, considerato dal rimettente in contrasto con gli artt. 3 e 68 Cost. nella parte in cui, estendendo l'immunità parlamentare ad "ogni altra attività di ispezione, di divulgazione, di critica e di denunzia politica connessa alla funzione di parlamentare, espletata anche fuori dal Parlamento", non imporrebbe "una sostanziale corrispondenza di significati" tra le dichiarazioni rese dai Parlamentari al di fuori dell'esercizio delle attività tipiche svolte in Parlamento e le opinioni già espresse nell'ambito di queste ultime. Richiamando il precedente di cui alla sentenza n. 120 del 2004, che aveva ritenuto non fondata identica questione, i Giudici hanno riaffermato che la norma «nonostante la nuova, più ampia formulazione lessicale, può considerarsi di attuazione, e cioè finalizzata a rendere immediatamente e direttamente operativo sul piano processuale il disposto dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, senza innovare rispetto alla predetta disposizione costituzionale, ma limitandosi a rendere esplicito il contenuto della disposizione medesima».

2. La funzione normativa

2.1. La riserva di legge

Come già evidenziato nel paragrafo sulle controversie in materia di spese di giustizia, la Corte, nell'ordinanza n. **52**, ricordando il precedente di cui alla sentenza n. 53 del 2005, ha disatteso le censure mosse all'art. 170 del d.lgs. 30 maggio 2002, n. 113, come riprodotto nel d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, nella parte in cui attribuisce al giudice in composizione monocratica la competenza a conoscere dell'opposizione avverso il decreto di liquidazione dei compensi professionali anche nell'ipotesi in cui il provvedimento opposto sia stato pronunciato da giudice in composizione collegiale: «quanto al dedotto contrasto con l'art. 25 della Costituzione», si legge nella motivazione, «richiamato a rafforzare la dedotta violazione dell'art. 76 della Costituzione in riferimento a materia che, concernendo la competenza del giudice, sarebbe coperta da riserva assoluta di legge, è sufficiente sottolineare che la norma impugnata disciplina la composizione dell'organo giudicante e non certamente la competenza».

La portata della riserva di legge *ex* art. 25, secondo comma, Cost. è stata ribadita nell'ordinanza n. **251**, concernente un caso in cui veniva in contestazione il delitto di abuso d'ufficio *ex* art. 323 cod. pen., considerato dal rimettente illegittimo in quanto, secondo l'interpretazione data dal diritto vivente, esclude, per mancanza di dolo, la punibilità della condotta diretta a procurare un danno ingiusto o un ingiusto vantaggio patrimoniale ogni qualvolta l'agente abbia perseguito contestualmente l'interesse pubblico: il rimettente, chiedendo la declaratoria di incostituzionalità di una norma penale nella parte in cui esclude, in determinate fattispecie, la rilevanza penale della condotta, inammissibilmente invoca l'estensione della portata di una norma incriminatrice, in tal modo ledendo il principio di legalità, in forza del quale «solo il legislatore può, nel rispetto dei principi della Costituzione, individuare i beni da tutelare mediante la sanzione penale e le condotte, lesive di tali beni, da assoggettare a pena, nonché stabilire qualità e quantità delle relative pene edittali, secondo il principio *nullum crimen, nulla poena sine lege*, cui si riconducono sia la riserva di legge vigente in materia penale, sia il principio di determinatezza delle fattispecie penali, sia il divieto di applicazione analogica delle norme incriminatici».

Le considerazioni di maggior interesse in merito alla riserva di legge in materia penale si rinvengono nella sentenza n. **394**, già analizzata nei paragrafi relativi al principio di eguaglianza e

alla successione delle leggi penali nel tempo. Della lunga ed articolata motivazione va qui messo in evidenza, in particolare, il punto n. 6 del considerato in diritto, ove la Corte affronta il delicato problema dell'ammissibilità di un sindacato di costituzionalità su norme penali di favore: «all'adozione di pronunce *in malam partem* in materia penale – si legge – osta non già una ragione meramente processuale […] ma una ragione sostanziale, intimamente connessa al principio della riserva di legge sancito dall'art. 25, secondo comma, Cost.». Così, «rimettendo al legislatore […] la riserva sulla scelta dei fatti da sottoporre a pena e delle sanzioni loro applicabili, detto principio impedisce alla Corte sia di creare nuove fattispecie criminose o di estendere quelle esistenti a casi non previsti; sia di incidere *in peius* sulla risposta punitiva».

Comunque, il principio di legalità «non preclude lo scrutinio di costituzionalità, anche *in malam partem,* delle c.d. norme penali di favore» e ciò per evitare «la creazione di "zone franche" dell'ordinamento […], sottratte al controllo di costituzionalità, entro le quali il legislatore potrebbe di fatto operare svincolato da ogni regola», e non preclude alla Corte «decisioni ablative di norme che sottraggono determinati gruppi di soggetti o di condotte alla sfera applicativa di una norma comune o comunque più generale, accordando loro un trattamento più benevolo»: infatti, in tali casi, «la riserva al legislatore sulle scelte di criminalizzazione resta salva» e l'effetto *in malam partem* costituisce «solo una conseguenza dell'automatica riespansione della norma generale o comune, dettata dallo stesso legislatore, al caso già oggetto di una incostituzionale disciplina derogatoria».

Sulla riserva di legge di cui all'art. 97 Cost., l'ordinanza n. **352** ha stabilito che «il legislatore è sempre libero di disciplinare con propri atti settori rispetto ai quali, in considerazione della riserva di legge (relativa) stabilita dall'art. 97 Cost., ritiene, sulla base di un proprio apprezzamento discrezionale, che vi sia un'insufficiente copertura legale», precisando che «alla legificazione non è di ostacolo il fatto che siano stati adottati in materia provvedimenti di sospensiva da parte del giudice amministrativo».

2.2. Le leggi di interpretazione autentica e le (altre) leggi retroattive

In materia di efficacia delle leggi nel tempo, la Corte è stata più volte chiamata a pronunciarsi in ordine a norme di interpretazione autentica.

Ad un giudizio di illegittimità pervengono i Giudici con la sentenza n. **39,** nella quale è stato affrontato il quesito di costituzionalità dell'art. 17, comma 11, della legge della Regione Siciliana 16 aprile 2003, n. 4 che ha sostituito l'art. 53, comma 3, della legge della Regione Siciliana 31 maggio 1994, n. 17: mentre quest'ultima disposizione, interpretando autenticamente l'art. 23, comma 10, della legge della Regione Siciliana 10 agosto 1985, n. 37, prescriveva che il nulla osta dell'autorità preposta alla gestione del vincolo fosse richiesto, ai fini della concessione in sanatoria, anche quando il vincolo fosse stato apposto successivamente all'ultimazione dell'opera abusiva, la norma impugnata stabilisce che il suddetto art. 23 deve essere interpretato nel senso che "il parere dell'autorità preposta alla gestione del vincolo è richiesto, ai fini della concessione o autorizzazione edilizia in sanatoria, solo nel caso in cui il vincolo sia stato posto antecedentemente alla realizzazione dell'opera abusiva".

La Corte ha ritenuto fondate le censure mosse per contrasto con l'art. 3 Cost.: «se, infatti, per ormai pacifica giurisprudenza di questa Corte, le Regioni possono interpretare autenticamente proprie precedenti disposizioni legislative mediante apposite leggi, altrettanto pacifico è che sono estensibili a questo tipo di leggi regionali i limiti in tema di legittimità delle disposizioni di interpretazione autentica che sono stati individuati in riferimento alle leggi statali». L'interpretazione autentica dell'art. 23, comma 10, in esame, fornita dallo stesso legislatore regionale con la legge n. 17 del 1994 «ha contribuito al consolidarsi a livello regionale di una interpretazione omogenea ed incontrastata di una disposizione che altrimenti avrebbe potuto produrre applicazioni difformi». I Giudici costituzionali hanno rimarcato come sia «estraneo a qualunque possibilità di giustificazione sul piano della ragionevolezza un rinnovato esercizio del

potere di interpretazione autentica di una medesima disposizione legislativa, per di più dando ad essa un significato addirittura opposto a quello che in precedenza si era già determinato come autentico». Nella specie, «emerge più che la ricerca di una variante di senso compatibile con il tenore letterale del testo interpretato, la volontà di rendere retroattivamente più ampia l'area di applicazione del condono edilizio», così «aggirando il problema dei limiti alla derogabilità da parte del legislatore regionale […] del corrispondente principio contenuto nella disposizione statale, quale vivente nella interpretazione giurisprudenziale».

Sul medesimo tema è da citare la sentenza n. **232**, con la quale la Corte, pronunciando l'illegittimità costituzionale dell'articolo unico della legge della Regione Trentino-Alto Adige Sudtirol 29 settembre 2004, n. 3, che impone una data interpretazione delle cause di ineleggibilità a consigliere provinciale di cui all'art. 11, comma 1, della legge regionale 8 agosto 1983, n. 7, ha rilevato che «l'emanazione di una legge di interpretazione autentica presuppone la sussistenza della potestà legislativa da parte dell'organo legiferante» e «non può ammettersi che tale potestà sopravviva […] perché solo l'autore della disposizione che viene interpretata può essere considerato l'unico depositario della volontà legislativa espressa in quella sede: quella di interpretazione autentica è una legge espressione della potestà legislativa – e non già di una "soggettiva" volontà "chiarificatrice" del suo autore – pertanto essa, al pari di qualsiasi legge, può provenire soltanto dall'organo attualmente investito di tale potestà, senza che in alcun modo rilevi la qualità di "autore" della legge interpretata».

Merita menzione anche la sentenza n. **135,** con la quale è stata ritenuta non fondata la questione di costituzionalità dell'art. 8-*septies* del decreto-legge 28 maggio 2004, n. 136, introdotto dalla legge di conversione 27 luglio 2004, n. 186, laddove dispone che il contributo *una tantum* a favore delle aziende agricole e zootecniche danneggiate dalla eccezionale siccità dell'annata agraria 1989-1990 previsto dall'art. 2, comma 2, del decreto-legge 6 dicembre 1990, n. 367 deve intendersi erogabile dagli enti territoriali interessati entro i limiti dell'autorizzazione di spesa di cui all'art. 11 dello stesso decreto e nell'ambito della quota destinata a ciascun ente. Dalla lettura sistematica del decreto-legge *de quo*, infatti, a giudizio della Corte, deriva che «l'unica interpretazione dell'art. 2, comma 2, del d.l. n. 367 del 1990 accettabile in quanto conforme a Costituzione sia stata, sin dall'inizio, quella secondo la quale la norma riconosceva, a favore delle aziende agricole, il diritto soggettivo ad un contributo il cui oggetto, però, non coincideva necessariamente con l'intero ammontare indicato nella medesima norma (due milioni di lire per ogni ettaro), bensì con la somma matematicamente determinabile sulla base degli stanziamenti disponibili»: pertanto, «non vi è alcuna irrazionale retroattività della norma perché essa afferma una delle interpretazioni plausibili dell'art. 2, comma 2, del d.l. 367 del 1990. Il legislatore del 1990 ha voluto che le aziende agricole danneggiate avessero diritto ad un contributo determinato matematicamente sulla base dei fondi effettivamente stanziati. All'art. 8-*septies* del d.l. n. 136 del 2004 deve essere quindi riconosciuta la semplice funzione di aver definitivamente imposto per legge la corretta interpretazione della norma del 1990». I medesimi concetti sono stati ribaditi nell'ordinanza n. **351** (manifesta infondatezza di identica questione).

Di interesse è, altresì, l'ordinanza n. **273** in tema di responsabilità dei magistrati per danni causati all'erario per errori o irregolarità. Al di là della soluzione cui la Corte è pervenuta – manifesta inammissibilità della questione di legittimità dell'art. 172 del d.lgs. 30 maggio 2002, n. 113, trasfuso nell'art. 172 del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, considerato dal rimettente in contrasto con gli artt. 3, 101, 102, 104 e 108 Cost. in quanto estenderebbe in via retroattiva, con norma di interpretazione autentica, le ipotesi di responsabilità dei magistrati per il non corretto esercizio dell'attività giudiziaria – interessa rilevare come, secondo i Giudici, l'articolo impugnato non abbia «alcun contenuto innovativo dell'ordinamento giuridico previgente, limitandosi a prevedere che "i magistrati e i funzionari amministrativi sono responsabili delle liquidazioni e dei pagamenti da loro ordinati e sono tenuti al risarcimento del danno subito dall'erario a causa degli errori e delle irregolarità delle loro disposizioni, secondo la disciplina generale in tema di responsabilità amministrativa"», con la conseguenza che la norma censurata non incide sulla questione della responsabilità dei magistrati per attività giudiziaria oggetto del giudizio *a quo*, «la

quale trova la sua soluzione nell'interpretazione dell'ambito oggettivo e soggettivo della disciplina dettata in tema di responsabilità amministrativa ovvero di disposizioni non fatte oggetto di censura dal giudice *a quo*».

Una norma di interpretazione autentica «non può ritenersi irragionevole ove si limiti ad assegnare alla disposizione interpretata un significato già in essa contenuto»: sulla base di questo assunto la sentenza n. **274** ha considerato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 44, comma 1, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 24 novembre 2003, n. 236, censurato in riferimento agli artt. 3, 72, 101, 102, 104 e 108 Cost., che interpreta l'art. 9, comma 6, della legge 11 marzo 1988, n. 67 nel senso che le agevolazioni di cui al comma quinto – sgravi contributivi per le imprese agricole site nei territori montani o in zone agricole svantaggiate – non sono cumulabili con i benefici di cui ai commi 5 e 6 dell'art. 1 del decreto-legge 30 dicembre 1987, n. 536, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 febbraio 1988, n. 48 (ossia, sgravio contributivo in favore delle imprese agricole del Mezzogiorno e fiscalizzazione del contributo di malattia in favore delle imprese agricole *tout court*).

Sul punto, la Corte richiama *in primis* il proprio orientamento secondo il quale «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 ha dignità costituzionale solo per la materia penale: pertanto, il legislatore può emanare norme innovative con efficacia retroattiva, «purché la retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non contrasti con altri valori ed interessi costituzionalmente protetti». Il limite della ragionevolezza non è stato nella specie superato, in quanto il significato attribuito dalla norma censurata a quella interpretata – il divieto di cumulabilità delle agevolazioni contributive – era, sin dall'inizio, una delle possibili letture di quest'ultima.

Sull'efficacia retroattiva delle disposizioni normative è da menzionarsi la sentenza n. **324,** che rileva non tanto per la conclusione cui è pervenuta – inammissibilità, per omessa verifica di una interpretazione conforma a Costituzione, della questione di legittimità dell'art. 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, in combinazione con l'art. 9, comma 1, della legge 30 luglio 2002, n. 189, contestato perché subordina al possesso della carta di soggiorno il riconoscimento del diritto degli stranieri alla pensione di inabilità – quanto per le considerazioni svolte in ordine ai rapporti di durata.

Dopo aver premesso che «il diritto alla pensione di inabilità, costituente prestazione assistenziale, è disciplinato direttamente dalla legge e dà luogo a un rapporto di durata, nell'ambito del quale sorgono i diritto alla riscossione dei ratei della prestazione, assoggettati, questi ultimi, appunto al regime delle prestazioni periodiche» e che «al legislatore è consentito modificare il regime di un rapporto di durata, quale quello in oggetto, con misure che incidano negativamente – sia riguardo all'*an*, sia riguardo al *quantum* – sulla posizione del destinatario delle prestazioni, purché esse non […] ledano posizioni aventi fondamento costituzionale», la Corte ha evidenziato come ciò non implichi che, «ogniqualvolta sia introdotta una nuova disciplina legale di un rapporto di durata avente tali caratteristiche, essa necessariamente debba essere applicata ai rapporti già costituiti sulla base della previgente normativa», in quanto il criterio di irretroattività, sia pur costituzionalizzato solo con riferimento alle norme penali, costituisce, comunque, «un criterio generale cui uniformarsi in carenza di deroghe», nella specie neppure indicate dal rimettente.

Infine, viene qui in considerazione anche l'ordinanza n. **428,** analizzata nel paragrafo sulla disciplina dei tributi, che ha riconosciuto la natura interpretativa dell'art. 14 della legge 18 febbraio 1999, n. 28, secondo il quale l'art. 26, quarto comma, terzo periodo, del d. P.R. 29 settembre 1973, n. 600 va letto nel senso che la ritenuta sugli interessi e sui redditi di capitale si effettua anche nei confronti dei soggetti esclusi dall'imposta sui redditi delle persone giuridiche.

2.3. La delegazione legislativa

Numerose ed interessanti sono le pronunce in tema di procedimento di delegazione legislativa.

In particolare, in materia di interpretazione dei principi e criteri direttivi contenuti nella legge di delegazione, merita menzione la sentenza n. **285,** che, partendo dal presupposto che, «ai fini della valutazione del vizio di eccesso di delega, l'esame della legge di delegazione dev'essere condotto tenendo conto anche delle finalità ispiratrici della delega, per verificare se la norma delegata sia ad esse rispondente», ha concluso per la non fondatezza della questione di costituzionalità dell'art. 2, comma secondo, della legge 29 gennaio 1975, n. 5, che secondo il rimettente, nel delegare il Governo a disciplinare la struttura degli uffici per il definitivo assetto funzionale del Ministero per i beni culturali e ambientali e a riorganizzare gli organi consultivi relativi alle materie trasferite ai sensi del comma primo, avrebbe omesso di prefissare qualsiasi principio o criterio direttivo, e dell'art. 31, comma sesto, del d.P.R. 3 dicembre 1975, n. 805, che ha rideterminato la composizione della Commissione provinciale per la compilazione degli elenchi delle bellezze naturali. La delega contenuta nell'art. 2, comma secondo, della legge n. 5 del 1975 – si legge nella pronuncia – «aveva ad oggetto il riordinamento degli organi consultivi operanti nell'ambito delle attribuzioni trasferite al Ministero per i beni culturali e ambientali», tra i quali, appunto, la Commissione provinciale di cui sopra, che era composta, in origine, anche dai sindaci dei comuni interessati. «Considerata l'epoca alla quale risaliva questa disciplina, l'attuazione della delega legislativa […] aveva anche la finalità di adeguare la medesima disciplina alla mutata normativa costituzionale», con la conseguenza che «la prevista "riorganizzazione" degli organi consultivi e, fra di essi, della Commissione provinciale, doveva tener conto sia dell'autonomia riconosciuta e garantita agli enti locali dagli artt. 5 e 128 (nel testo all'epoca vigente) Cost., sia dell'esigenza di buon andamento dei pubblici uffici, prescritta dall'art. 97, primo comma, Cost.», posizione di autonomia degli enti locali cui «certamente non corrispondeva, quando la delega legislativa venne esercitata, la presenza necessaria di loro organi di vertice all'interno di uffici di altri enti». L'esclusione dei sindaci dalla Commissione, secondo la sentenza, «è valsa, inoltre, a prevenire l'insorgere di conflitti di interesse fra gli stessi sindaci, titolari del potere di rilasciare autorizzazioni edilizie, e la Commissione, operante essenzialmente per finalità protettive del territorio».

Che «i principi e criteri direttivi enunciati nella legge di delegazione [vadano] ricostruiti tenendo conto del complessivo contesto normativo e delle finalità che hanno ispirato il provvedimento» viene affermato anche nella sentenza n. **426** (v. paragrafo sulla assicurazione contro gli infortuni e le malattie professionali), con la quale è stata ritenuta non fondata la questione di costituzionalità dell'art. 13, comma 6, secondo e terzo periodo, del d.lgs. 23 febbraio 2000, n. 38, contestato ove non consente di procedere ad una valutazione complessiva dei postumi conseguenti ad infortuni sul lavoro o malattie professionali verificatisi prima dell'entrata in vigore del decreto ministeriale 12 luglio 2000 e di quelli intervenuti successivamente.

La Corte ha osservato che «l'art. 76 Cost. non impedisce l'emanazione di norme che rappresentino un coerente sviluppo e, se del caso, anche un completamento delle scelte espresse dal legislatore delegante» e, in quest'ottica, la norme delegante (art. 55 della legge 17 maggio 1999, n. 144), nel delegare il Governo ad emanare decreti al fine di ridefinire alcuni aspetti dell'assetto normativo in materia di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, «ha indicato, alla lettera *s),* tra i principi ed i criteri direttivi, la previsione, nell'ambito del sistema di indennizzo e di sostegno sociale proprio del d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124 […], di un'idea di copertura e valutazione indennitaria del danno biologico, con conseguente adeguamento della tariffa dei premi». Dal momento che, continua la Corte, l'originario sistema di calcolo dell'indennizzo per inabilità permanente era modellato su parametri mutuati dal meccanismo di calcolo del danno patrimoniale, «l'attuazione della delega, con l'introduzione della categoria del danno biologico nell'ambito indennitario, non poteva non comportare una profonda revisione del sistema complessivo delle prestazioni economiche da inabilità permanente», in quanto, mentre nel sistema precedente l'INAIL erogava prestazioni economiche riferite all'attitudine al lavoro che già

comprendevano il danno biologico, la nuova disicplina stabilisce che le prestazioni per il ristoro del danno biologico sono determinate in misura indipendente dalla capacità di produzione del reddito del danneggiato

Di interesse appare altresì l'ordinanza n. **45** in ordine al dubbio di costituzionalità dell'art. 126-*bis*, e relativa tabella, del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285, aggiunti dal d.lgs. 15 gennaio 2002, n. 9 e modificati dal decreto-legge 27 giugno 2003, n. 151, convertito con modificazioni nella legge 1 agosto 2003, n. 214, ritenuti dal giudice *a quo* in contrasto con l'art. 76 Cost. poiché prevedono la decurtazione di cinque punti dalla patente di guida in caso di violazione dell'art. 172 dello stesso decreto – mancato uso della cintura di sicurezza – mentre la legge 22 marzo 2001, n. 85 la contemplava solo per le infrazioni per le quali era già prevista la sospensione della patente alla seconda infrazione.

La questione è stata giudicata manifestamente infondata, dal momento che «il parametro costituzionale invocato regge soltanto i rapporti fra legge delegante e decreto legislativo delegato, ed è pertanto fuor d'opera assumerlo quale stregua del giudizio di costituzionalità, qualora sia questione di una norma contenuta in un atto estraneo a quei rapporti».

Se il problema di contrasto con i principi contenuti nella legge delegante è posto in relazione «non al decreto delegato emanato in attuazione della delega stessa, bensì ad una norma successiva ed estranea al rapporto di delegazione legislativa», la conclusione, secondo l'ordinanza n. **150**, è di manifesta inammissibilità della questione, nella specie riguardante l'art. 4, commi 2 e 4, del decreto-legge 20 giugno 2002, n. 121, convertito, con modificazioni, nella legge 1 agosto 2002, n. 168, censurato nella parte in cui consente al prefetto di individuare le strade su cui è possibile installare dispositivi di controllo del traffico per il rilevamento a distanza delle violazioni degli artt. 142, 148 e 176 del codice della strada.

L'ordinanza n. **177** ha affrontato la problematica dell'esatto contenuto della nozione di "coordinamento" di diversi atti normativi attraverso l'emanazione di un testo unico.

Il rimettente denunciava, in particolare, la violazione dell'art. 77 Cost. da parte dell'art. 112, comma 1, del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, secondo cui, in caso di richiesta dell'Ufficio finanziario competente, il magistrato doveva provvedere alla revoca dell'ammissione al patrocinio a spese dello Stato con decreto emesso *de plano*: la norma sarebbe stata emanata in assenza di delega, poiché la delega, secondo la ricostruzione della Corte di cassazione rimettente, si limitava a permettere un coordinamento meramente formale di norme preesistenti, laddove, invece, la norma impugnata avrebbe avuto carattere innovativo. I Giudici costituzionali, nel ritenere manifestamente infondata la censura, hanno evidenziato come, tra i criteri direttivi individuati nella delega, assuma rilievo «quello previsto dalla lettera *d),* comma 2, dell'art. 7 della legge 8 marzo 1999, n. 50 […], come modificato dall'art. 1 della legge 24 novembre 2000, n. 340 […], concernente il "coordinamento formale del testo delle disposizioni vigenti apportando, nei limiti di detto coordinamento, le modifiche necessarie per garantire la coerenza logica e sistematica della normativa anche al fine di adeguare e semplificare il linguaggio normativo»: però, «se l'obiettivo è quello della coerenza logica e sistematica della normativa, il coordinamento non può essere solo formale, come non ha mancato di sottolineare il Consiglio di Stato nel parere espresso nel corso della procedura di approvazione del testo unico»; inoltre, «se l'obiettivo è [altresì] quello di ricondurre a sistema una disciplina stratificata negli anni, con la conseguenza che i principi sono già quelli 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, con la conseguenza che entro questi limiti il testo unico poteva innovare per raggiungere la coerenza logica e sistematica». Nonostante un difetto di coordinamento normativo delle disposizioni trasfuse nel testo unico ed in parte novellate, «si può ricavare dal sistema la possibilità di una interpretazione adeguatrice secondo la quale è sempre esperibile, nei confronti dei provvedimenti di revoca della ammissione al patrocinio a spese dello Stato emessi dal giudice competente, il ricorso al Presidente del tribunale o della corte di appello, i cui provvedimenti sono ricorribili per cassazione, ovvero, in caso di revoca richiesta dall'ufficio

finanziario, direttamente il ricorso per cassazione».

L'ordinanza n. **203** si è occupata della delegazione legislativa in riferimento agli artt. 87 e 88 del d.lgs. 1 agosto 2003, n. 259, contestati nella parte in cui equiparano gli impianti di telecomunicazione agli interventi edilizi minori, anche tacitamente assentibili ovvero oggetto di autocertificazione di legittimità. Rinviando alla sentenza n. 129 del 2006 (per la quale si veda *infra*), la Corte ha ribadito che l'art. 87, prescrivendo, per l'installazione di infrastrutture per impianti radioelettrici, il rilascio, in forma espressa o tacita, di un unico titolo abilitativo qualificato come autorizzazione, «costituisce attuazione della delega legislativa contenuta nell'art. 41, comma 2, lettera *a),* della legge n. 166 del 2002, che in materia di telecomunicazioni prescrive […] la previsione di procedure tempestive, non discriminatorie e trasparenti per la concessione del diritto di installazione di infrastrutture e […] la riduzione dei termini per la conclusione dei procedimenti amministrativi nonché la regolazione uniforme dei medesimi procedimenti anche con riguardo a quelli relativi al rilascio di autorizzazioni per la installazione delle infrastrutture di reti mobili».

In attuazione della delega, gli articoli impugnati stabiliscono «moduli di definizione del procedimento, informati alle regole della semplificazione amministrativa e della celerità, espressivi in quanto tali di un principio fondamentale di diretta derivazione comunitaria».

Perciò, la censura sollevata in relazione all'art. 76 Cost. appare manifestamente infondata, «in quanto la procedura unica disciplinata dalle norme impugnate come speciale rispetto a quella prevista dal testo unico dell'edilizia per ogni altra modalità di trasformazione del territorio, finalizzata al conseguimento dell'autorizzazione a costruire, mira a realizzare le esigenze di tempestività e contenimento dei termini per la conclusione dei procedimenti amministrativi inerenti all'installazione delle infrastrutture di comunicazione stabilite dai principi della delega, che resterebbero vanificate se il nuovo procedimento venisse ad abbinarsi ed a sostituirsi a quello previsto in materia edilizia».

2.4. Le fonti esterne

In tema di valore delle fonti esterne merita menzione la sentenza n. **393**, già analizzata nel paragrafo sulla successione delle leggi penali nel tempo. Nel vagliare la portata del principio di retroattività della legge penale favorevole al reo, la Corte ha fatto riferimento a numerose fonti internazionali, e tra esse, in primo luogo, all'art. 15, primo comma, del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici adottato a New York il 16 dicembre 1966, ratificato e reso esecutivo con legge 25 ottobre 1977, n. 881.

In rapporto a tale norma di diritto internazionale convenzionale, la pronuncia ha ricordato «la forza giuridica che questa Corte ha più volte riconosciuto alle norme internazionali relative ai diritti fondamentali della persona», citando, in particolare, a proposito del Patto di New York, la sentenza n. 15 del 1996, con la quale si è affermato che «le sue norme non possono essere assunte in quanto tali come parametri nel giudizio di costituzionalità delle leggi (cosicché una loro eventuale contraddizione da parte di norme legislative interne non determinerebbe di per sé – cioè indipendentemente dalla mediazione di una norma della Costituzione – un vizio d'incostituzionalità), ma che ciò non impedisce di attribuire a quelle norme grande importanza nella stessa interpretazione delle corrispondenti, ma non sempre coincidenti, norme contenute nella Costituzione».

I Giudici costituzionali hanno altresì fatto rinvio all'art. 6 del Trattato sull'Unione europea – nel testo risultante dal Trattato sottoscritto ad Amsterdam il 2 ottobre 1997, ratificato con legge 16 giugno 1998, n. 209 – nonché a copiosa giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee, e, infine, all'art. 49, comma 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000, specificando che detta Carta viene richiamata, «ancorché priva tuttora di efficacia giuridica, per il suo carattere espressivo di principi comuni agli

ordinamenti europei».

Per la sentenza n. **104** la pubblicità del procedimento amministrativo è un principio del patrimonio costituzionale comune dei Paesi europei, principio stabilito, tra l'altro, dall'art. 253 del Trattato istitutivo delle Comunità europee, che impone l'obbligo di motivazione degli atti comunitari (sentenza della Corte di Giustizia delle Comunità europee del 2 aprile 1998 in causa C-367/95).

Al valore di *ius superveniens* delle sentenze della Corte di giustizia ha fatto riferimento l'ordinanza n. **252**, che ha disposto la restituzione degli atti al rimettente in ordine alla questione di costituzionalità della norma che sopprime di fatto il diritto di precedenza nelle assunzioni dei lavoratori agricoli stagionali, già occupati negli anni precedenti con contratti di lavoro a termine (sul punto si veda il capitolo relativo alla tutela del lavoro) proprio sulla base del fatto che, «ad oltre un anno dall'ordinanza di rimessione […], è intervenuta la sentenza della Corte di giustizia 22 novembre 2005, in causa n. C-144/04», la quale, «in ragione della sua natura – assume nella fattispecie valore di *ius superveniens*».

Interessante appare la questione decisa con l'ordinanza n. **288**: i rimettenti dubitavano della legittimità costituzionale dell'art. 14 del decreto-legge 8 luglio 2002, n. 138, convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 2002, n. 178, e dell'art. 1, commi 25, 26, 27, 28 e 29 della legge 15 dicembre 2004, n. 308, in quanto il secondo ha mantenuto espressamente fermo il disposto del primo, recante interpretazione autentica della definizione di "rifiuto" *ex* d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, nonostante la Corte di giustizia delle Comunità europeee, con sentenza 11 novembre 2004, causa C-457/02, avesse ritenuto detta interpretazione incompatibile con la nozione di rifiuto stabilita dalla direttiva 75/442/CEE, poi modificata dalla direttiva 91/156/CEE e dalla decisione della Commissione 96/350/CE. La Corte, preso atto che, successivamente alle ordinanze di rimessione, il legislatore italiano è intervenuto abrogando la norma di interpretazione autentica di cui all'art. 14 censurato, ha restituito gli atti ai giudici *a quibus*, «a prescindere dall'ulteriore sopravvenuta modifica del quadro normativo di riferimento, rappresentata dall'abrogazione della direttiva 75/442/CEE ad opera della nuova direttiva in materia di rifiuti 2006/12/CE del 5 aprile 2006 del Parlamento europeo e del Consiglio».

Da citare in questa sede è altresì l'ordinanza n. **454**, che ha dichiarato la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 88 del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, come richiamato dall'art. 4, comma 4-*bis*, della legge 13 dicembre 1989, n. 401, contestato, per contrasto con gli artt. 3 e 41 Cost., nella parte in cui subordina il rilascio della licenza per l'esercizio delle scommesse al previo conseguimento della concessione "dello Stato italiano". Secondo la pronuncia, i giudici *a quibus*, muovendo dalla premessa che «la previsione della necessaria titolarità della concessione "nazionale" ai fini dell'esercizio delle scommesse integra una restrizione della libertà di stabilimento ed alla libera circolazione dei servizi», hanno prospettato, in sostanza, una questione di compatibilità con norme comunitarie provviste di effetto diretto, ossia con gli artt. 43 e 49 del Trattato CE. Sul punto, conformandosi alla propria consolidata giurisprudenza, la Corte ha ribadito che «il giudice nazionale deve dare piena ed immediata attuazione alle norme comunitarie provviste di efficacia diretta e non applicare in tutto o anche solo in parte le norme interne con esse ritenute inconciliabili, ove occorra previo rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia»; il giudice può, poi, investire la Corte costituzionale italiana della questione di compatibilità comunitaria «nel caso di norme dirette ad impedire o pregiudicare la perdurante osservanza del Trattato […], nell'impossibilità di una interpretazione conforme, nonché qualora la non applicazione della disposizione interna determini un contrasto, sindacabile esclusivamente dalla Corte costituzionale, con i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale ovvero con i diritti inalienabili della persona». La Corte ha concluso nel senso della manifesta inammissibilità per non aver i rimettenti adeguatamente motivato l'applicabilità delle disposizioni di diritto interno nei giudizi *a quibus*.

3. Il Presidente della Repubblica: la titolarità del potere di grazia

La sentenza n. **200** reca una approfondita ricostruzione della titolarità del potere di concessione della grazia.

Da prerogativa personale dei sovrani assoluti, la grazia ha sostanzialmente mantenuto tale carattere anche dopo l'avvento della monarchia costituzionale, essendo quello di dispensare dalle pene il segno massimo del potere, che attribuiva particolare autorità e prestigio alla figura del monarca.

Mutato il quadro istituzionale con il passaggio dalla Monarchia alla Repubblica, l'art. 87, undicesimo comma, della Costituzione, dettando una disposizione sostanzialmente identica all'art. 8 dello Statuto albertino, ha stabilito che il Presidente della Repubblica «può concedere grazia e commutare le pene».

Si discusse, in Assemblea costituente, in ordine alle implicazioni di tale scelta, ponendosi prevalentemente l'accento sull'evoluzione conosciuta – già nella prassi statutaria – dall'istituto in esame. In particolare, si sottolineò nella seduta assembleare del 22 ottobre del 1947 come il potere di concedere la grazia, rientrante in origine tra quelle «attribuzioni […] ancora di natura personale, residui dei diritti propri dei monarchi, senza alcun concorso di altri organi costituzionali», avesse progressivamente mutato natura già sotto il vigore del regime monarchico. Dalla affermazione secondo cui, allorché «il re fa la grazia, la fa come persona, non la fa in quanto rappresenta lo Stato», si era progressivamente passati al riconoscimento che «il Capo dello Stato della monarchia, secondo lo Statuto albertino, non ha nessun potere personale; tutti i suoi poteri sono esercitati in quanto rappresentante dello Stato e tutti sottoposti al principio generale della responsabilità ministeriale».

Non casualmente, quindi, nel medesimo impianto costituzionale configurato nel 1947, venne ribadita la necessità che tutti gli atti del Presidente della Repubblica, a pena di invalidità, dovessero essere controfirmati dai Ministri «proponenti», respingendo l'Assemblea costituente la proposta di escludere dall'obbligo della controfirma gli atti presidenziali adottati «in via di prerogativa».

Sulla scorta di questi rilievi, onde decidere il conflitto insorto nella fattispecie, la Corte ha evidenziato l'importanza di stabilire quale tipo di relazione intercorra, anche alla luce della prassi inveratasi, tra il Capo dello Stato, titolare del potere di grazia, ed il Ministro della giustizia, il quale, responsabile dell'attività istruttoria e quindi a tale titolo partecipe del procedimento complesso in cui si snoda l'esercizio del potere in esame, è chiamato a predisporre il decreto che dà forma al provvedimento di clemenza, nonché a controfirmarlo e, successivamente, a curarne l'esecuzione.

L'esercizio del potere di grazia risponde a finalità essenzialmente umanitarie, da apprezzare in rapporto ad una serie di circostanze (non sempre astrattamente tipizzabili), inerenti alla persona del condannato o comunque involgenti apprezzamenti di carattere equitativo, idonee a giustificare l'adozione di un atto di clemenza individuale, il quale incide pur sempre sull'esecuzione di una pena validamente e definitivamente inflitta da un organo imparziale, il giudice, con le garanzie formali e sostanziali offerte dall'ordinamento del processo penale.

La funzione della grazia è, dunque, in definitiva, quella di attuare i valori costituzionali, consacrati nel terzo comma dell'art. 27 Cost., garantendo soprattutto il «senso di umanità», cui devono ispirarsi tutte le pene, e ciò anche nella prospettiva di assicurare il pieno rispetto del principio desumibile dall'art. 2 Cost., non senza trascurare il profilo di «rieducazione» proprio della pena.

È evidente, altresì, come – determinando l'esercizio del potere di grazia una deroga al principio di legalità – il suo impiego debba essere contenuto entro ambiti circoscritti destinati a valorizzare soltanto eccezionali esigenze di natura umanitaria. Ciò vale a superare il dubbio che il suo esercizio possa dare luogo ad una violazione del principio di eguaglianza consacrato nell'art.

3 della Costituzione.

La stessa disamina della prassi formatasi sulla concessione della grazia dopo l'avvento della Costituzione repubblicana pone in evidenza, in base a dati statistici ministeriali, l'esistenza di una ulteriore evoluzione dell'istituto, o meglio della funzione assolta con il suo impiego.

Se infatti molto frequente, fino alla metà degli anni '80 del secolo appena concluso, si è presentato il ricorso a tale strumento, tanto da legittimare l'idea di un suo possibile uso a fini di politica penitenziaria, a partire dal 1986 si è assistito ad un ridimensionamento nella sua utilizzazione. Un'evenienza, quella appena indicata, da ascrivere all'introduzione di una apposita legislazione in tema di trattamento carcerario ed esecuzione della pena detentiva. Ciò nella convinzione che le ordinarie esigenze di adeguamento delle sanzioni applicate ai condannati alle peculiarità dei casi concreti – esigenze fino a quel momento soddisfatte in via pressoché esclusiva attraverso l'esercizio del potere di grazia – dovessero realizzarsi mediante l'impiego, certamente più appropriato anche per la loro riconduzione alla sfera giurisdizionale, degli strumenti tipici previsti dall'ordinamento penale, processual-penale e penitenziario.

Ciò ha fatto sì che l'istituto della grazia sia stato restituito alla sua funzione di eccezionale strumento destinato a soddisfare straordinarie esigenze di natura umanitaria.

Siffatta evoluzione concorre a meglio definire i rispettivi ruoli esercitati dal Presidente della Repubblica e dal Ministro guardasigilli nel procedimento complesso che culmina nell'emanazione del decreto di concessione della grazia o di commutazione della pena.

In particolare, una volta recuperato l'atto di clemenza alla sua funzione di mitigare o elidere il trattamento sanzionatorio per eccezionali ragioni umanitarie, risulta evidente la necessità di riconoscere nell'esercizio di tale potere – conformemente anche alla lettera dell'art. 87, undicesimo comma, Cost. – una potestà decisionale del Capo dello Stato, quale organo *super partes*, «rappresentante dell'unità nazionale», estraneo a quello che viene definito il «circuito» dell'indirizzo politico-governativo, e che in modo imparziale è chiamato ad apprezzare la sussistenza in concreto dei presupposti umanitari che giustificano l'adozione del provvedimento di clemenza.

L'indicata conclusione risponde all'ulteriore esigenza di evitare che nella valutazione dei presupposti per l'adozione di un provvedimento avente efficacia «ablativa» di un giudicato penale possano assumere rilievo le determinazioni di organi appartenenti al potere esecutivo.

Con precipuo riguardo ai compiti spettanti al Guardasigilli nell'ambito dell'attività finalizzata all'adozione del provvedimento di clemenza, è stato puntualizzato che il decreto di grazia è la risultante di un vero e proprio procedimento che si snoda attraverso una pluralità di atti e di fasi.

L'analisi di tale complessa procedura deve muovere dalla lettura dell'art. 681 cod. proc. pen., il quale prevede, innanzitutto, che l'«iniziativa» – salva l'ipotesi della «proposta» proveniente dal presidente del consiglio di disciplina (comma 3) – possa essere assunta dal condannato ovvero da un suo prossimo congiunto, dal convivente, dal tutore, dal curatore, da un avvocato, che sottoscrivono la «domanda» di grazia, «diretta al Presidente della Repubblica» e «presentata» al Ministro della giustizia (comma 1).

La medesima disposizione ha, peraltro, riconosciuto espressamente la possibilità che la grazia sia «concessa anche in assenza di domanda o proposta» (art. 681, comma 4, cod. proc. pen.). In ogni caso, l'iniziativa potrà essere assunta direttamente dal Presidente della Repubblica al quale da tempo si è riconosciuto tale potere.

Instaurato il procedimento, la prima fase è quella dell'«istruttoria», che, ai sensi dell'art. 681, comma 2, cod. proc. pen., prevede uno svolgimento differenziato a seconda che il condannato risulti, o meno, detenuto o internato.

Nel primo caso è il magistrato di sorveglianza che, acquisiti tutti gli elementi di giudizio utili e le osservazioni del Procuratore generale presso la competente Corte di appello, provvede alla loro trasmissione al Ministro della giustizia, unitamente ad un motivato parere.

Nella seconda ipotesi è, invece, direttamente il Procuratore generale a trasmettere al Guardasigilli le opportune informazioni con le proprie osservazioni.

La prassi delle relazioni tra il Ministro e gli organi giurisdizionali ha poi portato a meglio precisare quali siano le «informazioni» e gli «elementi di giudizio» da utilizzare ai fini della determinazione circa la concessione, o meno, della clemenza nei singoli casi.

Tra tali elementi vanno ricompresi – oltre ovviamente a quelli desumibili dalla sentenza di condanna, dai precedenti dell'interessato e dai procedimenti in corso a suo carico – anche le dichiarazioni delle parti lese o dei prossimi congiunti della vittima, circa il risarcimento del danno e la concessione del perdono, nonché, in relazione alla valutazione della personalità del soggetto, le informazioni inerenti alle condizioni familiari e a quelle economiche, alla condotta dell'interessato, richiedendosi, infine, per i detenuti anche l'estratto della cartella personale ed il c.d. rapporto di condotta.

La valutazione di suddetti elementi, ed in particolare dei pareri espressi dagli organi giurisdizionali, è effettuata in sede ministeriale. A conclusione della istruttoria il Ministro decide se formulare motivatamente la «proposta» di grazia al Presidente della Repubblica ovvero se adottare un provvedimento di archiviazione. E delle avvenute archiviazioni è da qualche tempo data notizia periodicamente al Capo dello Stato.

Se il Guardasigilli formula la «proposta» motivata di grazia e predispone lo schema del provvedimento mostra ovviamente con ciò di ritenere sussistenti i presupposti, sia di legittimità che di merito, per la concessione dell'atto di clemenza.

Spetterà, poi, al Presidente della Repubblica valutare autonomamente la ricorrenza, sulla base dell'insieme degli elementi trasmessi dal Guardasigilli, di quelle ragioni essenzialmente umanitarie che giustificano l'esercizio del potere in esame. In caso di valutazione positiva del Capo dello Stato seguirà la controfirma del decreto di grazia da parte del Ministro, che provvederà a curare anche gli adempimenti esecutivi.

Quanto, segnatamente, alla controfirma, pur necessaria per il completamento della fattispecie, è da rilevare – in via generale – come essa assuma un diverso valore a seconda del tipo di atto di cui rappresenta il completamento o, più esattamente, un requisito di validità. È chiaro, infatti, che alla controfirma va attribuito carattere sostanziale quando l'atto sottoposto alla firma del Capo dello Stato sia di tipo governativo e, dunque, espressione delle potestà che sono proprie dell'Esecutivo, mentre ad essa deve essere riconosciuto valore soltanto formale quando l'atto sia espressione di poteri propri del Presidente della Repubblica, quali – ad esempio – quelli di inviare messaggi alle Camere, di nomina di senatori a vita o dei giudici costituzionali. A tali atti deve essere equiparato quello di concessione della grazia, che solo al Capo dello Stato è riconosciuto dall'art. 87 della Costituzione.

Qualora, invece, il Ministro valuti negativamente i risultati della istruttoria effettuata e ritenga non sussistenti i necessari requisiti di legittimità e/o di merito per la concessione della grazia, l'esito della procedura può conoscere talune varianti, dipendenti dalle peculiarità delle circostanze concrete.

Innanzitutto, può essere disposta l'archiviazione. Ma se il Capo dello Stato abbia, a seguito della comunicazione e/o conoscenza della decisione di archiviazione, sollecitato, previa eventuale acquisizione di una apposita informativa orale o scritta (c.d. «relazione obiettiva»), il compimento dell'attività istruttoria, il Ministro non ha il potere di impedire la prosecuzione del procedimento.

Qualora, invece, l'iniziativa sia direttamente presidenziale, il Capo dello Stato può chiedere al Ministro l'apertura della procedura di concessione della grazia; anche in questo caso il Guardasigilli ha l'obbligo di iniziare e concludere la richiesta attività istruttoria, formulando la relativa proposta.

Nelle suddette ipotesi, un eventuale rifiuto da parte del Ministro precluderebbe, sostanzialmente, l'esercizio del potere di grazia, con conseguente menomazione di una

attribuzione che la Costituzione conferisce – quanto alla determinazione finale – al Capo dello Stato.

In definitiva, qualora il Presidente della Repubblica abbia sollecitato il compimento dell'attività istruttoria ovvero abbia assunto direttamente l'iniziativa di concedere la grazia, il Guardasigilli, non potendo rifiutarsi di dare corso all'istruttoria e di concluderla, determinando così un arresto procedimentale, può soltanto rendere note al Capo dello Stato le ragioni di legittimità o di merito che, a suo parere, si oppongono alla concessione del provvedimento.

Ammettere che il Ministro possa o rifiutarsi di compiere la necessaria istruttoria o tenere comunque un comportamento inerte, equivarrebbe ad affermare che egli disponga di un inammissibile potere inibitorio, una sorta di potere di veto, in ordine alla conclusione del procedimento volto all'adozione del decreto di concessione della grazia voluto dal Capo dello Stato.

Il Presidente della Repubblica, dal canto suo, nella delineata ipotesi in cui il Ministro guardasigilli gli abbia fatto pervenire le sue motivate valutazioni contrarie all'adozione dell'atto di clemenza, ove non le condivida, adotta direttamente il decreto concessorio, esternando nell'atto le ragioni per le quali ritiene di dovere concedere ugualmente la grazia, malgrado il dissenso espresso dal Ministro.

Ciò significa che, a fronte della determinazione presidenziale favorevole alla adozione dell'atto di clemenza, la controfirma del decreto concessorio, da parte del Ministro della giustizia, costituisce l'atto con il quale il Ministro si limita ad attestare la completezza e la regolarità dell'istruttoria e del procedimento seguito.

Da ciò consegue anche che l'assunzione della responsabilità politica e giuridica del Ministro controfirmante, a norma dell'art. 89 della Costituzione, trova il suo naturale limite nel livello di partecipazione del medesimo al procedimento di concessione dell'atto di clemenza.

4. Il potere esecutivo e la pubblica amministrazione

4.1. Il principio di buon andamento

Nel 2006 il principio di buon andamento della pubblica amministrazione è stato invocato in numerose pronunce, concernenti materie diversificate.

In tema di giustizia la Corte, con le ordinanze n. **44**, **337**, **455** e **462** ha ribadito il proprio consolidato orientamento secondo il quale «detto principio si riferisce agli organi dell'amministrazione della giustizia unicamente per profili concernenti l'ordinamento degli uffici giudiziari e il loro funzionamento sotto l'aspetto amministrativo, ma non riguarda l'esercizio della funzione giurisdizionale nel suo complesso e i provvedimenti che ne costituiscono espressione».

In ordine al pubblico impiego, si segnalano tre pronunce già analizzate nel paragrafo omonimo. Nella sentenza n. **190** i Giudici costituzionali hanno rimarcato che «in base agli artt. 3 e 97 Cost., la progressione di carriera dei dipendenti pubblici deve avvenire nel rispetto dei principi di eguaglianza e di imparzialità, a seguito di valutazioni comparative della preparazione e delle esperienze professionali» e che, in base all'art. 38, terzo comma, Cost., i disabili sono favoriti nell'accesso alle attività professionali e nell'inserimento al lavoro, ma non per la progressione in carriera: pertanto, «la legge ordinaria che, oltre a favorire l'accesso dei disabili al lavoro, ne agevola la carriera, produce una irragionevole compressione dei principi dell'eguaglianza e del merito, a danno dell'efficienza e del buon andamento della pubblica amministrazione».

In tema di istruzione si può menzionare la sentenza n. **297** che, nel salvare dalle censure di incostituzionalità la norma che riserva il primo concorso per l'accesso in ruolo degli insegnanti di

religione cattolica a coloro che hanno prestato continuativamente servizio per almeno quattro anni nel corso degli ultimi dieci, stabilisce che detta norma, avente carattere eccezionale perché riferita al primo inquadramento in ruolo di una categoria di insegnanti che ha tradizionalmente operato mediante incarico annuale e non per concorso, utilizza dei criteri tra loro congruenti e non irragionevoli, in quanto il legislatore «ha ritenuto che l'espletamento continuativo, nell'ultimo decennio, per quattro anni, dell'insegnamento della religione cattolica costituisca indice di una più sicura professionalità», e rispetti, pertanto, le esigenze di buon andamento della pubblica amministrazione (in materia di insegnamento si registra anche la sentenza n. **108**).

Di interesse è anche l'ordinanza n. **194**, in cui la Corte ha evidenziato che «la particolare natura delle funzioni proprie degli appartenenti alla carriera diplomatica e l'esistenza di un ordinamento speciale che tale carriera disciplina, non consentono di invocare il principio di eguaglianza né quello di buon andamento della P.A. per censurare una delle diversità esistenti tra l'ordinamento speciale dei diplomatici e quello generale degli altri pubblici dipendenti».

Deve essere, inoltre, in questa sede ricordata anche la sentenza n. **367** in tema di riscatto del corso di studi e dei titoli universitari ai fini pensionistici: la Corte ha ritenuto che prevedere per i dipendenti delle pubbliche amministrazioni «come condizione necessaria per il riscatto, la strumentalità dei titoli riscattabili rispetto all'immissione in servizio o alla progressione in carriera», sia funzionale allo scopo «di immettere nelle carriere direttive personale idoneo per preparazione cultura, in armonia con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 della Costituzione», strumentalità che non è, invece, prevista per il lavoro privato, proprio perché rispetto ad esso il principio suddetto non opera.

Infine, nella sentenza n. **181**, la Corte ha scrutinato l'art. 139 della legge regionale della Toscana n. 40 del 2005, secondo cui gli organi dell'Agenzia regionale di sanità, disciplinata dal precedente art. 82 della medesima legge, «in carica al momento dell'entrata in vigore della presente legge, restano in carica fino all'entrata in vigore della legge di revisione dell'ARS». La disposizione è stata impugnata per violazione dell'art. 97 Cost., giacché essa si sarebbe posta in contrasto con «principi di legalità, buon andamento e imparzialità dell'organizzazione amministrativa», dando vita – in dissonanza con l'art. 3 del decreto-legge 16 maggio 1994, n. 293 (Disciplina della proroga degli organi amministrativi), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 1994, n. 444 – ad «una vera e propria *prorogatio* a tempo indeterminato», durante la quale, oltretutto, «gli organi dell'ARS» svolgono «funzioni non affievolite di studio e di ricerca, nonché ulteriori eventuali incarichi da parte della Giunta regionale o del Consiglio regionale».

La Corte ha riconosciuto che la norma regionale impugnata non era conforme ai principi in tema di *prorogatio* degli organi amministrativi, desumibili dall'art. 3 del citato decreto-legge n. 293 del 1994, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 444 del 1994, e, dunque, essa violava il parametro di cui all'art. 97 della Costituzione.

In proposito, la Corte (sentenza n. 208 del 1992), nell'escludere che «la regola della *prorogatio* di fatto, a tempo indefinito, sia da considerarsi vigente in quanto inscindibilmente legata all'essenza stessa degli ordinamenti», ha già per contro affermato che «ogni proroga, in virtù dei principi desumibili dal citato art. 97 della Costituzione», può «aversi soltanto se prevista espressamente dalla legge e nei limiti da questa indicati».

La Corte, inoltre, nel prendere atto che proprio il citato art. 3 del decreto-legge n. 293 del 1994, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 444 del 1994, ha provveduto a dettare la disciplina generale della *prorogatio* degli organi amministrativi, ha identificato i «principi generali» cui la stessa si ispira.

Tali principi, in particolare, sono stati individuati nella «cessazione delle funzioni degli organi alla scadenza del loro termine di durata»; nella «indicazione di un ragionevole periodo di proroga, per consentirne la rinnovazione, durante il quale l'organo scaduto può compiere solo atti di ordinaria amministrazione»; nella «previsione di un regime sanzionatorio invalidante gli atti esorbitanti da tale limite»; nell'«obbligo della ricostituzione dell'organo entro una data anteriore

alla scadenza del periodo di proroga»; nella «definitiva decadenza degli organi scaduti dal momento di questa cessazione» e nell'«assoggettamento ad un regime sanzionatorio di tutti gli atti emanati successivamente» (sentenza n. 464 del 1994).

Orbene, la norma impugnata non si è attenuta a tali principi, e segnatamente a quello – di cui al comma 1 del predetto art. 3 – che fissa in non più di 45 giorni il periodo di durata della proroga.

4.2. L'accesso ai pubblici uffici

Con la sentenza n. **81**, la Corte dichiara la incostituzionalità degli articoli 35 e 39 della legge regionale dell'Abruzzo 8 febbraio 2005, n. 6, i quali prevedono procedure concorsuali riservate per l'accesso ad impieghi alle dipendenze della Regione.

In particolare, l'articolo 35 stabilisce che il sessanta per cento dei posti vacanti nella qualifica di dirigente venga coperto mediante un concorso interno per titoli ed esami, cui sono legittimati a partecipare i dipendenti della Regione (di categoria D) in possesso di determinate anzianità e di determinati titoli (laurea e cinque anni di anzianità o laurea e diploma di specializzazione biennale post laurea e tre anni di anzianità). La norma, che si applica anche alle procedure in corso alla data di entrata in vigore della legge, chiarisce che l'anzianità di servizio effettivamente svolto richiesta come requisito per la partecipazione alle selezioni interne ed esterne per l'accesso agli impieghi regionali è acquisibile presso qualunque pubblica amministrazione.

L'articolo 39 riserva integralmente l'accesso ai ruoli organici del Consiglio regionale, tramite procedura concorsuale corso-concorso, al personale attualmente in servizio presso le commissioni consiliari permanenti e collocato nelle strutture regionali.

La Corte ribadisce che il principio del pubblico concorso costituisce la regola per l'accesso all'impiego alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, da rispettare allo scopo di assicurare la loro imparzialità ed efficienza. Tale principio si è consolidato nel senso che le eventuali deroghe possano essere giustificate solo da peculiari e straordinarie ragioni di interesse pubblico.

Nel caso di specie, non sussistono ragioni che possano giustificare una deroga al principio innanzi rammentato.

L'art. 35 della legge regionale impugnata, prevedendo un concorso interno a favore dei dipendenti regionali inquadrati nell'area D nella misura del sessanta per cento dei posti disponibili nella superiore qualifica dirigenziale, prescinde del tutto dall'esigenza di consentire la partecipazione al concorso a chiunque vi abbia interesse e pertanto viola il principio di cui agli artt. 51 e 97 della Costituzione.

Quanto al denunciato art. 39, esso riserva l'accesso ai ruoli organici del Consiglio regionale al solo personale attualmente in servizio presso le commissioni consiliari permanenti e collocato nelle strutture regionali ai sensi dell'articolo 17 della legge della Regione Abruzzo n. 25 del 2000 e della legge della stessa Regione n. 18 del 2001. Si tratta, in buona sostanza, di personale già legato da un rapporto di impiego con una agenzia regionale (Agenzia regionale per l'informatica e la telematica) e, in concreto, già destinato alla funzione per cui si prevede la procedura di selezione. Tuttavia, al di là della personale aspettativa degli aspiranti, non risulta sussistere alcun motivo di pubblico interesse che possa legittimare una deroga al principio del concorso aperto a soggetti esterni all'amministrazione. In particolare, non è desumibile dalle funzioni amministrative ed esecutive svolte da questo personale alcuna peculiarità che possa giustificare una prevalenza dell'interesse ad una sua stabilizzazione presso gli uffici consiliari rispetto a quello di assicurare l'accesso all'impiego pubblico dei più capaci e meritevoli ed, in tal senso, l'imparzialità ed il buon andamento della amministrazione regionale.

La stessa *ratio decidendi* è alla base della declaratoria di illegittimità dell'articolo 19, commi 1 e 2, lettera *b),* della legge della Regione Umbria 1° febbraio 2005, n. 2, contenuta nella sentenza n. **205**.

L'articolo 19 prevede (comma 1) che «il Consiglio regionale e la Giunta regionale, nell'ambito della programmazione triennale del fabbisogno di personale, possono riservare posti nel limite del quaranta per cento di quelli oggetto di reclutamento dall'esterno a favore di soggetti che abbiano già avuto rapporti di lavoro con le predette amministrazioni ad eccezione di quelli attivati dai Gruppi consiliari in applicazione della legge regionale 20 marzo 2001, n. 7» e (comma 2) che «i soggetti di cui al comma 1 sono ammessi a partecipare ai concorsi banditi dall'Amministrazione di rispettiva appartenenza a condizione che: a) siano in possesso dei requisiti previsti per l'accesso dall'esterno ed in particolare dei titoli di studio prescritti per le categorie relative ai posti messi a concorso; b) abbiano avuto rapporti di lavoro subordinato e/o para-subordinato a tempo determinato, per una durata complessiva di almeno 24 mesi nel periodo dal 1° gennaio 1995 al 31 dicembre 2004».

Anche in queste ipotesi, l'aver prestato attività a tempo determinato alle dipendenze dell'amministrazione regionale non può essere considerato *ex se*, ed in mancanza di altre particolari e straordinarie ragioni, un valido presupposto per una riserva di posti. La normativa impugnata, nel riferirsi a tutti coloro che abbiano svolto una qualsiasi attività a favore della Regione nell'arco di un decennio, non identifica alcuna peculiare situazione giustificatrice della deroga al principio di cui all'art. 97, terzo comma, della Costituzione e si risolve piuttosto in un arbitrario privilegio a favore di una generica categoria di persone.

Né il riferimento ad un'attività lavorativa pregressa può dedursi dai titoli di studio richiesti per l'accesso all'impiego, giacché questi ultimi attengono al lavoro da svolgere e non sono necessariamente collegati all'attività precedentemente svolta.

Nessun rilievo ha poi la circostanza che la disposizione impugnata attribuisce all'ente una facoltà e non un obbligo di procedere alle assunzioni previo concorso riservato, considerato che la norma censurata, in ogni caso, consente una deroga al principio costituzionale del pubblico concorso.

I principi costituzionali sul concorso pubblico sono inderogabili anche per le Regioni a statuto speciale, di talché la Corte – con la sentenza n. **363** – dichiara la incostituzionalità dell'art. 1, comma 3, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 20 giugno 2005, n. 3, dove si prevede che il personale dirigente nominato a tempo determinato per chiamata dall'esterno – qualora abbia prestato servizio per almeno sei anni, svolgendolo «con particolare successo» – possa essere iscritto, con delibera della Giunta provinciale, nella sezione A) dell'albo degli aspiranti dirigenti, e che tale iscrizione comporta la costituzione di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato, con inquadramento nella qualifica funzionale corrispondente al titolo di studio richiesto per l'incarico dirigenziale ricoperto.

Per la Corte, la norma impugnata dispone una deroga al principio del pubblico concorso. La circostanza che essa sia stata introdotta da una legge della Provincia autonoma di Bolzano, con competenza legislativa primaria in materia di ordinamento degli uffici e del personale ad essi addetto, non incide sui termini della questione. Tale potestà, infatti, deve essere esercitata in armonia con la Costituzione (artt. 8 e 4 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, contenente «Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige»).

Il concorso pubblico – quale meccanismo imparziale di selezione tecnica e neutrale dei più capaci sulla base del criterio del merito – costituisce la forma generale e ordinaria di reclutamento per le pubbliche amministrazioni. Esso è posto a presidio delle esigenze di imparzialità e di efficienza dell'azione amministrativa. Come rilevato in precedenti statuizioni, le eccezioni a tale regola consentite dall'art. 97 Cost., purché disposte con legge, debbono rispondere a «peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico», altrimenti la deroga si risolverebbe in un privilegio a favore di categorie più o meno ampie di persone. Perché sia assicurata la generalità della regola del concorso pubblico disposta dall'art. 97 Cost., l'area delle eccezioni va, pertanto, delimitata in modo rigoroso.

Per la Corte, la disposizione impugnata conferisce alla Giunta provinciale il potere – ordinario nel tempo, illimitato nei presupposti e nelle modalità di esercizio – di immettere stabilmente nei ruoli dell'amministrazione i dirigenti che la stessa Giunta aveva assunto a tempo determinato senza concorso. In essa non c'è traccia delle ragioni giustificatrici che legittimerebbero la deroga. In particolare, non sono delimitati i presupposti per l'esercizio del potere di assunzione. La costituzione del rapporto di lavoro a tempo indeterminato non è subordinata all'accertamento di specifiche necessità funzionali dell'amministrazione, in rapporto a carenze di organico, alla conoscenza delle lingue o ad altre specificità della Provincia. Conseguentemente, l'organo politico potrebbe decidere di assumere senza concorso un numero di dirigenti non definito, scegliendoli tra quelli già utilizzati a tempo determinato.

Non sono, inoltre, previste procedure imparziali e obiettive di verifica dell'attività svolta, per la valutazione di idoneità ad altri incarichi dirigenziali, in grado di garantire la selezione dei migliori. A tale scopo, non è utile il riferimento al «particolare successo» conseguito nello svolgimento del precedente incarico.

Infine, dall'esercizio di tale potere sarebbero pregiudicati proprio i dipendenti di ruolo dell'amministrazione ammessi in base a concorso, che vedrebbero diminuite le possibilità di accedere all'albo dei dirigenti secondo le procedure ordinarie, stanti il numero chiuso della sezione A) dell'albo e i limiti annuali di accesso ad esso.

Nella sentenza n. **62**, non si ravvisano invece violazioni ai principi del concorso pubblico nell'art. 1 della legge della Regione Abruzzo 12 novembre 2004, n. 39, che, nel recare l'interpretazione autentica del comma 3 dell'art. 6 della legge della Regione Abruzzo 9 maggio 2001, n. 18 (il quale, in tema di organizzazione delle segreterie dei gruppi del Consiglio regionale, stabilisce che la responsabilità di esse può essere attribuita a personale di categoria "D" o a personale assunto con contratto di lavoro a tempo determinato in possesso dei requisiti per l'accesso a tale categoria), prevede che detta norma s'intende applicabile, a tempo determinato, anche a tutto il personale interno alla Regione Abruzzo in possesso dei requisiti per l'accesso alla categoria "D", a prescindere dal livello di appartenenza.

In proposito, la Corte riafferma (da ultimo, sentenze n. 465 e n. 407 del 2005 e n. 218 del 2002) che nell'accesso a funzioni più elevate, ossia nel passaggio ad una fascia funzionale superiore, nel quadro di un sistema, come quello oggi in vigore, che non prevede carriere o le prevede entro ristretti limiti, deve essere ravvisata una forma di reclutamento soggetta alla regola del pubblico concorso, che, in quanto meccanismo di selezione tecnica e neutrale dei più capaci, resta il metodo costituzionalmente corretto per la provvista di titolari degli organi chiamati ad esercitare le proprie funzioni in condizioni di imparzialità, costituendo ineludibile momento di controllo dell'accesso, funzionale al miglior rendimento della pubblica amministrazione.

Sennonché, la norma impugnata non prevede alcun automatico e generalizzato inquadramento nella qualifica superiore di personale regionale in possesso di determinati requisiti per l'accesso ad essa.

Occorre considerare, infatti, che, nell'ambito della disciplina del Consiglio regionale della Regione Abruzzo, l'assegnazione di personale alle segreterie è temporanea in duplice senso: non solo perché tale assegnazione decade contestualmente alla cessazione dall'incarico del proponente e può essere revocata su iniziativa dello stesso, e cessa comunque in caso di scadenza, ordinaria o anticipata, della legislatura; ma anche perché i dipendenti regionali ad esse adibiti conservano la titolarità del posto e delle funzioni in precedenza ricoperte nella struttura organizzativa di appartenenza e sono tenuti a riprendere servizio automaticamente presso la stessa al termine dell'assegnazione temporanea (art. 8, commi 4 e 5, della legge regionale n. 18 del 2001).

In questo contesto, per il conferimento dell'incarico temporaneo di responsabile della segreteria del gruppo consiliare (attribuito, su indicazione del Presidente del gruppo, dalla Direzione competente per il personale), la norma oggetto di interpretazione autentica (art. 6, comma 3, della legge regionale n. 18 del 2001) richiede, per il personale già dipendente della Regione,

l'appartenenza alla categoria "D" e, per il personale esterno, assunto con rapporto di lavoro a tempo determinato, il possesso dei requisiti per l'accesso alla categoria "D", ossia del diploma universitario (laurea breve) o del diploma di laurea in certi indirizzi.

La norma di interpretazione autentica consente di conferire la responsabilità delle segreterie non solo al personale interno di categoria "D", ma anche a chi è in possesso dei requisiti per l'accesso a tale categoria, in conformità, del resto, con la *ratio* della disposizione interpretata, che già contemplava la possibilità di ricoprire quell'incarico, previa stipulazione di un contratto di lavoro a tempo determinato, per l'estraneo all'amministrazione regionale in possesso dei requisiti per accedere alla predetta categoria.

Pertanto, la disposizione dell'art. 1 della legge della Regione Abruzzo n. 39 del 2004 detta una norma non di progressione ad una qualifica superiore, ma esclusivamente di disciplina del conferimento temporaneo di una mansione propria della qualifica superiore, senza che ciò comporti alcun avanzamento automatico dell'inquadramento professionale del lavoratore, tenuto, alla scadenza dell'assegnazione temporanea, a riassumere le funzioni in precedenza ricoperte nella struttura organizzativa regionale.

I principi del pubblico concorso sono cogenti anche per l'assegnazione delle farmacie, secondo quanto rilevato nella sentenza n. **448**. Tanto risulta dall'esame dell'art. 32 della legge della Regione Siciliana 16 aprile 2003, n. 4, che disciplina, «in deroga a quanto previsto dalle vigenti disposizioni», il conferimento, ad opera dell'amministrazione regionale, del dieci per cento delle sedi farmaceutiche vacanti o di nuova istituzione sull'intero territorio regionale, in base ad «una graduatoria regionale per soli titoli di esercizio professionale riservata ai titolari di farmacia rurale sussidiata delle isole minori con almeno 10 anni di anzianità di servizio».

Premette la Corte che, a norma dell'art. 17 dello statuto della Regione Siciliana, la potestà legislativa regionale in materia di «sanità pubblica» si esercita «entro i limiti dei principi ed interessi generali cui si informa la legislazione dello Stato». L'ampiezza di tale competenza legislativa coincide con quella delle regioni ordinarie in materia di «tutela della salute» (art. 117, terzo comma, Cost.), cui va ricondotta la disciplina del «servizio farmaceutico». I «principi generali» ai quali deve attenersi la legislazione siciliana equivalgono, pertanto, ai «principi fondamentali» che, nella stessa materia, vincolano le regioni ordinarie.

In base all'art. 4 della legge n. 362 del 1991, il conferimento delle sedi farmaceutiche vacanti o di nuova istituzione, che risultino disponibili per l'esercizio da parte di privati, avviene mediante concorso pubblico per titoli ed esami, al quale sono ammessi i cittadini comunitari iscritti all'albo professionale dei farmacisti, con criteri e modalità uniformi per tutto il territorio nazionale. Il «conferimento» delle sedi farmaceutiche comprende sia l'assegnazione di quelle vacanti o di nuova istituzione, sia il trasferimento di un farmacista da una sede ad un'altra, a sua volta vacante o di nuova istituzione.

La regola, oggi vigente, del concorso pubblico risponde all'esigenza di «garantire in modo stabile ed efficace il servizio farmaceutico» (sentenza n. 352 del 1992) sull'intero territorio nazionale (onde al suo rispetto sono tenute anche «le province autonome»).

È proprio il concorso ad assicurare – stando alla lettera dell'art. 4 della legge n. 362 del 1991 – la parità di trattamento tra i farmacisti ai fini del conferimento delle sedi vacanti o di nuova istituzione. Inoltre, se si considera che, sotto il profilo funzionale, i farmacisti sono concessionari di un pubblico servizio, la regola del concorso costituisce lo strumento più idoneo ad assicurare che gli aspiranti vengano selezionati secondo criteri oggettivi di professionalità ed esperienza, a garanzia dell'efficace ed efficiente erogazione del servizio.

Ne discende la natura di «principio fondamentale» della regola del concorso, aperto alla partecipazione di tutti i soggetti iscritti all'albo dei farmacisti, per il conferimento delle sedi farmaceutiche vacanti o di nuova istituzione. Alla stregua di tale principio dev'essere valutata la legittimità della norma censurata, che pone sullo stesso piano i cittadini italiani e i cittadini degli altri Paesi comunitari, sia ai fini del conferimento delle sedi riservate, nel caso in cui fossero

titolari di una delle farmacie rurali cui la legge si riferisce, sia, nel caso contrario, ai fini dell'esclusione dalla possibilità di concorrere per il conferimento di quelle sedi.

La norma regionale censurata, nell'attribuire ai titolari delle farmacie rurali sussidiate delle isole minori il beneficio della riserva del dieci per cento delle sedi vacanti o di nuova istituzione, prevede l'iscrizione dei farmacisti interessati in una «graduatoria riservata per soli titoli di esercizio professionale» (art. 32, comma 1), che «rimane in vigore fino ad un massimo di tre anni» (art. 32, comma 2). Pertanto, i farmacisti inseriti nella graduatoria concorrono fra loro per l'assegnazione del dieci per cento delle sedi comunque disponibili sul territorio regionale (in questo senso si tratta di un «concorso riservato»), anche se per esse siano stati banditi gli ordinari concorsi.

Inoltre, per quanto la graduatoria riservata resti in vigore «per un massimo di tre anni», la previsione di legge configura un meccanismo di deroga permanente alla regola del concorso per l'assegnazione delle farmacie nel territorio della Sicilia.

La previsione della «graduatoria riservata per soli titoli» indubbiamente contrasta con il principio fondamentale, valevole anche per la Regione Siciliana, dell'assegnazione delle sedi farmaceutiche mediante concorso, sottraendo al concorso un certo numero di sedi farmaceutiche vacanti o di nuova istituzione, a beneficio di soggetti cui viene consentito, in sostanza, di scegliere una sede farmaceutica fra quelle disponibili, senza partecipare, in condizioni di parità con gli altri farmacisti, ad una selezione concorsuale e, anzi, con preferenza rispetto ai farmacisti che partecipano agli ordinari concorsi.

Infine, la legislazione statale già prevede misure di compensazione della condizione di titolare di una farmacia rurale, in particolare con l'assegnazione di maggiori punteggi nei concorsi per il conferimento delle sedi farmaceutiche (art. 9 della legge 8 marzo 1968, n. 221).

5. La giurisdizione

5.1. Rapporto fra giurisdizioni

In tema di riparto di giurisdizione fra giudice ordinario ed amministrativo merita un'attenzione particolare la sentenza n. **191** (poi richiamata dalle ordinanza n. **305** e n. **306** di restituzione atti al rimettente), con la quale la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 53, comma 1, del d.lgs. 8 giugno 2001, n. 325, trasfuso nell'art. 53, comma 1, del d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327, nella parte in cui, devolvendo alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie relative a "i comportamenti delle pubbliche amministrazioni e dei soggetti ad esse equiparati", non esclude i comportamenti non riconducibili, nemmeno mediatamente, all'esercizio di un pubblico potere. La pronuncia inquadra le fattispecie oggetto dei giudizi *a quibus* nell'ambito della c.d. occupazione appropriativa, «che si verifica quando un fondo è stato occupato a seguito di dichiarazione di pubblica utilità, e pertanto nell'ambito di una procedura di espropriazione, ed ha subito una irreversibile trasformazione in esecuzione dell'opera di pubblica utilità senza che, tuttavia, sia intervenuto il decreto di esproprio», e vanno tenute distinte dalla c.d. occupazione usurpativa, «caratterizzata dall'apprensione del fondo altrui in carenza di titolo»: nel primo caso, «il proprietario del fondo non può che chiedere la tutela per equivalente», mentre nel secondo, «il proprietario può scegliere tra la restituzione del bene e, ove a questa rinunci così determinando il prodursi (dei presupposti) dell'effetto traslativo, la tutela per equivalente».

Al precedente sistema che, in considerazione della natura intrinseca di diritto soggettivo della situazione giuridica conseguente all'annullamento del provvedimento amministrativo, attribuiva al giudice ordinario le controversie sul risarcimento del danno conseguente all'annullamento di atti amministrativi, il legislatore ha sostituito «un sistema che riconosce esclusivamente al giudice naturale della legittimità dell'esercizio della funzione pubblica poteri idonei ad assicurare piena

tutela, e quindi anche il potere di risarcire […] il danno sofferto per l'illegittimo esercizio della funzione»: pertanto, «la questione di legittimità costituzionale sollevata dalle ordinanze *de quibus* non può risolversi in base al solo *petitum, id est* alla domanda di risarcimento del danno, bensì considerando il fatto, dedotto a fondamento della domanda, che si assume causativo del danno ingiusto». Sulla base di ciò, l'art. 53 censurato, che individua anche nei "comportamenti" della PA il fatto causativo del danno ingiusto, è costituzionalmente illegittimo laddove la locuzione «attribuisce alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo controversie nelle quali sia parte – per ciò stesso che essa è parte – la pubblica amministrazione», viceversa, nei casi in cui i comportamenti «costituiscono esecuzione di atti o provvedimenti amministrativi» e si possono ricondurre «all'esercizio del pubblico potere dell'amministrazione, la norma si sottrae alla censura di illegittimità costituzionale, costituendo anche tali "comportamenti" esercizio, ancorché viziato da illegittimità, della funzione pubblica della pubblica amministrazione»: «l'attribuzione alla giurisdizione del giudice amministrativo della tutela risarcitoria […] si fonda sull'esigenza, coerente con i principi costituzionali di cui agli artt. 24 e 111 Cost., di concentrare davanti ad un unico giudice l'intera tutela del cittadino avverso le modalità di esercizio della funzione pubblica […], ma non si giustifica quando la pubblica amministrazione non abbia in concreto esercitato, nemmeno mediatamente, il potere che la legge le attribuisce per la cura dell'interesse pubblico».

L'ordinanza n**. 44**, richiamando il precedente di cui all'ordinanza n. 122 del 2005, ha ribadito la manifesta infondatezza della questione di legittimità dell'art. 37 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, censurato, in riferimento agli artt. 3, 24, 97, 111 e 113 Cost., nella parte in cui indica nel passaggio in giudicato il presupposto insuperabile per agire in via di ottemperanza per l'adempimento dell'obbligo della pubblica amministrazione di conformarsi alle decisioni dei tribunali. «Il giudizio di ottemperanza – osserva la Corte – concerne, di norma, sentenze passate in giudicato» e «questa scelta del legislatore non appare irragionevole, in quanto la procedura di ottemperanza nei confronti della pubblica amministrazione comporta l'esercizio di una giurisdizione estesa la merito»: la norma secondo cui «il giudizio di ottemperanza può esercitarsi nei confronti delle sentenze del TAR non sospese dal Consiglio di Stato, rientra nella discrezionalità del legislatore, il quale ha voluto dare concretezza al principio di esecutività delle sentenze di primo grado, evitando che l'amministrazione possa arbitrariamente sottrarsi alle pronunce giurisdizionali». Diverse, sono, invece, «le azioni esecutive esperibili davanti al giudice ordinario secondo le norme di procedura civile, trattandosi di sentenze o provvedimenti esecutivi che non richiedono l'esame di merito»: pertanto, non può parlarsi di disparità di trattamento fra l'esecuzione delle sentenze amministrative di primo grado e l'esecuzione delle sentenze di primo grado del giudice ordinario.

Da ricordare, altresì, l'ordinanza n. **197** che ha concluso per la manifesta infondatezza del dubbio di legittimità dell'art. 69, comma 7, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, nella parte in cui stabilisce il termine di decadenza del 15 dicembre 2000 per la proposizione, dinanzi al giudice amministrativo, delle controversie riguardanti i rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, relative a questioni attinenti al periodo del rapporto di lavoro anteriore al 30 giugno 1998: identiche questioni, infatti, erano già state dichiarate manifestamente infondate con le ordinanze n. 382 e 213 del 2005, che la Corte ha richiamato.

In tema di riparto di competenze fra giudice ordinario ed amministrativo una particolare menzione merita la sentenza n. **240,** che ha analizzato la questione di costituzionalità dell'art. 13, comma 8, del d.lgs. n. 286 del 1998, e successive modifiche; secondo il TAR per la Puglia la norma, stabilendo che avverso il decreto di espulsione dello straniero extracomunitario può essere presentato unicamente il ricorso al giudice di pace, violerebbe le competenze costituzionali del giudice amministrativo relative alla tutela degli interessi legittimi, in quanto le controversie aventi ad oggetto l'impugnazione del provvedimento di revoca del permesso di soggiorno e quello consequenziale di espulsione non potrebbero che essere attribuite a quest'ultimo. La Corte disattende questa linea di lettura e conclude per la non fondatezza della questione, dal momento che «il provvedimento di espulsione dello straniero con accompagnamento alla frontiera può incidere sul suo diritto alla libertà personale» e, pertanto, su una posizione qualificabile come

diritto soggettivo: «deve escludersi una palese irragionevolezza nella scelta discrezionale del legislatore di attribuire la tutela nei riguardi dei provvedimenti di espulsione alla giurisdizione del giudice ordinario, per le implicazioni, nella quasi totalità dei casi necessarie, sulla libertà personale e non solo sulla libertà di circolazione dello straniero».

5.2. Il Tribunale delle acque

Premesso che non sussiste un principio costituzionalmente rilevante di necessaria uniformità di regole procedurali tra diversi tipi di giudizio, l'ordinanza n. **101** ha ritenuto infondata la questione di costituzionalità dell'art. 205, primo comma, del regio decreto 11 novembre 1933, n. 1775, contestato nella parte in cui non prevede l'automatica efficacia esecutiva delle sentenze rese in prime cure dal tribunale delle acque pubbliche: la Corte osserva che «il processo in materia di acque pubbliche, pur con il rinvio meramente "residuale" alle norme del codice di procedura civile per tutto ciò che non sia espressamente regolato nel testo unico del 1933, presenta innegabili aspetti di specialità», così come speciale «rispetto alle vigenti disposizioni del codice di rito» è la norma impugnata che, laddove prevede la provvisoria esecutività delle sentenze dei tribunali regionali delle acque pubbliche solo su istanza della parte e previa valutazione del giudice adito, appare non priva di razionalità e tale da non comportare alcuna apprezzabile compressione del diritto di difesa.

5.3. I servizi relativi alla giustizia

Nella sentenza n. **207**, la Corte ha deciso il ricorso promosso avverso l'art. 1, ultimo inciso, l'art. 2, commi 2, ultimo inciso, 3 e 4, e gli artt. 3 e 4 del disegno di legge n. 805 (Disposizioni urgenti per il rafforzamento dell'azione amministrativa a tutela della legalità), approvato dall'Assemblea regionale siciliana nella seduta del 12 aprile 2005 e successivamente promulgato e pubblicato come legge della Regione Siciliana 31 maggio 2005, n. 6, per violazione degli artt. 81, quarto comma, 97, 110 e 117, secondo comma, lettera *g),* della Costituzione, nonché della competenza esclusiva statale in materia di diritto privato.

Il primo profilo di censura delle norme impugnate era basato sulla presunta violazione dell'art. 110 Cost. perché in esse si prevede che la richiesta di comando deve essere fatta dai capi degli uffici periferici degli organi giudiziari e non, invece, dai competenti uffici del Ministero della giustizia.

La questione è stata dichiarata non fondata, in quanto la legge regionale non attribuiva ai capi degli uffici giudiziari aventi sede in Sicilia competenze nuove, aggiuntive o modificative, rispetto a quelle previste dalla vigente legislazione statale. La legge regionale impugnata si era limitata, infatti, a far riferimento a competenze amministrative e di indirizzo, in materia di organizzazione dei servizi giudiziari, fissate da tempo dalla legislazione statale e recentemente ribadite e specificate dalla legge di delega sulla riforma dell'ordinamento giudiziario. Per quanto riguarda i rapporti tra uffici giudiziari e Ministero della giustizia, nulla poteva dire la legge regionale in proposito. Restavano pertanto impregiudicate tutte le procedure di raccordo tra uffici giudiziari aventi sede in Sicilia e Ministero della giustizia, il quale allo stato non dispone, per quanto riguarda i servizi giudiziari, di organi periferici.

La Corte aveva peraltro già chiarito che «l'art. 110 Cost. non implica una riserva di competenza organizzativa del Ministro di grazia e giustizia in ordine a qualunque servizio comunque in relazione con la giustizia, ma soltanto la delimitazione del campo d'intervento del Ministro rispetto a quello riservato, effettivamente, al Consiglio superiore della magistratura» (sentenza n. 287 del 1987). In altre parole, non può desumersi dalla norma costituzionale citata una competenza esclusiva ed accentrata negli uffici ministeriali di tutte le funzioni amministrative relative ai servizi giudiziari, che restano distribuite tra centro e periferia secondo le norme e le prassi statali in vigore.

Infine, il richiamo del ricorrente all'art. 110 Cost. doveva ritenersi inconferente per quanto riguardava gli organi delle giurisdizioni speciali e le Avvocature distrettuali dello Stato, nei cui confronti non esistono competenze del Ministro della giustizia.

Sezione II

Le autonomie territoriali

1. L'organizzazione delle Regioni

Sebbene numericamente esigue, le decisioni che hanno riguardo all'organizzazione interna degli enti regionali assumono una particolare importanza, in considerazione degli ambiti materiali in cui intervengono. Di seguito si riportano le affermazioni salienti rese con precipuo riferimento alle Regioni a statuto ordinario; si segnalano, tuttavia, anche alcune sentenze aventi ad oggetto l'organizzazione delle Regioni a statuto speciale, per le quali si rinvia a quanto si dirà *infra*, par. 10.

1.1. L'autonomia statutaria

La sentenza n. **12** reca importanti affermazioni concernenti l'autonomia statutaria e l'organizzazione delle Regioni.

Rinviando a quanto si dirà tra breve in ordine ai diversi ambiti materiali affrontati nella decisione, può segnalarsi come, con precipuo riferimento allo statuto regionale come fonte del diritto, nella decisione si affermi che lo statuto è valida fonte primaria e fondamentale dell'ordinamento regionale, a condizione che esso sia «in armonia con la Costituzione» (art. 123, primo comma, Cost.). Il sistema costituzionale complessivo, che si articola nei principî contenuti nelle singole norme della Carta fondamentale e delle leggi ordinarie di diretta attuazione, rappresenta pertanto il contesto, all'interno del quale si deve procedere alla lettura ed all'interpretazione delle norme statutarie, che in quel sistema vivono ed operano.

1.2. La forma di governo regionale

La Corte, nella sentenza n. **12**, condivide la censura di illegittimità riguardante l'art. 45, comma 3, dello statuto della Regione Abruzzo, il quale dispone che «il Presidente della Giunta nel caso in cui il Consiglio sfiduci uno o più assessori provvede alla loro sostituzione».

Al riguardo, la Corte constata che con il primo inciso del quinto comma dell'art. 122 Cost viene attribuita alle Regioni la facoltà di prevedere nei propri statuti modi di elezione del Presidente diversi dal suffragio universale e diretto e che, con il secondo inciso, viene fissata una conseguenza necessaria dell'opzione in favore dell'elezione a suffragio universale e diretto, nel senso che il Presidente «eletto» nomina e revoca di sua iniziativa gli assessori. La presenza del citato aggettivo indica un potere consequenziale e indefettibile proprio del Presidente individuato mediante voto popolare. Il corpo elettorale investe contemporaneamente il Presidente del potere esecutivo ed il Consiglio del potere legislativo e di controllo nei confronti del Presidente e della Giunta, sul presupposto dell'armonia dell'indirizzo politico presuntivamente garantita dalla simultanea elezione di entrambi nella medesima tornata elettorale e dai medesimi elettori.

Il principio funzionale largamente noto con l'espressione *aut simul stabunt aut simul cadent* esclude che possano essere introdotti circuiti fiduciari collaterali ed accessori rispetto alla presuntiva unità di indirizzo politico derivante dalla contemporanea investitura popolare di Presidente e Consiglio. L'approvazione di una mozione di sfiducia da parte del secondo o le dimissioni del primo fanno venir meno la presunzione di consonanza politica derivante dalla consultazione elettorale e rendono necessario, in modo coerente, un nuovo appello al popolo, al quale si chiede di restaurare il presupposto fondamentale della omogeneità di indirizzo politico

che deve caratterizzare i programmi e le attività sia del Presidente che del Consiglio.

Nel quadro delineato non trova posto la rottura di un ipotetico rapporto fiduciario tra Consiglio e singoli assessori, che si risolverebbe esclusivamente in una pura e semplice riduzione dei poteri spettanti al Presidente, investito della carica dal corpo elettorale proprio per il suo essere ed agire quale unico soggetto esponenziale del potere esecutivo nell'ambito della Regione, munito di poteri che lo rendono interamente responsabile, sul piano politico, dell'operato di tutti i componenti della Giunta. L'equilibrio tra poteri configurato nel modello disegnato dalla Costituzione verrebbe alterato se si privasse il Presidente della possibilità di scegliere e revocare discrezionalmente gli assessori della propria Giunta, del cui operato deve rispondere al Consiglio ed al corpo elettorale.

Da questo presupposto discende che la forma di governo prevista dalla Costituzione per le Regioni, e sinteticamente designata con le parole «Presidente eletto a suffragio universale e diretto», appare «caratterizzata dall'attribuzione ad esso di forti e tipici poteri per la gestione unitaria dell'indirizzo politico e amministrativo della Regione (nomina e revoca dei componenti della Giunta, potere di dimettersi facendo automaticamente sciogliere sia la Giunta che il Consiglio regionale)» (sentenza n. 2 del 2004).

Una volta scelta la forma di governo, caratterizzata dall'elezione a suffragio universale e diretto del Presidente, nei confronti del Consiglio esiste solo la responsabilità politica del Presidente stesso, nella cui figura istituzionale confluiscono la responsabilità collegiale della Giunta e la responsabilità individuale dei singoli assessori. La sfiducia individuale agli assessori si pone, di conseguenza, in contrasto con l'art. 122, quinto comma, Cost., in cui si riflettono i principî ispiratori dell'equilibrio costituzionale tra i supremi organi regionali derivante dall'investitura popolare del Presidente.

Altresì fondata si rivela l'impugnativa del Presidente del Consiglio dei ministri avverso l'art. 46, comma 2, del citato statuto della Regione Abruzzo, il quale – riferendosi all'obbligo del Presidente della Giunta di presentare il programma nella prima seduta del Consiglio regionale successiva alle elezioni – dispone che «il programma è approvato dal Consiglio regionale. Il voto contrario produce gli stessi effetti dell'approvazione della mozione di sfiducia».

In proposito, la Corte ha già chiarito che la previsione in uno statuto regionale del potere del Consiglio di discutere e approvare il programma di governo predisposto dal Presidente non è in contrasto con la Costituzione, a condizione che dalla mancata approvazione del programma stesso non derivino conseguenze di tipo giuridico «certamente inammissibili ove pretendessero di produrre qualcosa di simile ad un rapporto fiduciario» (sentenza n. 379 del 2004). Lo stesso tenore letterale del secondo e terzo comma dell'art. 126 Cost. non consente l'equiparazione tra mozione di sfiducia e mancata approvazione iniziale del programma di governo. Per la presentazione e l'approvazione di una mozione di sfiducia sono previste infatti alcune precise modalità procedurali – motivazione, sottoscrizione di almeno un quinto dei componenti del Consiglio, intervallo di tre giorni prima della messa in discussione, maggioranza assoluta – che verrebbero eluse se un altro atto, non assistito dalle medesime garanzie, potesse produrre gli stessi effetti.

L'articolazione concreta dei rapporti politici tra Presidente della Giunta e Consiglio prende le mosse dalla simultanea investitura politica di entrambi da parte del corpo elettorale. Ogni atto di indirizzo dell'uno o dell'altro si pone come svolgimento, precisazione e arricchimento del mandato a rappresentare e governare conferito dagli elettori della Regione ai titolari dei poteri legislativo ed esecutivo. È intrinseca a questo modello una iniziale presunzione di consonanza politica, che può essere superata solo da un atto tipico quale la mozione di sfiducia.

Estendere gli effetti di questa ad un atto di approvazione del programma politico del Presidente della Giunta equivarrebbe ad un conferimento di fiducia iniziale senz'altro coerente in una forma di governo che non prevede l'elezione a suffragio universale e diretto del vertice dell'esecutivo, ma contraddittorio con un sistema di rapporti tra poteri fondato sul conferimento da parte del

popolo di un mandato a governare ad entrambi gli organi supremi della Regione, ciascuno nei suoi distinti ruoli. Il Presidente eletto a suffragio universale e diretto ha già presentato il suo programma agli elettori e ne ha ricevuto il consenso. La presentazione di un programma al Consiglio può avere solo il significato di precisare e integrare l'indirizzo politico originariamente elaborato e ritenuto dalla maggioranza degli elettori convergente con il proprio. Tali precisazioni e integrazioni saranno apprezzate di volta in volta dal Consiglio, che, nell'ipotesi di divergenza estrema, potrà adottare la decisione di provocare una nuova consultazione elettorale.

La conseguenza è che esiste tra Presidente della Giunta e Consiglio regionale un rapporto di consonanza politica, istituito direttamente dagli elettori, la cui cessazione può essere ufficialmente dichiarata sia dal Presidente che dal Consiglio con atti tipici e tassativamente indicati dalla Costituzione. Anche nell'ipotesi che il Consiglio, subito dopo le elezioni, volesse costringere il Presidente alle dimissioni, con conseguente proprio scioglimento, risulterebbe indispensabile la procedura solenne della mozione di sfiducia, giacché sarebbe necessario rendere trasparenti e comprensibili per i cittadini i motivi di una decisione di tale gravità.

Ancora nella sentenza n. **12** si dichiara l'incostituzionalità anche dell'art. 47, comma 2, dello statuto abruzzese, là dove si dispone che l'approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta comporta la decadenza della Giunta stessa e lo scioglimento del Consiglio.

Motiva la Corte che l'art. 126 Cost. disciplina in modo differenziato distinte ipotesi di cessazione del Presidente dal suo ufficio. Mentre al primo comma parla di «rimozione» dello stesso per atti contrari alla Costituzione, gravi violazioni di legge o ragioni di sicurezza nazionale, nel terzo comma usa la diversa espressione «dimissioni». Nel primo caso esiste la necessità di un immediato allontanamento dalla carica di chi si sia reso responsabile di gravi illeciti o risulti pericoloso per la sicurezza nazionale. Nel secondo si detta invece una disciplina adatta alla natura prettamente politica della cessazione, che non richiede quell'immediatezza e perentorietà di allontanamento dalla carica necessari nella prima ipotesi. La previsione di decadenza – per sua natura, immediata e perentoria – varrebbe ad equiparare due ipotesi che la norma costituzionale considera e disciplina diversamente, in coerenza con la loro differenza qualitativa e con gli interessi pubblici da tutelare.

La maggiore elasticità dell'obbligo di dimissioni rispetto alla decadenza automatica serve peraltro a rendere sicuramente ammissibile l'emanazione di atti urgenti e indifferibili. Nel bilanciamento dei valori, la norma costituzionale ha dato decisamente la prevalenza, rispetto a possibili urgenti necessità dell'amministrazione, all'esigenza di allontanare immediatamente dalla carica chi si trovi nelle condizioni previste per la «rimozione», mentre ha lasciato un margine di flessibilità – ovviamente entro ristretti limiti temporali – nell'ipotesi che l'allontanamento non derivi da comportamenti antigiuridici o pericolosi per la sicurezza nazionale, ma da un atto politico del Consiglio. Introdurre la decadenza della Giunta come effetto dell'approvazione di una mozione di sfiducia finirebbe per equiparare il disvalore giuridico alla necessità politica, trattati e considerati dall'art. 126, primo e terzo comma, Cost. in modo ben distinto.

1.3. Il Consiglio regionale

La Corte esamina, nella sentenza n. **3,** le censure rivolte nei confronti dell'art. 4, comma 1, della legge della Regione Marche 16 dicembre 2004, n. 27, secondo cui «il Consiglio regionale è composto da 42 consiglieri e dal Presidente della Giunta regionale».

La norma è censurata (in relazione agli artt. 122 e 123 Cost. ed all'art. 5 della legge cost. 22 novembre 1999, n. 1) sul rilievo che la composizione del Consiglio regionale è materia riservata alla fonte statutaria, per cui, fino all'entrata in vigore del «nuovo» statuto, non può formare oggetto di una legge regionale ordinaria.

La questione non è fondata perché l'art. 25 della legge impugnata (nel testo vigente al

momento della proposizione del ricorso, risultante dalle modifiche già apportate dall'art. 1, comma 1, della legge regionale n. 5 del 2005) prevede espressamente che le disposizioni della legge medesima si applicano solo «a seguito dell'entrata in vigore del nuovo statuto regionale». Neppure in astratto avrebbe, dunque, potuto porsi un problema di determinazione dell'ambito della potestà regionale in materia, secondo i canoni del regime transitorio di cui all'art. 5 della legge cost. n. 1 del 1999, che ha efficacia vincolante solo fino all'entrata in vigore dei nuovi statuti regionali (sentenza n. 196 del 2003).

Sotto un secondo profilo, la norma impugnata non sarebbe coerente con il «nuovo» statuto, che (agli artt. 7, comma 1, e 11, comma 2) fissa il numero dei componenti del Consiglio medesimo in quarantadue, e non quarantatre. La Corte rileva al riguardo che, legittimamente esercitando la propria competenza in ordine alla scelta politica sottesa alla determinazione della «forma di governo» della Regione (art. 123, primo comma, Cost.), il legislatore statutario ha stabilito che «il Presidente della Giunta regionale è eletto a suffragio universale e diretto in concomitanza con l'elezione del Consiglio regionale e fa parte dell'organo consiliare» (art. 7, comma 1) e che «il Consiglio [regionale] è composto da quarantadue consiglieri» (art. 11, comma 2). Inoltre ha soggiunto che «sono organi della Regione il Consiglio regionale, la Giunta e il suo Presidente» (art. 6, comma 1) e che «il Consiglio regionale è l'organo legislativo e della rappresentanza democratica della Regione ed è eletto a suffragio universale e diretto» (art. 11, comma 1).

L'interpretazione letterale e sistematica di tali norme statutarie – ed in particolare della previsione della «concomitanza» delle due diverse elezioni dei due organi – porta ad escludere che il legislatore statutario abbia inteso considerare il Presidente della Giunta regionale un componente del Consiglio regionale come gli altri membri di esso, come viceversa è espressamente previsto per il Presidente del medesimo Consiglio, la cui elezione avviene tra i consiglieri (art. 13, comma 1).

1.4. Il procedimento legislativo regionale

Nella sentenza n. **12** si evidenzia che l'art. 79, comma 2, dello statuto della Regione Abruzzo, che impone al Consiglio un obbligo di motivazione, se questo voglia deliberare in senso contrario ai pareri del Collegio regionale per le garanzie statutarie, non incide indebitamente sull'esercizio della potestà legislativa attribuita agli organi regionali competenti.

La Corte, dopo aver ricordato che l'introduzione di un organo di garanzia nell'ordinamento statutario regionale non è, come tale, in contrasto con la Costituzione (sentenza n. 378 del 2004), rileva che, nella specie, nessuna limitazione viene a soffrire la potestà legislativa del Consiglio regionale, che rimane intatta sia nelle materie sia nell'estensione della sua capacità regolativa. L'introduzione di un particolare, eventuale passaggio procedurale, consistente nel parere del Collegio regionale per le garanzie statutarie, rientra nella disciplina del procedimento legislativo regionale, ricompresa indubbiamente nei «principî fondamentali di organizzazione e funzionamento» attribuiti dall'art. 123, primo comma, Cost. alla potestà statutaria delle Regioni. Inoltre, la motivazione richiesta perché il Consiglio regionale possa deliberare in senso contrario ai pareri e alle valutazioni del Collegio di garanzia non inerisce agli atti legislativi, ma alla decisione di non tener conto del parere negativo, che costituisce atto consiliare distinto dalla deliberazione legislativa e non fa corpo con essa. Infine, la norma statutaria impugnata si riferisce esplicitamente alle «deliberazioni legislative» e non alle leggi. Tale constatazione fa venir meno ogni perplessità circa una possibile, illegittima limitazione del potere presidenziale di promulgazione e sulla asserita introduzione di una nuova forma di controllo di legittimità costituzionale delle leggi.

1.5. La titolarità del potere regolamentare

La Corte dichiara, con la sentenza n. **119**, l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1,

della legge della Regione Campania 24 dicembre 2003, n. 28, in quanto attribuisce alla Giunta la competenza ad emanare atti di natura regolamentare, nonostante lo statuto regionale riservi al Consiglio il potere regolamentare.

La Corte rileva che dall'esame della norma impugnata emerge come il legislatore regionale non abbia voluto distinguere tra provvedimenti puntuali, atti amministrativi a carattere generale e regolamenti veri e propri, attribuendo alla Giunta il potere di emanare tutti gli atti, di varia natura, necessari ad effettuare, in tempi rapidi, gli accreditamenti istituzionali di cui al decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'art. 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421). L'esigenza di rapidità non può essere ragione sufficiente ad alterare l'ordine delle competenze stabilito nello statuto, che, nell'ordinamento regionale, costituisce fonte sovraordinata rispetto alla legge regionale. In conformità a questo principio, la Corte chiarisce che, pur essendo stata eliminata, per effetto del nuovo testo del secondo comma dell'art. 121 Cost., la riserva di competenza regolamentare in favore del Consiglio regionale prevista dal testo precedente della medesima norma costituzionale, una diversa scelta organizzativa «non può che essere contenuta in una disposizione dello statuto regionale, modificativa di quello attualmente vigente, con la conseguenza che, nel frattempo, vale la distribuzione delle competenze normative già stabilita nello statuto medesimo, di per sé non incompatibile con il nuovo art. 121 della Costituzione» (sentenza n. 313 del 2003).

2. Le Regioni ed il diritto internazionale

L'art. 2, comma 3, dello statuto della Regione Abruzzo è impugnato, là dove dispone che la Regione «partecipa [...] all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali dello Stato». Tale norma si porrebbe – ad avviso del ricorrente – in contrasto con l'art. 117, quinto comma, Cost., in quanto ometterebbe il riferimento al necessario «rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza».

Replica la Corte, con la sentenza n. **12**, che dopo la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, l'attribuzione alle Regioni, nelle materie di loro competenza, della funzione attuativa ed esecutiva degli accordi internazionali e degli atti della Unione europea viene esplicitamente subordinata al rispetto delle norme di procedura stabilite da leggi dello Stato (art. 117, quinto comma, Cost.). In materia è intervenuta anche la legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), la quale, negli artt. 5 e 6, contiene le regole procedurali per l'attuazione della suddetta norma costituzionale.

Tutte le attività delle Regioni volte all'attuazione ed all'esecuzione di accordi internazionali devono muoversi all'interno del quadro normativo contrassegnato dall'art. 117, quinto comma, Cost. e dalle norme interposte di cui alla citata legge n. 131 del 2003. Tale quadro normativo costituisce ad un tempo il parametro di valutazione della legittimità costituzionale degli atti legislativi dello Stato e delle Regioni in materia ed il criterio interpretativo degli stessi. Il riferimento testuale dell'impugnata norma statutaria alla dizione usata dall'art. 117, quinto comma, Cost. («attuazione ed esecuzione degli accordi internazionali») vale a confermare il suo inserimento nel quadro normativo di cui sopra, senza che sia rinvenibile alcuna espressione che possa far pensare ad una illegittima volontà derogatoria della Regione Abruzzo.

La norma statutaria che richiama la competenza regionale in materia di attuazione ed esecuzione di accordi internazionali «appare agevolmente interpretabile in modo conforme al sistema costituzionale» (sentenza n. 379 del 2004), di talché la disposizione impugnata deve essere dichiarata esente dalla censura di illegittimità costituzionale.

3. Le Regioni ed il diritto comunitario

In molteplici occasioni, la Corte ha avuto modo di dimostrare la marcata incidenza del diritto comunitario sul diritto interno. Rinviando alla trattazione delle singole questioni che hanno coinvolto, più o meno direttamente, il diritto comunitario, si riportano di seguito due decisioni nelle quali siffatto diritto ha assunto una collocazione assolutamente centrale nell'enucleazione della *ratio decidendi*.

Con la sentenza n. **109**, la Corte condivide la censura riguardante il comma 12 della legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12, in combinato disposto con l'art. 11, comma 3, della stessa legge. Il ricorrente sostiene che tale norma sia costituzionalmente illegittima perché non prevede – e quindi implicitamente esclude – che nell'ipotesi di realizzazione diretta, da parte del proprietario dell'area sottoposta a vincolo espropriativo, delle attrezzature e dei servizi per la cui attuazione è preordinato il detto vincolo, la scelta del contraente, per appalti che eguaglino o superino la soglia comunitaria, avvenga secondo procedure di evidenza pubblica.

Al riguardo, la Corte sottolinea che la normativa comunitaria in materia di appalti pubblici, contenuta in un gruppo di direttive, che hanno ricevuto attuazione mediante atti legislativi nazionali, prevede che in ogni caso, quando si realizzi un'opera o si affidi un servizio o una fornitura per importi uguali o superiori ad un certo valore, il soggetto che procede all'appalto debba adottare procedure di evidenza pubblica per la scelta del contraente. L'obbligo sussiste sia che l'attribuzione dell'appalto spetti ad un ente pubblico territoriale o ad altro «organismo di diritto pubblico», sia che lo stesso venga effettuato da un privato, il quale in tal caso assume – come chiarito dalla Corte di giustizia delle Comunità europee – la veste di «titolare di un mandato espresso», conferito dall'ente pubblico che intende realizzare l'opera o il servizio (sentenza 12 luglio 2001, in causa C-399/98).

Il principio fissato dalla Corte di giustizia è stato riversato nell'ordinamento italiano per mezzo dell'art. 2, comma 5, della legge 11 febbraio 1994, n. 109 (Legge quadro in materia di lavori pubblici), nel testo sostituito dall'art. 7, comma 1, della legge 1° agosto 2002, n. 166 (Disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti), che, riferendosi agli interventi eseguiti direttamente dai privati a scomputo di contributi connessi all'attività edilizia o alla lottizzazione di aree, stabilisce che «per le singole opere d'importo superiore alla soglia comunitaria i soggetti privati sono tenuti ad affidare le stesse nel rispetto delle procedure di gara previste dalla [...] direttiva 93/37/CEE».

La fattispecie configurata dalle norme regionali impugnate è assimilabile a quella oggetto delle direttive comunitarie sopra citate, nell'interpretazione datane dalla Corte di giustizia e riprodotta dal legislatore nazionale italiano. Si tratta, infatti, di accordi che i privati proprietari di aree destinate ad essere espropriate per la realizzazione di attrezzature e servizi pubblici possono stipulare con il Comune competente, in base ai quali «il proprietario può realizzare direttamente gli interventi di interesse pubblico o generale, mediante accreditamento o stipulazione di convenzione con il Comune per la gestione del servizio». Si tratta quindi di accordi a titolo oneroso, dai quali derivano per le parti contraenti diritti e obblighi reciproci, che consentono al proprietario espropriando, in particolare, di mantenere la proprietà dell'area e di ottenere la gestione del servizio previsto in cambio della realizzazione diretta degli interventi necessari. Tutta l'operazione prevista dalle norme impugnate è preordinata alla soddisfazione di interessi pubblici, come viene confermato dall'art. 9, comma 12, della legge regionale *de qua*, che fa riferimento a vincoli previsti «per la realizzazione esclusivamente ad opera della pubblica amministrazione, di attrezzature e servizi».

Da quanto detto si deduce come sia applicabile anche al proprietario espropriando che accetta di realizzare l'opera prevista dall'ente pubblico la qualifica di «titolare di un mandato espresso» conferito dal Comune, di cui alla citata sentenza della Corte di giustizia.

Non entrano in discussione, per i profili di costituzionalità evocati nella presente questione, le modalità della cosiddetta urbanistica consensuale e perequativa, ma soltanto l'obbligo di

procedere alle prescritte gare di appalto, poste a base della normativa europea citata, a tutela della trasparenza e della concorrenza, qualora l'importo delle realizzazioni superi un certo limite. Il ricorso a procedure di evidenza pubblica per la scelta del contraente non può peraltro essere ritenuto incompatibile con gli accordi tra privati e pubblica amministrazione, giacché la possibilità che tali procedure siano svolte dagli stessi privati risulta già ammessa nell'ordinamento proprio nella fattispecie oggetto della richiamata pronuncia della Corte di giustizia e disciplinata in modo conforme dal citato art. 2, comma 5, della legge n. 109 del 1994, come sostituito dalla legge n. 166 del 2002.

Sulla scorta delle precedenti considerazioni, non si può dubitare che le direttive comunitarie prima citate debbano essere osservate anche nell'ipotesi che sia conferito ad un privato il compito di realizzare direttamente l'opera necessaria per la successiva prestazione del servizio pubblico, la cui gestione può essere affidata, mediante convenzione, al privato medesimo. Come la Corte ha già affermato (sentenze n. 406 del 2005, n. 7 e n. 166 del 2004), le direttive comunitarie fungono da norme interposte atte ad integrare il parametro per la valutazione di conformità della normativa regionale all'art. 117, primo comma, Cost. La norma costituzionale citata, collocata nella Parte seconda della Costituzione, si ricollega al principio fondamentale contenuto nell'art. 11 Cost. e presuppone il rispetto dei diritti e dei principi fondamentali garantiti dalla Costituzione italiana. Pertanto la mancata previsione, nelle norme regionali impugnate, dell'obbligo di adottare procedure ad evidenza pubblica in ogni caso in cui l'appalto sia di importo uguale o superiore alla soglia comunitaria, determina la loro illegittimità costituzionale.

Nella sentenza n. **398**, invece, la Corte non ritiene che la legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 6 maggio 2005, n. 11 (Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione Friuli-Venezia Giulia derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee), per il fatto stesso di dare attuazione a tre direttive comunitarie incidenti su materie «aventi un carattere fortemente unitario», violi il primo comma dell'art. 117 Cost., il quale imporrebbe la necessità di una attuazione esclusivamente statale, proprio in ragione degli «interessi unitari che discendono dalla finalità della normativa comunitaria da recepire».

Al riguardo, la Corte precisa che le esigenze unitarie poste a base di un eventuale accentramento nello Stato della competenza ad attuare una direttiva comunitaria – in deroga al quadro costituzionale interno di ripartizione della funzione legislativa – devono discendere con evidenza dalla stessa normativa comunitaria, sulla base di esigenze organizzative che ragionevolmente facciano capo all'Unione europea.

Nel caso di specie, la necessità di attuazione unitaria, da effettuarsi esclusivamente da parte dello Stato, non emerge da alcuna norma delle direttive in esame. Resta impregiudicato, pertanto, il quadro costituzionale di ripartizione delle competenze legislative, che non subisce nella fattispecie alcuna deroga ascrivibile a specifiche esigenze unitarie evidenziate dalla normativa comunitaria. In assenza di precise norme comunitarie che prescrivano l'accentramento – la cui legittimità, alla luce dell'ordinamento costituzionale interno, dovrebbe essere valutata caso per caso – il richiamo generico, fatto dal ricorrente, al primo comma dell'art. 117 Cost. (che si limita a prescrivere il rispetto, da parte delle leggi statali e regionali, dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario) è in conferente, e si pone in contraddizione con il quinto comma del medesimo art. 117, che prevede esplicitamente la competenza delle Regioni e delle Province autonome all'attuazione degli atti dell'Unione europea nelle materie di loro competenza.

La legittimità dell'intervento legislativo di una Regione in funzione attuativa di una direttiva comunitaria dipende, pertanto, dalla sua inerenza ad una materia attribuita alla potestà legislativa regionale.

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 2006, sono stati ripresi 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

Attraverso le proprie pronunce, la Corte interviene – più o meno incisivamente – su buona parte dei titoli competenziali previsti all'art. 117, secondo comma, della Costituzione.

4.1.1. «Politica estera e rapporti internazionali dello Stato»

Con riferimento alle competenze in materia di politica estera, di rilievo sono le affermazioni della Corte, rese con la sentenza n. **211**, in ordine al parametro evocato dal Presidente del Consiglio dei Ministri in occasione della declaratoria di incostituzionalità degli articoli 3, 4, 5 e 7 della legge della Provincia autonoma di Trento 15 marzo 2005, n. 4 (Azioni ed interventi di solidarietà internazionale della Provincia autonoma di Trento).

Afferma la Corte che l'art. 117, comma secondo, lettera *a*), nel delineare la competenza legislativa spettante in via esclusiva allo Stato, evidenzia una dicotomia concettuale tra meri "rapporti internazionali", da un lato, e "politica estera", dall'altro, che non si ritrova nel terzo comma dello stesso art. 117, che individua la competenza regionale concorrente in materia internazionale. La politica estera, pertanto, viene ad essere una componente peculiare e tipica dell'attività dello Stato, che ha un significato al contempo diverso e specifico rispetto al termine "rapporti internazionali".

Mentre i "rapporti internazionali" sono astrattamente riferibili a singole relazioni, dotate di elementi di estraneità rispetto al nostro ordinamento, la "politica estera" concerne l'attività internazionale dello Stato unitariamente considerata in rapporto alle sue finalità.

Le attività di cooperazione internazionale disciplinate negli articoli impugnati della legge della Provincia autonoma di Trento, sono destinate ad incidere nella politica estera nazionale, che è prerogativa esclusiva dello Stato, come espressamente sancito dall'art. 1 della legge 26 febbraio 1987, n. 49 (Nuova disciplina della cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo), laddove si dispone che la «cooperazione allo sviluppo è parte integrante della politica estera dell'Italia e persegue obiettivi di solidarietà tra i popoli e di piena realizzazione dei diritti fondamentali dell'uomo, ispirandosi ai principi sanciti dalle Nazioni Unite e dalle convenzioni CEE-ACP».

La legge impugnata prevede, invero, un potere di determinazione degli obiettivi di cooperazione solidale e di interventi di emergenza nonché dei destinatari dei benefici sulla base dei criteri, per l'individuazione dei progetti da adottare, fissati dalla stessa Provincia.

Implicando l'impiego diretto di risorse, umane e finanziarie, in progetti destinati a offrire vantaggi socio-economici alle popolazioni e agli Stati beneficiari, ed entrando in tal modo pienamente nella materia della cooperazione internazionale, la legge provinciale finisce con l'autorizzare e disciplinare una serie di attività tipiche della politica estera, riservata in modo esclusivo allo Stato.

4.1.2. «Immigrazione»

La competenza statale esclusiva in materia di immigrazione non risulta violata dagli articoli 16, comma 3, e 21, comma 1, lettera *f),* della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia del 4 marzo 2005, n. 5, che prevedono, rispettivamente, interventi per i minori stranieri non accompagnati anche dopo il raggiungimento della maggiore età e lo svolgimento, direttamente o indirettamente, di compiti istruttori da parte degli enti locali nell'ambito dei procedimenti per il rilascio e il rinnovo dei permessi di soggiorno e delle carte di soggiorno, nonché di richiesta di nulla-osta al ricongiungimento. Al riguardo, la Corte, nella sentenza n. **156**, ricorda che il decreto

legislativo 25 luglio 1998, n. 286, con il quale lo Stato ha disciplinato la materia dell'immigrazione, ha, tra l'altro, attribuito alle Regioni determinate competenze, prevedendo, altresì, forme di cooperazione tra lo Stato e le Regioni.

Da tali disposizioni risulta che, in materia di immigrazione e di condizione giuridica degli stranieri, è la stessa legge statale che disciplina una serie di attività pertinenti al fenomeno migratorio e agli effetti sociali di quest'ultimo, e che queste vengono esercitate dallo Stato in stretto collegamento con le Regioni, alle quali sono affidate direttamente alcune competenze. Ciò tenuto conto del fatto che l'intervento pubblico non può limitarsi al controllo dell'ingresso e del soggiorno degli stranieri sul territorio nazionale, ma deve anche considerare altri ambiti – dall'assistenza sociale all'istruzione, dalla salute all'abitazione – che coinvolgono competenze normative, alcune attribuite allo Stato ed altre attribuite alle Regioni.

Pertanto, l'art. 16 della legge impugnata va interpretato nel senso che esso si limita a prevedere l'esercizio di attività di assistenza rientranti nelle competenze regionali, senza incidere in alcun modo sulla competenza esclusiva dello Stato in materia di immigrazione. In sostanza, la «possibilità» di proseguire, in favore del minore non accompagnato, gli interventi di sostegno, anche dopo il raggiungimento della maggiore età, con la sua conseguente ulteriore permanenza sul territorio nazionale, è subordinata al rilascio nei suoi confronti del permesso di soggiorno, cosa che potrà avvenire solo ricorrendo le condizioni a tal fine previste dal d.lgs. n. 286 del 1998.

Anche l'art. 21, comma 1, lettera *f*), lungi dal regolare aspetti propriamente incidenti sulla materia dell'immigrazione, si limita a prevedere in favore degli stranieri presenti sul territorio regionale una forma di assistenza che si sostanzia nel mero affidamento agli enti locali di quegli adempimenti che, nell'ambito dei procedimenti di richiesta e rinnovo di permesso di soggiorno e di carta di soggiorno, ovvero di richiesta di nulla-osta al ricongiungimento familiare, diversamente sarebbero stati svolti direttamente dagli stessi richiedenti.

D'altra parte, il rispetto delle competenze statali nei procedimenti sopra indicati emerge, altresì, dal contenuto della norma impugnata la quale prevede che le attività in essa disciplinate siano svolte in accordo con le competenti strutture del Ministero dell'interno.

Sempre in tema di immigrazione, la sentenza n. **407** respinge il ricorso per conflitto proposto dalla Regione Friuli-Venezia Giulia avverso la disposizione regolamentare di cui all'art. 24, comma 1, del d.P.R. 18 ottobre 2004, n. 334, con cui si dispone che nella Regione siano disciplinate, mediante l'emanazione di apposite norme di attuazione, forme di raccordo tra lo Sportello unico per l'immigrazione e gli uffici regionali e provinciali per l'organizzazione e l'esercizio delle funzioni amministrative in materia di lavoro, attribuite allo sportello medesimo. La disposizione non risulta lesiva della sfera di competenza riservata alle norme di attuazione dall'art. 65 dello Statuto speciale, in quanto la norma regolamentare, nel prevedere la necessità che siano adottate forme di raccordo fra lo Sportello unico e gli uffici regionali e provinciali competenti in materia di lavoro, rimette l'individuazione della concreta disciplina all'adozione di apposite norme di attuazione, senza, pertanto, predeterminarne in alcun modo il contenuto.

Non risulta lesa, inoltre, alcuna competenza regionale, poiché la disposizione impugnata si inserisce in un regolamento statale che regola la materia dell'immigrazione, riservata alla competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, comma secondo, lettera *b*), della Costituzione. In particolare, l'esigenza di un coordinamento fra gli uffici statali e regionali implicati è finalizzata ad assicurare la funzionalità del procedimento volto a disciplinare l'ingresso e l'avviamento al lavoro del cittadino extracomunitario. Dunque, la disposizione regolamentare, in quanto direttamente afferente alla materia dell'immigrazione, non determina alcun *vulnus* alle prerogative della Regione in materia di tutela del lavoro di cui agli artt. 117, comma 3, e 118, della Costituzione, in relazione all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001. Del pari, tenuto conto che l'ambito materiale su cui incide la norma regolamentare impugnata è riservato in via esclusiva allo Stato, ai sensi dell'art. 117, comma secondo, lettera *b*), della Costituzione, risulta infondata anche l'asserita violazione del divieto di esercizio della potestà regolamentare in materie regionali di cui all' art. 117, comma sesto, della Costituzione, in relazione all'art. 10 della

legge costituzionale n. 3 del 2001.

4.1.3. «Tutela della concorrenza»

Con riferimento alla materia disegnata dalla competenza in tema di «tutela della concorrenza», nella sentenza n. **29**, la Corte esamina diverse disposizioni della legge della Regione Abruzzo 5 agosto 2004, n. 23, che disciplinano le modalità di affidamento della gestione dei servizi pubblici locali a rilevanza economica alle società a capitale interamente pubblico o a capitale misto pubblico/privato, nonché il regime giuridico delle medesime.

Lo Stato ricorrente si duole, in sostanza, che la legge regionale avrebbe introdotto limitazioni non previste, o con una non consentita efficacia immediata, rispetto alla disciplina statale, in ordine alla partecipazione delle società costituite da enti pubblici, a capitale interamente pubblico, alle gare ad evidenza pubblica.

La Corte, dopo aver menzionato la disciplina statale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica (art.113 del d. lgs n. 267 del 2000, e successive modificazioni), con particolare riguardo al regime giuridico delle procedure per l'affidamento della gestione delle reti, nonché per l'affidamento della gestione del servizio, richiama un suo precedente giurisprudenziale (sentenza n. 272 del 2004) in cui il citato art. 113 è stato ritenuto «una norma-principio della materia, alla cui luce è possibile interpretare il complesso delle disposizioni in esame nonché il rapporto con le altre normative di settore, nel senso cioè che il titolo di legittimazione dell'intervento statale in oggetto è fondato sulla tutela della concorrenza, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), della Costituzione, e che la disciplina stessa contiene un quadro di principi nei confronti di regolazioni settoriali di fonte regionale. L'accoglimento di questa interpretazione comporta, da un lato, che l'indicato titolo di legittimazione statale è riferibile solo alle disposizioni di carattere generale che disciplinano le modalità di gestione e l'affidamento dei servizi pubblici locali di "rilevanza economica" e dall'altro lato che solo le predette disposizioni non possono essere derogate da norme regionali».

La Corte ha ritenuto, altresì, che «alle stesse finalità garantistiche della concorrenza appare ispirata anche la disciplina transitoria, che, in modo non irragionevole, stabilisce i casi di cessazione delle concessioni già assentite in relazione all'effettuazione di procedure ad evidenza pubblica e al tipo di società affidataria del servizio».

In conclusione, pertanto, alla potestà legislativa esclusiva dello Stato nella materia "tutela della concorrenza" devono essere ricondotte le disposizioni statali di principio contenute nell'art. 113 del d.lgs. n. 267 del 2000, in quanto le medesime, pur incidendo sulla materia dei servizi pubblici locali, che appartiene alla competenza residuale delle Regioni, disciplinano l'affidamento della gestione dei servizi pubblici locali, di rilevanza economica, secondo un sistema teso a salvaguardare la concorrenzialità del mercato.

Tanto premesso, la Corte esamina l'art. 4, comma 4, della legge regionale, dove si esclude che le società a capitale interamente pubblico, cui sia stata conferita dagli enti locali la proprietà di reti, impianti e dotazioni patrimoniali, destinati all'esercizio dei servizi pubblici, possano partecipare alle gare ad evidenza pubblica indette per la scelta del soggetto gestore del servizio o del socio privato delle società a capitale misto pubblico/privato.

La Corte ritiene che dalla formulazione della disposizione in esame e, in particolare, dalla specificazione degli ulteriori compiti e poteri che le società a capitale totalitario pubblico possono esercitare (tra i quali può essere compreso anche quello di espletare le gare per la scelta del soggetto affidatario dell'erogazione del servizio, *ex* art. 113, comma 13) si desume che il legislatore statale non ha specificamente previsto la possibilità per le suddette società di partecipare alle gare per l'affidamento della gestione del servizio; né, per converso, si è esclusa in modo espresso tale possibilità. In tale situazione, versandosi pur sempre in materia riservata alla competenza residuale delle Regioni, nel silenzio della legislazione statale al riguardo, può ritenersi ammissibile che queste ultime, esercitando la loro discrezionalità legislativa, integrino la

disciplina dettata dallo Stato, prevedendo il divieto per le società proprietarie delle reti di partecipare alle gare in questione. D'altronde, siffatta determinazione si presenta anche coerente con il principio d'ordine generale, pure se derogabile, che postula la separazione tra soggetti proprietari delle reti e soggetti erogatori del servizio.

Si esclude, pertanto, che sussista il denunciato contrasto tra la disposizione regionale impugnata (art. 4, comma 4) e le norme contenute nell'art. 113 del d.lgs. n. 267 del 2000.

Si rivela, invece, fondata la questione relativa all'art. 7, comma 4, lettera *b*), della stessa legge regionale, che vieta alle società a capitale interamente pubblico, già affidatarie in via diretta della gestione di un servizio pubblico, di partecipare alle gare ad evidenza pubblica per la scelta del soggetto gestore del servizio.

Si ricorda, in proposito, che la Corte (sentenza n. 272 del 2004) ha ritenuto che, allo scopo di salvaguardare le esigenze della concorrenza, operano non solo le disposizioni previste a regime sulle modalità di affidamento della gestione dei servizi pubblici locali, ma anche le relative disposizioni aventi carattere soltanto transitorio.

La previsione contenuta nel comma 6 dell'art. 113, cui si riconnette l'impugnata norma regionale, nel disporre il divieto di partecipare alle gare di cui al precedente comma 5, tende a garantire la più ampia libertà di concorrenza nell'ambito di rapporti – come quelli relativi al regime delle gare o delle modalità di gestione e conferimento dei servizi – di rilevante incidenza sul mercato. Ma proprio una corretta attuazione del nuovo regime di divieti ha richiesto, ragionevolmente, come disposto dal legislatore statale con il comma 15-*quater* del medesimo art. 113, una disciplina transitoria per consentire un complessivo riequilibrio e un progressivo adeguamento del "mercato". Ciò comporta che la mancata previsione, nella legge regionale, di un analogo regime transitorio, che definisca le modalità temporali di efficacia del divieto in esame, è idonea ad arrecare un *vulnus* all'indicato parametro costituzionale.

Viene, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 4, lettera *b*), della legge impugnata, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), della Costituzione, nella parte in cui non prevede che il divieto ivi contemplato si applichi a decorrere dal 1° gennaio 2007, salvo nei casi in cui si tratti dell'espletamento delle prime gare aventi ad oggetto i servizi forniti dalle società partecipanti alla gara stessa.

Di seguito, non risulta illegittimo l'art. 7, comma 1, lettera *b*), della legge in esame, che stabilisce un limite minimo (40 per cento del capitale sociale) per la partecipazione azionaria del socio privato, da scegliere con procedura di evidenza pubblica, della società mista cui può essere conferita la titolarità della gestione del servizio pubblico di rilevanza economica.

La Corte ritiene che l'art. 113, comma 5, lettera *b*), nell'individuare tra i possibili soggetti, cui conferire direttamente la gestione del servizio pubblico locale, le società a capitale misto pubblico/privato, non stabilisca alcun limite percentuale, né massimo né minimo, alla partecipazione al capitale sociale da parte del socio privato, limitandosi soltanto a richiedere che detto socio sia scelto con le procedure dell'evidenza pubblica. La mancanza di una qualsiasi previsione statale in merito alla consistenza del capitale privato nell'ambito della compagine sociale consente al legislatore regionale, nell'esercizio della sua discrezionalità, di stabilire quote minimali di partecipazione. Né può ritenersi che la specificazione operata dalla norma impugnata possa considerarsi intrinsecamente irragionevole: la previsione di un siffatto limite, al di là delle sue implicazioni sul piano della concorrenza, risponde, infatti, all'esigenza di evitare che partecipazioni minime o addirittura simboliche si possano risolvere in una elusione delle modalità complessive di conferimento della gestione del servizio pubblico locale.

Non fondata è anche l'ulteriore questione proposta nei confronti dell'art. 7, comma 4, lettera *d*), della medesima legge regionale, che vieta alle società a capitale interamente pubblico, alle quali sia affidato in via diretta la gestione di un servizio pubblico locale, il conferimento di incarichi professionali, di collaborazione e di qualsiasi altro genere in favore di persone e/o di società legate da rapporti di dipendenza e/o di collaborazione con l'ente o gli enti titolari del

capitale sociale.

La Corte respinge le censure, dedotte con riferimento alla competenza legislativa statale esclusiva nella materia "ordinamento civile", in quanto la prospettata nullità del contratto d'opera professionale è meramente ipotetica, né è prevista dalla norma impugnata. D'altronde, le conseguenze della stipulazione del contratto *de quo*, come vietato, dovranno essere eventualmente verificate in sede di giudizio davanti alla competente autorità giudiziaria ordinaria. Neppure può ritenersi che si versi in una ipotesi di non consentite limitazioni all'esercizio di attività professionali, giacché non vi è alcun divieto imposto al professionista in quanto tale, ma alla società, sulla quale ricadono le conseguenze della violazione del divieto. La norma impugnata trova, in realtà, la sua esclusiva giustificazione nella esigenza di evitare che si determinino situazioni di conflitto di interessi tra controllori e controllati e di garantire, fin dove possibile, trasparenza nei rapporti tra società incaricate della gestione dei servizi in questione ed enti pubblici titolari del capitale sociale.

Viene altresì respinta la successiva censura avverso l'art. 7, comma 4, lettera *f*), della legge regionale, dove si prevede che le società a capitale interamente pubblico, affidatarie del servizio pubblico, sono obbligate al rispetto delle procedure di evidenza pubblica imposte agli enti locali per l'assunzione di personale dipendente. Per la Corte, la disposizione in esame non è volta a porre limitazioni alla capacità di agire delle persone giuridiche private, bensì a dare applicazione al principio di cui all'art. 97 della Costituzione rispetto ad una società che, per essere a capitale interamente pubblico, ancorché formalmente privata, può essere assimilata, in relazione al regime giuridico, ad enti pubblici.

Con la sentenza n. **80**, la Corte accoglie i ricorsi del Presidente del Consiglio dei ministri accomunati dal fatto di avere ad oggetto disposizioni regionali che variamente introducono proroghe degli affidamenti preesistenti (o di alcuni di essi) rispetto al termine ultimo, previsto dal legislatore statale, per l'entrata in vigore del nuovo regime di affidamento di tutti i servizi di trasporto pubblico locale mediante procedure ad evidenza pubblica.

Tutte le disposizioni censurate, seppur in ambiti più o meno ampi ed a condizioni tra loro differenziate, derogano, infatti, in modo palese alla disciplina statale.

L'art. 18, comma 3-*bis*, del d.lgs. n. 422 del 1997, introdotto dall'art. 1, comma 6, del d.lgs. 20 settembre 1999, n. 400, determina il termine ultimo entro cui le Regioni possono mantenere gli affidamenti agli attuali concessionari di servizi di trasporto pubblico locale, ponendo tuttavia «l'obbligo», per tale periodo transitorio, «di affidamento di quote di servizio o di servizi speciali mediante procedure concorsuali». Al termine di tale periodo, è previsto che tutti i servizi siano affidati esclusivamente tramite procedure concorsuali.

Il termine ultimo per il periodo transitorio, entro il quale le Regioni hanno la facoltà di mantenere gli affidamenti ai concessionari attuali, è stato più volte modificato dal legislatore statale prevedendosi la possibilità di prorogarlo per ulteriori periodi di tempo tassativamente fissati.

Per il settore del trasporto pubblico locale la disciplina statale individua nel 31 dicembre 2006 la data entro cui cessano le precedenti concessioni in tema di servizi pubblici locali.

La *ratio* di quanto inserito come comma 3-*bis* dell'art. 18 del d.lgs. n. 422 del 1997 dall'art. 1, comma 6, del d.lgs. n. 400 del 1999, è anzitutto rinvenibile nel criterio direttivo contenuto nell'art. 4, comma 4, lettera *b*), della legge 15 marzo 1997, n. 59, secondo il quale il decreto delegato in materia di trasporto pubblico locale avrebbe dovuto – tra l'altro – «definire le modalità per incentivare il superamento degli assetti monopolistici nella gestione di servizi di trasporto urbano ed extraurbano».

Inoltre, lo stesso comma 2 dell'art. 18 del d.lgs. n. 422 del 1997, esplicitamente, finalizza il conferimento dei poteri a Regioni ed enti locali in tema di affidamento dei servizi di trasporto locale «allo scopo di incentivare il superamento degli assetti monopolistici e di introdurre regole

di concorrenzialità nella gestione dei servizi di trasporto regionale e locale».

In questo quadro, la fissazione di un termine massimo entro il quale deve concludersi la fase transitoria e quindi generalizzarsi l'affidamento mediante procedure concorsuali dei servizi di trasporto locale assume un valore determinante, poiché garantisce che si possa giungere davvero in termini certi all'effettiva apertura alla concorrenza di questo particolare settore, così dando attuazione alla normativa europea in materia di liberalizzazione del mercato dei servizi di trasporto locale.

Nel quadro del nuovo Titolo V una disposizione come quella di cui al comma 3-*bis* dell'art. 18 del d.lgs. n. 422 del 1997, e successive modificazioni, è riconducibile all'ambito della competenza legislativa esclusiva statale in tema di «tutela della concorrenza»; infatti, la Corte ha già avuto occasione di affermare che la «configurazione della tutela della concorrenza ha una portata così ampia da legittimare interventi dello Stato volti sia a promuovere, sia a proteggere l'assetto concorrenziale del mercato» (sentenza n. 272 del 2004).

Né può essere condivisa l'opinione della riconducibilità della disciplina del trasporto pubblico locale ad una materia legislativa regionale di tipo residuale, ai sensi del quarto comma dell'art. 117 Cost.. Al contrario, le competenze esclusive statali che – come quella relativa alla «tutela della concorrenza» – si configurino come «trasversali» incidono naturalmente, nei limiti della loro specificità e dei contenuti normativi che di esse possano ritenersi propri, sulla totalità degli ambiti materiali entro i quali si applicano. Né il legislatore regionale può pretendere di modificare, anche solo in parte, disposizioni come il comma 3-*bis* dell'art. 18 del d.lgs. n. 422 del 1997, formulato in forma chiaramente inderogabile e che, per di più, prevede al suo interno un ruolo delimitato per lo stesso legislatore regionale.

Sulla scorta di questi rilievi, viene dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, della legge della Regione Liguria n. 17 del 2003, dell'art. 3, comma 1, della legge della Regione Veneto n. 30 del 2004, dell'art. 1, comma 11, lettere *b*) e *f*), della legge della Regione Calabria n. 36 del 2004, dell'art. 25 della legge della Regione Veneto n. 8 del 2005, per contrasto con la competenza esclusiva dello Stato in tema di «tutela della concorrenza», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), della Costituzione.

L'ambito statale in materia di "tutela della concorrenza" non è violato, invece, dall'art. 2, nonché dall'art. 3 della legge della Regione Abruzzo 5 agosto 2004, n. 22, dove si prevedono misure per la promozione di certificazioni di qualità del prodotto ittico «catturato dalla Marineria Abruzzese» o allevato in impianti di acquacoltura/maricoltura dislocati nel territorio regionale o nel «mare antistante» la Regione Abruzzo.

A giudizio della Corte – come risulta dalla sentenza n. **213** – la disposizione regionale non prevede un nuovo sistema di certificazione di qualità, né istituisce e/o disciplina un marchio identificativo di un prodotto, ma si limita a prevedere forme di incentivazione di un prodotto (il pescato abruzzese), di cui non vengono indicate o protette particolari qualità o caratteristiche tipologiche. Si tratta, invero, di misure di sostegno ad attività economiche localizzate sul territorio regionale, che in quanto tali non violano le disposizioni comunitarie ed internazionali relative alla provenienza geografica e alle caratteristiche dei prodotti − volte, tra l'altro, a garantire condizioni di concorrenza uguale − né integrano meccanismi economici idonei ad incidere sulla concorrenzialità dei mercati.

4.1.4. «Sistema tributario e contabile dello Stato»

Con la sentenza n. **75**, la Corte dichiara l'incostituzionalità dell'art. 27 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 4 marzo 2005, n. 4, là dove stabilisce che «i Consorzi di sviluppo industriale e l'EZIT possono essere esentati dai Comuni dal pagamento dell'ICI relativa alle aree e agli immobili destinati a fini di pubblico interesse di loro pertinenza, ivi comprese le aree acquisite dall'ente gestore al fine della loro successiva cessione alle imprese interessate».

La norma regionale censurata interviene su materia non attribuita alla potestà legislativa della Regione Friuli-Venezia Giulia da alcuna disposizione dello statuto speciale. Tra i parametri statutari evocati dalla Regione rileva solo l'art. 5, ai sensi del quale la potestà legislativa della Regione nella materia deve esercitarsi «in armonia con i principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato» e deve limitarsi all'«istituzione di tributi regionali prevista nell'articolo 51». Quest'ultimo articolo, a sua volta, stabilisce che l'istituzione dei tributi regionali deve essere effettuata con legge regionale, «in armonia col sistema tributario dello Stato, delle Province e dei Comuni». Dal combinato disposto di tali norme risulta, dunque, che la potestà impositiva della Regione può concernere solo i tributi regionali, e cioè quei tributi che la Regione medesima ha facoltà di istituire ai sensi di detto art. 51. L'imposta comunale sugli immobili non è istituita dalla Regione e, quindi, non è un tributo regionale ai sensi dello statuto. È, invece, un tributo erariale, istituito dalla legge dello Stato e da questa disciplinato, salvo quanto espressamente rimesso all'autonomia dei Comuni. Ne consegue che la disposizione impugnata, nell'introdurre casi di esenzione dall'ICI, interviene su materia non attribuita dallo statuto alla competenza del legislatore regionale e si pone, perciò, in contrasto con l'evocato art. 5 dello statuto medesimo. Tale conclusione non è smentita dal richiamo della norma impugnata al menzionato art. 9, comma 1, del d.lgs. n. 9 del 1997, secondo cui «spetta alla regione disciplinare la finanza locale». Tale articolo, essendo norma di mera attuazione statutaria in tema di ordinamento degli enti locali, può riguardare, infatti, solo quella parte della finanza locale presa in considerazione dallo statuto e non quei tributi comunali che, come l'ICI, sono invece previsti e istituiti esclusivamente dalla legge statale e, nei limiti da questa indicati, disciplinati dai regolamenti comunali. Inoltre, la Regione Friuli-Venezia Giulia non ha potestà legislativa in materia di ICI, non solo ai sensi delle norme statutarie, ma neanche ai sensi del combinato disposto degli articoli 117, terzo comma, Cost. e 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001. Essendo infatti l'ICI tributo statale, la sua disciplina rientra nella competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tributi erariali, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost. Tale riserva di competenza impedisce che le norme denunciate rientrino nella invocata potestà legislativa concorrente e non consente, nella specie, di effettuare la comparazione richiesta dall'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 tra le forme di autonomia garantite dalla Costituzione (assunte dalla Regione come più favorevoli) e quelle statutarie.

Analoga *ratio decidendi* motiva la dichiarazione di incostituzionalità, contenuta nella sentenza n. **413**, dell'art. 5 della legge della Regione Toscana 27 dicembre 2005, n. 70, nella parte in cui determina l'ammontare del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi con decorrenza dal 1° gennaio 2006 anziché dal 1° gennaio 2007. La norma impugnata fissa, infatti, per l'applicazione del nuovo ammontare del tributo speciale, un termine di decorrenza contrastante con quello stabilito dalla norma statale interposta di cui all'art. 3 della legge 28 dicembre 1995, n. 549.Al riguardo, la Corte premette che la disciplina del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi rientra nella competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., e, di conseguenza, l'esercizio della potestà legislativa delle regioni riguardo a tale tributo è ammesso solo nei limiti consentiti dalla legge statale. Si tratta, infatti, di un tributo che va considerato statale e non già "proprio" della Regione, nel senso di cui al vigente art. 119 Cost., senza che in contrario rilevino né l'attribuzione del gettito alle regioni ed alle province, né le determinazioni espressamente attribuite alla legge regionale dalla citata norma statale (sentenze n. 397 e n. 335 del 2005, concernenti lo stesso tributo speciale oggetto del giudizio).

Nella specie, la citata legge statale prevede che «l'ammontare dell'imposta è fissato, con legge della regione entro il 31 luglio di ogni anno per l'anno successivo», e che, «in caso di mancata determinazione dell'importo da parte delle regioni entro il 31 luglio di ogni anno per l'anno successivo, si intende prorogata la misura vigente». Con la norma censurata, la Regione determina, invece, il nuovo ammontare del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi «a decorrere dal 1° gennaio 2006». Pur essendo contenuto in una legge regionale promulgata il 27 dicembre 2005 e, quindi, intervenuta successivamente al 31 luglio 2005, il denunciato art. 5 fissa l'ammontare del tributo con effetto dal 1° gennaio 2006, in evidente

violazione del citato secondo periodo del comma 29 dell'art. 3 della legge statale n. 549 del 1995.

Motivazioni identiche (ancora con riguardo all'applicazione del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi) portano, con la sentenza n. **412**, all'accoglimento della questione riguardante il comma 3 dell'art. 7 della legge della Regione Molise 13 gennaio 2003, n. 1, nel testo modificato dall'art. 6 della legge regionale n. 34 del 2005, il quale, nel prevedere la fissazione delle modalità di versamento del tributo speciale «con apposito provvedimento della giunta regionale», eccede i limiti fissati dalla norma statale quanto alla fonte regionale utilizzabile per la regolamentazione delle modalità di versamento del tributo speciale. In particolare, mentre l'art. 3, comma 30, della legge statale n. 549 del 1995 impone alle regioni di fissare con legge tali modalità di versamento, la norma regionale impugnata stabilisce che esse siano fissate «con apposito provvedimento della Giunta regionale», e cioè con uno strumento normativo diverso. Né può essere condiviso l'assunto della Regione, secondo cui la materia della fissazione delle modalità di versamento del tributo speciale rientrerebbe nelle «competenze di gestione amministrativa proprie della Regione». Infatti, tale materia riguarda direttamente un tributo proprio dello Stato e, pertanto, rientra nella competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost.

Altresì fondata si rivela la questione avente ad oggetto l'art. 9, comma 1, della stessa legge della Regione Molise, il quale, differenziando il trattamento sanzionatorio della omessa registrazione delle operazioni di conferimento dei rifiuti da quello della infedele registrazione delle stesse e prevedendo, per entrambe le fattispecie, sanzioni amministrative determinate in una percentuale fissa dell'entità del tributo dovuto. Infatti, mentre l'art. 3, comma 31, della legge statale n. 549 del 1995 prevede la medesima sanzione amministrativa in misura variabile (dal duecento al quattrocento per cento del tributo) sia per l'omessa registrazione sia per l'infedele registrazione delle operazioni di conferimento in discarica, la norma regionale stabilisce, invece, per gli stessi illeciti, un diverso trattamento sanzionatorio, e cioè, per l'omessa registrazione, la sanzione amministrativa in misura fissa del quattrocento per cento del tributo e, per l'infedele registrazione, la sanzione amministrativa, anch'essa in misura fissa, del duecento per cento del tributo. Essendo di competenza dello Stato anche la disciplina sanzionatoria del tributo, sussiste, quindi, il denunciato contrasto fra la norma regionale censurata e l'evocata norma statale interposta.

La declaratoria di incostituzionalità riguarda anche l'art. 14 della legge regionale n. 34 del 2005, che fissa, per l'applicazione del nuovo ammontare del tributo speciale, un termine di decorrenza contrastante con quello stabilito dalla norma statale interposta.

Viene, invece, ritenuta infondata la questione concernente l'art. 10 della legge regionale n. 34 del 2005, il quale, attraverso l'inserimento del comma 3-*bis* nell'art. 11 della legge regionale n. 1 del 2003, stabilisce – con riguardo al trattamento sanzionatorio previsto a carico di chi esercita attività di gestione di una discarica abusiva ovvero abbandona, scarica o effettua deposito incontrollato di rifiuti – l'inapplicabilità delle misure agevolative di cui al comma 4 dell'art. 9 della stessa legge regionale n. 1 del 2003, secondo cui le sanzioni sono ridotte ad un quarto se, entro il termine per ricorrere alle commissioni tributarie, intervengano l'adesione del contribuente e il contestuale pagamento del tributo, se dovuto, e della sanzione. Non sussiste, infatti, alcuna violazione delle invocate norme statali interposte: il comma 3-*bis* dell'art. 11 della legge regionale n. 1 del 2003 esclude l'applicazione delle «misure agevolative indicate nell'art. 9, comma 4» solo per le «violazioni individuate dal presente articolo», e cioè, per l'«abbandono, scarico o deposito incontrollato di rifiuti» e per l'«esercizio dell'attività di gestione di una discarica abusiva» (quest'ultima, unica violazione rilevante ai fini del richiesto scrutinio di costituzionalità). In particolare, non tiene conto del fatto che il comma 1 dello stesso art. 11, nel disporre l'applicabilità delle sanzioni previste dall'art. 9 per l'omessa registrazione e per l'omessa dichiarazione, in aggiunta alla sanzione amministrativa da esso stesso comminata per l'«esercizio dell'attività di gestione di una discarica abusiva», ha il solo scopo di consentire l'applicazione congiunta delle indicate sanzioni e non quello – attribuitogli dal ricorrente – di "individuare" le violazioni alle quali, ai sensi del censurato comma 3-*bis* dello stesso art. 11, non si applica la

riduzione. Tale essendo la funzione del richiamo effettuato dall'art. 11, comma 1, alle sanzioni previste dal citato art. 9, il ricorrente avrebbe dovuto, dunque, considerare che l'esclusione della riduzione disposta dalla norma censurata vale solo per la sanzione del triplo del tributo comminata direttamente dallo stesso art. 11, comma 1, per l'"esercizio dell'attività di gestione di una discarica abusiva", e non anche per le sanzioni richiamate dall'art. 11, comma 1, ai soli fini dell'applicazione congiunta, e cioè quelle previste dall'art. 9 per la violazione degli obblighi strumentali di registrazione e di dichiarazione.

La modifica introdotta con il comma 3-*bis* non altera, dunque, la conformità del regime sanzionatorio regionale a quello statale. Come già osservato, infatti, anche il combinato disposto dei citati commi 31 e 32 dell'art. 3 della legge n. 549 del 1995 limita, nel caso di esercizio di attività di discarica abusiva, l'applicazione delle menzionate misure agevolative alle violazioni degli obblighi strumentali di registrazione e di dichiarazione.

Siffatta interpretazione della normativa regionale in senso conforme a quella statale deve essere preferita, in quanto costituzionalmente orientata, a quella – fatta propria dal ricorrente – secondo cui, nel caso di attività di discarica abusiva, anche gli illeciti di omessa registrazione e omessa dichiarazione sarebbero esclusi, in base al censurato comma 3-*bis*, dalle «misure agevolative indicate nell'art. 9, comma 4».

Sempre con riguardo alla materia dell'imposizione, nella sentenza n. **155**, la Corte affronta le contestazioni della Regione Friuli-Venezia Giulia avverso numerose disposizioni della legge 30 dicembre 2004, n. 311, che, modificando la disciplina delle imposte dirette Irap ed Ire, determinerebbe, nel suo complesso, un minor gettito d'imposta con rilevanti riflessi sulla finanza regionale, le cui entrate fondamentali fanno appunto affidamento sul gettito di dette imposte. L'alterazione del rapporto tra finanza statale e finanza regionale (art. 49 dello Statuto) non verrebbe meno, secondo la ricorrente, per la previsione, contenuta nella stessa legge n. 311 del 2004, di «numerose misure compensative» (e, tra queste, l'aumento degli «importi fissi dell'imposta di registro, della tassa di concessione governativa, dell'imposta di bollo, dell'imposta ipotecaria e catastale, delle tasse ipotecarie e dei diritti speciali») proprio al fine di attenuare «l'effetto di riduzione del gettito fiscale» determinato dalle norme censurate «e mantenere in equilibrio il bilancio statale». In definitiva, ciò comporterebbe, da un lato, «la riduzione delle entrate derivanti dalle imposte dirette» e, dall'altro, «l'aumento di numerose imposte indirette»: una manovra che – secondo la ricorrente – sarebbe dunque «a senso unico», traducendosi «in una pura e semplice riduzione di entrata di notevole entità, non compensata affatto dall'aumento di imposte al cui gettito la Regione stessa non partecipa».

La Corte non condivide la tesi di fondo della Regione secondo cui il legislatore statale, nell'esercizio della sua potestà esclusiva in materia tributaria, in forza dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., avrebbe dovuto contemplare, a fronte di misure, quali quelle dettate dalle disposizioni denunciate, che riducono il gettito fiscale derivante da imposte dirette (IRAP ed IRE), anche misure compensative in favore della Regione che su quel gettito fa affidamento per finanziare la realizzazione dei propri compiti. Afferma la Corte che non è contestato neppure dalla ricorrente che la disciplina dei tributi (IRAP ed IRE) su cui hanno inciso le norme denunciate appartenga alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., e che tale competenza possa essere esercitata anche per il tramite di norme di dettaglio, senza che ciò implichi violazione dell'autonomia tributaria delle Regioni.

Nell'esercizio di tale potestà esclusiva, e dunque, come nel caso di specie, nell'attivazione della leva fiscale, non può reputarsi che ogni intervento, modificativo di un tributo che, in ragione di siffatta modificazione, comporti un minor gettito per le Regioni, debba «essere accompagnato da misure compensative per la finanza regionale, la quale – diversamente – verrebbe ad essere depauperata» (così la sentenza n. 431 del 2004). Ciò in quanto deve escludersi che possa «essere effettuata una atomistica considerazione di isolate disposizioni modificative del tributo, senza considerare nel suo complesso la manovra fiscale entro la quale esse trovano collocazione, ben potendosi verificare che, per effetto di plurime disposizioni, contenute nella stessa legge

finanziaria oggetto di impugnazione principale o in altre leggi, il gettito complessivo destinato alla finanza regionale non subisca riduzioni».

Del resto, a seguito di manovre di finanza pubblica, possono anche determinarsi riduzioni nella disponibilità finanziaria delle Regioni, purché esse non siano tali da comportare uno squilibrio incompatibile con le complessive esigenze di spesa regionale e, in definitiva, rendano insufficienti i mezzi finanziari dei quali la Regione stessa dispone per l'adempimento dei propri compiti. Evenienza, questa, che non è stata nella specie dimostrata, tanto più che nel ricorso si richiamano solo talune delle quote di compartecipazione al gettito fiscale che l'art. 49 dello statuto riconosce alla Regione, ma si tace su quelle ulteriori quote compartecipative che riguardano anche imposte indirette e cioè quelle imposte su cui – come sostenuto dalla medesima ricorrente – lo Stato avrebbe fatto affidamento per compensare, almeno in parte, la riduzione del gettito fiscale derivante dalla manovra incidente sulle imposte dirette.

Infine, con la sentenza n. **213**, la Corte ravvisa una invasione della competenza esclusiva statale, in materia di sistema tributario e contabile dello Stato nell'art. 9, comma 1, della legge regionale delle Marche n. 11 del 2004, che affida alla Giunta regionale la determinazione dell'ammontare del canone da corrispondere per la concessione dei beni del demanio marittimo. La Corte ricorda che ha già avuto modo di distinguere tra le competenze che spettano alle Regioni in determinate materie e il potere dominicale che spetta allo Stato, quale proprietario, di disporre dei propri beni, che, «come tale, non incontra i limiti della ripartizione delle competenze secondo le materie».

La norma regionale viene dunque ritenuta illegittima, in quanto incidente su prerogative spettanti allo Stato nella sua qualità di ente "proprietario" di beni del demanio marittimo, senza che possa rilevare la asserita corrispondenza del canone fissato dalla Regione con quello statale.

4.1.5. «Ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali»

La giurisprudenza costituzionale è consolidata nel ritenere che la Regione, pur nell'ambito delle proprie competenze, non può decidere unilateralmente di avvalersi di soggetti appartenenti all'apparato statuale, attribuendo funzioni non rientranti nei loro compiti istituzionali. In virtù di questo principio, nella sentenza n. **30**, si accolgono le questioni di costituzionalità dell'art. 20, comma 2, lettere *g*) e *j*), della legge della Regione Abruzzo 13 dicembre 2004, n. 46, dove si prevede la istituzione, presso la Giunta regionale, di un organismo collegiale, denominato Consulta regionale dell'immigrazione, al quale è demandato il compito di esprimere pareri e formulare proposte in ordine a tematiche specifiche e si dispone che della Consulta facciano anche parte, rispettivamente, «n. 1 rappresentante dell'INPS, designato dalla sede regionale» nonché «n. 1 rappresentante per ogni Prefettura presente sul territorio regionale». Motiva la Corte che la normativa regionale, nel prevedere i rappresentanti di un ente pubblico nazionale e di una articolazione della pubblica amministrazione, automaticamente configura, in capo a tali rappresentanti, nuove e specifiche attribuzioni pubbliche: quelle, appunto, relative all'espletamento delle funzioni connesse alla attività in concreto devoluta all'organo collegiale, in seno al quale gli stessi sono chiamati ad operare. Da ciò deriva, per quei pubblici dipendenti e per gli uffici che essi sono chiamati a rappresentare, un'inevitabile alterazione delle ordinarie attribuzioni svolte in seno agli enti di appartenenza: con la conseguente compromissione del parametro di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *g*), della Costituzione, il quale riserva alla legislazione esclusiva dello Stato il compito di dettare norme in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali.

D'altra parte, ove alle Regioni fosse riconosciuta l'incondizionata possibilità di attribuire legislativamente − in forma autoritativa ed unilaterale − l'esercizio di funzioni pubbliche a uffici della amministrazione dello Stato o ad enti pubblici nazionali, seppure in sede locale, ne verrebbe all'evidenza compromessa la stessa funzionalità ed il buon andamento; quest'ultimo postula, infatti, un modello normativo unitario e coordinato, cui riservare la individuazione e la

organizzazione delle attribuzioni e dei compiti demandati a quegli uffici o a quegli enti. Né può valere in senso contrario la circostanza che, nella specie, si verserebbe in una ipotesi di mera collaborazione fra enti, in quanto, da un lato, non sarebbe obbligatoria la partecipazione dei rappresentanti alla attività della Consulta, né vi sarebbero conseguenze in ipotesi di loro mancata designazione; mentre, dall'altro lato, la natura meramente consultiva di tale attività escluderebbe qualsiasi possibilità di «incidere su aspetti sottoposti a normazione statale».

È ben vero, prosegue la Corte, che le finalità perseguite dalla legge regionale in questione si iscrivono in una materia nella quale la competenza legislativa regionale non è contestata; così come – proprio in considerazione della complessità e delicatezza delle problematiche che il fenomeno della immigrazione è indubbiamente in grado di suscitare – è senz'altro possibile ipotizzare «forme di collaborazione e di coordinamento che coinvolgono compiti ed attribuzioni dello Stato». Ma tali forme di collaborazione e di coordinamento «non possono», come nella specie, «essere disciplinate unilateralmene e autoritativamente dalle regioni, nemmeno nell'esercizio della loro potestà legislativa: esse debbono trovare il loro fondamento o il loro presupposto in leggi statali che le prevedano o le consentano, o in accordi tra gli enti interessati».

Analoga *ratio decidendi* è alla base dell'esame, operato dalla sentenza n. **322**, di due norme della legge della Regione Basilicata 22 febbraio 2005, n. 13: l'art. 3, comma 1, lettera *h*), che – nel disciplinare i compiti ed i ruoli della Regione nella predisposizione di strutture ed attività per la prevenzione, l'avvistamento e lo spegnimento di incendi – dispone, tra l'altro, che la Regione provvede a «organizzare l'impiego delle guardie ecologiche unitamente alle Forze dell'Ordine e di Pubblica Sicurezza»; e l'art. 13, secondo cui «la vigilanza sull'applicazione della presente legge è affidata al Corpo Forestale dello Stato [...], a tutte le Forze dell'Ordine e di Pubblica Sicurezza».

Ribadisce la Corte che le Regioni non possono porre a carico di organi e amministrazioni dello Stato compiti e attribuzioni ulteriori rispetto a quelli individuati con legge statale e che – pur non essendo ovviamente escluso «che si sviluppino auspicabili forme di collaborazione tra apparati statali, regionali e degli enti locali volte a migliorare le condizioni di sicurezza dei cittadini e del territorio» – tuttavia «le forme di collaborazione e di coordinamento che coinvolgono compiti e attribuzioni di organi dello Stato non possono essere disciplinate unilateralmente e autoritativamente dalle regioni, nemmeno nell'esercizio della loro potestà legislativa: esse debbono trovare il loro fondamento o il loro presupposto in leggi statali che le prevedano o le consentano, o in accordi tra gli enti interessati».

Orbene, tanto con l'attribuzione alla Regione del compito di provvedere, per le finalità di cui all'art. 1, all'organizzazione dell'impiego delle Forze dell'ordine e di pubblica sicurezza, quanto con l'affidamento della vigilanza sull'applicazione della legge anche a tali Forze (oltre che al Corpo forestale dello Stato), la Regione ha unilateralmente disposto il diretto coinvolgimento di organi dello Stato, addossando ad essi gli obblighi conseguenti all'attribuzione dei relativi compiti, così violando l'art. 117, secondo comma, lettera *g*), Cost.

In realtà l'art. 7 della legge n. 353 del 2000 prevede che tale utilizzazione da parte della Regione possa avvenire, per il Corpo forestale dello Stato, «in base ad accordi di programma» (comma 3, lettera *a*); e, per le Forze di Polizia dello Stato, «in caso di riconosciuta e urgente necessità», previa richiesta «all'Autorità competente che ne potrà disporre l'utilizzo in dipendenza delle proprie esigenze» (comma 3, lettera *c*). Ma le due norme regionali impugnate non operano alcun rinvio a tali condizioni, donde la loro illegittimità, limitatamente alle parole «unitamente alle Forze dell'Ordine e di Pubblica Sicurezza» contenute nell'art. 3, comma 1, lettera *h*), e alle parole «al Corpo Forestale dello Stato» e «a tutte le Forze dell'Ordine e di Pubblica Sicurezza» contenute nell'art. 13, comma 1. La decisione non preclude, comunque, alla Regione di avvalersi (nella lotta contro gli incendi boschivi) di risorse, mezzi e personale degli organi di sicurezza statali, purché nei limiti e con le modalità di cui alla citata legislazione dello Stato.

Non si rinviene, invece, alcun *vulnus* all'art. 117, secondo comma, lettera *g*), della Costituzione, nell'art. 19, comma 2, della legge della Regione Puglia 13 dicembre 2004, n. 23,

«nella parte in cui si riferisce ai Comandi provinciali dei vigili del fuoco e ad organi statali», facendo carico agli stessi di trasmettere «i dati relativi alle principali informazioni sulla rete distributiva dei carburanti». Si rileva, nella sentenza n. **42**, che la disposizione impugnata – nello stabilire che gli organi nella stessa menzionati sono tenuti ad un'attività di mera trasmissione di taluni dei dati in loro possesso – deve essere interpretata nel senso che essa è volta a prevedere un meccanismo di cooperazione tra Regione e Stato, nel settore dello scambio delle informazioni (tra l'altro unicamente di quelle definite "principali") in ordine alla rete distributiva dei carburanti.

Orbene, l'acquisizione, l'elaborazione e lo scambio di informazioni non determinano, di regola, alcuna lesione di attribuzioni, rispettivamente statali o regionali, ma rappresentano, in realtà, strumenti con i quali si esplica, ad un livello minimo, la leale cooperazione tra Stato e Regioni; e ciò in vista dell'esigenza di garantire il più efficiente esercizio delle attribuzioni tanto statali, quanto regionali. Lungi, pertanto, dal costituire indebita ingerenza nelle strutture e nelle attribuzioni di organi statali, la norma impugnata, nel prevedere che i Comandi provinciali dei vigili del fuoco ed altri organi statali trasmettano alla Regione – oltretutto non in forza di un generalizzato obbligo *ex lege*, ma evidentemente dietro specifica richiesta (come può desumersi anche dal fatto che lo scambio non concerne tutti gli elementi informativi in loro possesso) – «i dati relativi alle principali informazioni sulla rete distributiva dei carburanti», non reca alcuna violazione al parametro costituzionale evocato dal ricorrente.

Nella sentenza n. **207**, la Corte decide il ricorso promosso avverso l'art. 1, ultimo inciso, l'art. 2, commi 2, ultimo inciso, 3 e 4, e gli artt. 3 e 4 del disegno di legge n. 805 (Disposizioni urgenti per il rafforzamento dell'azione amministrativa a tutela della legalità), approvato dall'Assemblea regionale siciliana nella seduta del 12 aprile 2005 e successivamente promulgato e pubblicato come legge della Regione Siciliana 31 maggio 2005, n. 6, che prevedono che la richiesta di comando deve essere fatta dai capi degli uffici periferici degli organi giudiziari. Il ricorrente lamenta la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *g),* Cost., perché verrebbe creato, con l'assegnazione di risorse umane e strumentali senza l'assenso degli organi statali centrali, «uno strumento indiretto, ma pervasivo, di ingerenza» della Regione nell'esercizio di funzioni statali.

La questione viene dichiarata infondata. Le norme regionali impugnate non introducono alterazioni di alcun tipo nell'organizzazione e nelle procedure interne dell'amministrazione giudiziaria, né incidono nei rapporti tra Ministero della giustizia e uffici giudiziari siti sul territorio. Il carattere puramente facoltativo della richiesta di comando di personale o di comodato di beni strumentali, da parte dei capi degli uffici statali, vale inoltre a fugare il dubbio che con legge regionale siano stati introdotti vincoli a carico di organi dello Stato.

Il ricorrente censura poi specificamente l'ultimo inciso del comma 4 dell'art. 2 della legge regionale impugnata, poiché, nel prevedere l'esclusione del diritto ad ogni altro emolumento da parte delle amministrazioni statali destinatarie del personale comandato, esulerebbe dalla competenza della Regione, in quanto inciderebbe su rapporti di lavoro disciplinati dal codice civile.

La questione non è fondata, poiché la norma regionale censurata non intende precludere ogni possibile emolumento aggiuntivo futuro, in favore del personale comandato, derivante dall'evolversi della dinamica contrattuale, ma mira semplicemente ad escludere che dalla legge regionale possa derivare un qualsiasi obbligo per le amministrazioni statali, con conseguente inammissibile carico finanziario per le stesse. L'assetto del rapporto di lavoro del suddetto personale non viene dunque inciso dalla norma impugnata, che si limita a precisare che dall'assegnazione di risorse umane alle amministrazioni statali non può derivare alcun diritto dei dipendenti comandati ad emolumenti aggiuntivi a carico delle amministrazioni destinatarie. Ciò risulta evidente sol che si consideri che le prestazioni lavorative del personale in questione sono sostitutive di quelle dovute nei confronti dell'amministrazione regionale di provenienza.

4.1.6. «Ordine pubblico e sicurezza»

Gli organi della Regione non possono disporre la rimozione o la sospensione degli amministratori locali, anche per gravi motivi di ordine pubblico, senza con ciò violare la competenza esclusiva statale in materia di ordine pubblico e sicurezza.

Tanto si rinviene nella sentenza n. **396**, di accoglimento della questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Sardegna 7 ottobre 2005, n. 13, nella parte in cui non esclude la violazione della Costituzione e i gravi motivi di ordine pubblico dai casi nei quali possono intervenire gli organi regionali in tema di rimozione o sospensione degli amministratori locali.

Per la Corte non possono esservi dubbi sulla estraneità dall'area delle competenze legislative della Regione dei profili concernenti l'ordine pubblico e la sicurezza pubblica, così come risulta anche dall'art. 49 dello Statuto regionale e dall'art. 2, primo comma, del d.P.R. 19 giugno 1979, n. 348 (Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna in riferimento alla legge 22 luglio 1975, n. 382, e al decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616).

Peraltro, si rileva che la normativa statale distingue espressamente i casi di scioglimento dei consigli (art. 141 del d.lgs. n. 267 del 2000) da quelli di rimozione degli amministratori (art. 142 del d.lgs. n. 267 del 2000), sicché, malgrado l'esplicita esclusione contenuta nell'art. 2 della legge regionale in esame, la lettera dell'art. 3 della medesima legge, rinviando esclusivamente e genericamente ai «casi disciplinati dall'art. 142» del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, non può che essere intesa come affermazione della competenza regionale in tutti i casi previsti dalla disposizione statale.

Sempre per violazione della competenza statale in materia di ordine pubblico e sicurezza, viene dichiarata, con la sentenza n. **237**, l'incostituzionalità degli articoli 12 e 13 della legge della Provincia autonoma di Trento 11 marzo 2005, n. 3, che rinvia ad apposito regolamento la determinazione del numero massimo di apparecchi e di congegni automatici, semiautomatici ed elettronici di trattenimento o di gioco di abilità previsti dall'art. 110, commi 6 e 7 del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, che possono essere installati presso gli esercizi disciplinati dalla citata legge provinciale, nonché all'interno di sale giochi, circoli privati e punti di raccolta di altri giochi autorizzati, della provincia di Trento, prevedono altresì apposite sanzioni amministrative per la violazione di dette prescrizioni.

La Corte, dopo avere ricostruito il quadro normativo della materia, afferma che la materia stessa risulta compiutamente disciplinata dall'art. 110 TULPS, e successive modificazioni.

In particolare, la legge statale: (1) definisce la nozione di apparecchi e congegni automatici, semiautomatici ed elettronici d'azzardo e quella di apparecchi e congegni idonei per il gioco lecito; (2) vieta i primi e consente i secondi; (3) detta le sanzioni per le violazioni della disciplina relativa ai primi; (4) stabilisce le prescrizioni che limitano l'utilizzo dei secondi.

Non v'è dubbio che tutte queste prescrizioni attengono chiaramente alla materia dell'«ordine pubblico e sicurezza» non compresa nell'articolo 9 dello Statuto e che l'art. 117, secondo comma, lettera *h)*, Cost. attribuisce alla potestà legislativa esclusiva dello Stato.

In proposito, la Corte precisa che tale materia si riferisce «all'adozione delle misure relative alla prevenzione dei reati ed al mantenimento dell'ordine pubblico» (sentenze n. 95 del 2005, nn. 6, 162 e 428 del 2004, n. 407 del 2002). In essa rientra non soltanto la disciplina dei giochi d'azzardo, ma, inevitabilmente, anche quella relativa ai giochi che, pur presentando un elemento aleatorio e distribuendo vincite, non sono ritenuti giochi d'azzardo (si tratta delle ipotesi di cui al comma 6 dell'art. 110 TULPS).

Anche la disciplina relativa al numero massimo di apparecchi che possono essere installati in un determinato esercizio non attiene tanto alla sicurezza riferita allo svolgimento dell'attività da parte degli esercenti di un pubblico servizio, ma rientra nella materia che l'art. 9 dello statuto speciale riserva allo Stato, considerati i caratteri dei giochi cui sono predisposte tali

apparecchiature (aleatorietà e possibilità di vincite, seppur modeste, in denaro), la conseguente forte capacità di attrazione e concentrazione di utenti e l'altrettanto elevata probabilità di usi illegali degli apparecchi medesimi.

La stessa Provincia resistente riconosce espressamente che le norme impugnate rispondono ad esigenze di ordine pubblico e sicurezza pubblica, «per evitare l'uso di apparecchi che, pur leciti, possono rivelarsi pericolosi qualora non controllati, ed incentivare così una insensata propensione al gioco».

Rafforza questa tesi proprio l'art. 12, n. 7, dello statuto speciale per il Trentino Alto-Adige, il quale ha rimarcato in termini netti la centralità dei poteri di vigilanza, "ai fini della pubblica sicurezza" rispetto alla quale non sarebbe tollerabile una diversificazione di interventi su base territoriale.

Dunque, la tesi della Provincia, secondo la quale le disposizioni impugnate, facendo riferimento soltanto alle caratteristiche tipologiche e di localizzazione, si limiterebbero a regolamentare l'installazione degli apparecchi da trattenimento o da gioco di abilità nell'ambito degli esercizi pubblici, la cui disciplina è demandata alla propria competenza, ai sensi dell'art. 9, n. 7, dello statuto speciale di autonomia, non è condivisibile, ponendosi le disposizioni in contrasto con i sopraindicati parametri.

Infatti, anche le prescrizioni in tema di numero di apparecchi e di modalità di installazione rispondono ad evidenti esigenze di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblici, ed il fatto che si tratti di locali destinati ad ospitare pubblici esercizi non vale a sottrarre la disciplina in questione alla materia riservata alla potestà legislativa statale.

La Corte, con la sentenza n. **222**, dichiara non lesiva delle competenze della Provincia autonoma di Bolzano l'ordinanza del Ministro della salute in data 9 settembre 2003, avente ad oggetto «Tutela dell'incolumità pubblica dal rischio di aggressioni da parte di cani potenzialmente pericolosi». Dopo avere respinto la premessa da cui muove il ricorrente, secondo cui l'atto in parola attiene alla materia "igiene e sanità", la Corte ritiene che l'esame delle singole direttive dettate dal Ministro, piuttosto, consente di rilevare che il provvedimento regola fattispecie eterogenee ed insiste su una pluralità di materie, ascrivibili non solo alla potestà legislativa concorrente ("tutela della salute", ivi compresa la polizia veterinaria) ma anche e soprattutto a quella esclusiva dello Stato ("ordine pubblico e sicurezza").

Alla stregua della giurisprudenza costituzionale, in siffatti casi di concorso di competenze si deve fare applicazione del criterio della prevalenza e verificare se una tra le materie interessate possa dirsi dominante, in quanto nel complesso normativo sia rintracciabile un nucleo essenziale appartenente ad un solo ambito materiale ovvero le diverse disposizioni perseguano una medesima finalità.

Nella specie, le prescrizioni denunciate risultano accomunate da un'identica *ratio*, afferente al miglioramento delle condizioni di sicurezza dei cittadini dinanzi al rischio di attacco da parte di cani di razze con un particolare potenziale di aggressività dove l'urgenza della regolamentazione ha riguardo proprio alla frequente reiterazione di episodi di aggressione animale.

Le disposizioni ineriscono essenzialmente alla repressione di contegni suscettibili di rilevanza penale, dati dall'impiego di tecniche di addestramento particolari e dalla somministrazione di sostanze eccitanti, le une e l'altra finalizzate ad accentuare il potenziale di aggressività di taluni cani. Il pericolo per l'incolumità pubblica assunto a ragione e fondamento dell'atto è pertanto determinato, non già dalla esistenza di animali dotati di caratteristiche peculiari, ma dal potenziamento delle loro capacità offensive per mano dell'uomo.

Tali rilievi trovano un preciso riscontro nella previsione concernente condizioni ostative all'acquisto o alla detenzione di cani potenzialmente pericolosi (art. 2).

La dichiarazione di abitualità nel reato o di delinquente per tendenza, la sottoposizione a misura di sicurezza personale o a misura di prevenzione personale, la precedente condanna per

reati non colposi contro la persona o contro il patrimonio ovvero per maltrattamento di animali rinviano, in linea generale, ad un'esigenza di difesa sociale. La limitazione della sfera giuridica dei destinatari della direttiva non può che giustificarsi in rapporto alla prevenzione di comportamenti atti ad incrementare la capacità di danno dei cani, eventualmente a scopo di profitto. In definitiva, la misura si propone di sottrarre alla disponibilità di soggetti già resisi responsabili di condotte antisociali quegli animali che, per indole o per struttura fisica, siano suscettibili di utilizzazione quali strumenti di offesa.

L'ordinanza impugnata, dunque, è stata emanata essenzialmente per fronteggiare evenienze involgenti interessi strettamente collegati alla difesa della sicurezza pubblica e, alla luce di tale finalizzazione, in base al criterio della prevalenza deve essere ricondotta alla materia "ordine pubblico e sicurezza", di competenza esclusiva dello Stato.

La competenza legislativa statale in materia di sicurezza pubblica non è violata – secondo quanto evidenziato nella sentenza n. **105** – dall'art. 7, lettere *e*) ed *f*), della legge della Regione Abruzzo 12 novembre 2004, n. 40, che – nell'ambito di una disciplina regionale finalizzata ad interventi di promozione della legalità e di garanzia della sicurezza dei cittadini – prevede alcune delle funzioni del «Comitato scientifico regionale permanente per le politiche della sicurezza e della legalità», quale organo di consulenza della Giunta regionale, attribuendo ad esso sia il compito di «presenta[re] alla Giunta regionale una relazione annuale sullo stato della sicurezza del territorio della Regione Abruzzo», sia quello di «svolge[re] attività di studio e ricerca dei sistemi avanzati di sicurezza nel campo nazionale e dell'Unione europea».

Secondo la Corte, l'una e l'altra previsione, in armonia con la generale connotazione di tale organismo, attengono a competenze e funzioni caratterizzate, rispettivamente, da una attività di analisi e studio dei fenomeni criminosi in senso lato, previa ricognizione di dati significanti sul territorio regionale; e da una attività di ricerca mirata, nel più ampio orizzonte nazionale ed europeo, all'approfondimento delle tecniche e dei sistemi di sicurezza: funzioni che, in entrambe le ipotesi, proprio perché incentrate su prospettive di indagine scientifica, risultano in sé strutturalmente inidonee a ledere la dedotta attribuzione di competenza legislativa statale.

Le attività in questione, in ragione delle loro caratteristiche e della loro finalità, non sono suscettibili di una teorica collocazione nell'ambito della nozione di "sicurezza pubblica", quale è delineata dalla giurisprudenza costituzionale, e rispetto a cui, già prima della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, «la riserva allo Stato riguarda le funzioni primariamente dirette a tutelare beni fondamentali, quali l'integrità fisica o psichica delle persone, la sicurezza dei possessi ed ogni altro bene che assume prioritaria importanza per l'esistenza stessa dell'ordinamento» (sentenza n. 290 del 2001). Al di là, cioè, dell'ampiezza della nozione di sicurezza e ordine pubblico – quale settore di competenza riservata allo Stato, in contrapposizione ai compiti di polizia amministrativa regionale e locale – è la stessa natura dell'attività conoscitiva, in sé estranea a tale orizzonte di competenza, ad escludere la possibilità che la normativa oggetto di censura incida sull'assetto della competenza statale.

D'altra parte, nella prospettiva di una completa ed articolata attuazione del principio di leale collaborazione tra istituzioni regionali e locali ed istituzioni statali non può escludersi «che l'ordinamento statale persegua opportune forme di coordinamento tra Stato ed enti territoriali in materia di ordine e sicurezza pubblica» (v. sentenza n. 55 del 2001), volte, evidentemente, a migliorare le condizioni di sicurezza dei cittadini e del territorio, "auspicabili" e suscettibili di trovare il loro fondamento anche "in accordi fra gli enti interessati", oltre che nella legislazione statale: auspicio, questo, che necessariamente presuppone la possibilità, in capo all'ente locale, di apprezzamento - attraverso l'attività di rilevazione, di studio e di ricerca applicata - delle situazioni concrete e storiche riguardanti la sicurezza sul territorio regionale, alla luce delle peculiarità dei dati e delle condizioni che esso offre.

4.1.7. «Ordinamento civile»

Una chiara violazione della competenza esclusiva statale in materia di «ordinamento civile» viene dalla Corte rinvenuta, con sentenza n. **173**, nell'art. 4, comma 1, della legge della Regione Piemonte 24 dicembre 2004, n. 39, che attribuisce, a titolo non oneroso, al patrimonio delle Aziende sanitarie locali territorialmente competenti i beni mobili ed immobili costituenti i presidi ospedalieri di Lanzo Torinese e Valenza. Al riguardo, la Corte premette che i beni cui la norma impugnata fa riferimento, già appartenenti all'ente ospedaliero Ordine Mauriziano, sono stati attribuiti dall'art. 2, comma 2, del decreto legge n. 277 del 2004, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge n. 4 del 2005, alla Fondazione Ordine Mauriziano, costituita con l'art. 2, comma 1, dello stesso decreto legge, con lo scopo, tra l'altro, «di gestire il patrimonio e i beni trasferiti ai sensi del comma 2, nonché di operare per il risanamento finanziario dell'Ente [...] anche mediante la dismissione dei beni del patrimonio disponibile trasferito» (art. 2, comma 4).

Il citato comma 2 dell'art. 2 dispone, infatti, che sia trasferito alla Fondazione l'intero «patrimonio immobiliare e mobiliare dell'Ente, con esclusione dei presidi ospedalieri di cui all'art. 1, comma 1», vale a dire i presidi ospedalieri Umberto I di Torino e Istituto per la ricerca e la cura del cancro (IRCC) di Candiolo (Torino), cosicché non può esservi alcun dubbio riguardo all'attribuzione alla Fondazione anche degli immobili sedi dei presidi di Lanzo Torinese e Valenza, di cui la norma regionale si occupa, non consentendo l'inequivoco dato testuale alcuna diversa interpretazione della richiamata disciplina.

Ciò posto, ne discende che la norma regionale impugnata, operando un diretto trasferimento di beni da una persona giuridica del tutto estranea all'ordinamento sanitario regionale – qual è la Fondazione Ordine Mauriziano – ad una Azienda sanitaria locale, incide sul patrimonio della persona stessa e rientra quindi nella materia dell'ordinamento civile.

La sentenza n. **411** dichiara, invece, l'incostituzionalità dell'art. 18, comma 13, secondo periodo, della legge Regione Lombardia 13 febbraio 2003, n. 1, nella parte in cui dispone che al personale assunto successivamente alla trasformazione delle IPAB in persone giuridiche di diritto privato, «in sede di contrattazione decentrata, è stabilita l'applicazione di contratti in essere o di contratti compatibili ed omogenei con quelli applicati al personale già in servizio».

Al fine di individuare la materia, tra quelle contemplate dall'art. 117 Cost., alla quale ricondurre la disciplina in esame, questa deve essere considerata per ciò che dispone, e non già in base alle finalità perseguite dal legislatore: criterio che si impone, in particolare, quando venga in rilievo una materia – quale quella della «tutela del lavoro» – la cui stessa denominazione include il concetto di fine, e che per ciò solo sarebbe in grado di riferirsi a qualsiasi disciplina avente ad oggetto il lavoro.

Se, pertanto, il legislatore regionale ha perseguito una finalità riconducibile all'intento (generico) di «tutelare il lavoro» dei neo-assunti, lo strumento utilizzato – l'obbligo di contrattare – attiene certamente all'ordinamento civile, in quanto si risolve nel vincolo, imposto ad un soggetto privato, di tenere un comportamento prescritto dalla legge e, quindi, in un vincolo destinato ad incidere sul suo potere di autodeterminarsi.

Per pervenire alla conclusione che la norma censurata attiene alla materia dell'ordinamento civile non occorre stabilire se la legge regionale imponga anche un'obbligazione di risultato, e cioè pretenda di condizionare altresì la scelta del contratto collettivo da applicare e, sia pure indirettamente, il contenuto di esso; è sufficiente rilevare che la norma censurata certamente crea un procedimento negoziale – al quale il datore di lavoro è obbligato a partecipare prima di poter scegliere il contratto collettivo da applicare – le cui controparti (le organizzazioni sindacali del pubblico impiego) sono autoritativamente individuate.

Parimenti, nella sentenza n. **253** si dichiara l'incostituzionalità degli artt. 7, comma 1, ed 8 della legge della Regione Toscana 15 novembre 2004, n. 63 (Norme contro le discriminazioni determinate dall'orientamento sessuale o dall'identità di genere), dove si prevede che «ciascuno

ha diritto di designare la persona a cui gli operatori sanitari devono riferirsi per riceverne il consenso a un determinato trattamento terapeutico, qualora l'interessato versi in condizione di incapacità naturale e il pericolo di un grave pregiudizio alla sua salute o alla sua integrità fisica giustifichi l'urgenza e indifferibilità della decisione». Il successivo art. 8 disciplina il procedimento per rendere le dichiarazioni di volontà indicate dall'art. 7.

La Regione ha così disciplinato la possibilità per il soggetto, in vista di un'eventuale e futura situazione di incapacità naturale e al ricorrere delle condizioni indicate dall'art. 7, di delegare ad altra persona, liberamente scelta, il consenso ad un trattamento sanitario.

Così operando, il legislatore regionale ha ecceduto dalle proprie competenze, regolando l'istituto della rappresentanza che rientra nella materia dell'ordinamento civile.

Analogamente risulta incostituzionale l'art. 7, comma 5, dove si prevede che «la richiesta di un trattamento sanitario, che abbia ad oggetto la modificazione dell'orientamento sessuale o dell'identità di genere per persona maggiore degli anni diciotto, deve provenire personalmente dall'interessato, il quale deve preventivamente ricevere un'adeguata informazione in ordine allo scopo e natura dell'intervento, alle sue conseguenze ed ai suoi rischi».

Anche tale disposizione incide nella materia dell'ordinamento civile e, precisamente, in quella degli atti di disposizione del proprio corpo, riservata all'esclusiva potestà legislativa statale.

In particolare, il trattamento sanitario che abbia ad oggetto l'adeguamento dei caratteri sessuali morfologici esterni alla identità psico-sessuale rientra tra quelli che, pur determinando una diminuzione permanente della propria integrità fisica, sono eccezionalmente ammessi dall'ordinamento – in deroga al divieto di cui all'art. 5 del codice civile – nei limiti fissati dal legislatore statale con la legge del 14 aprile 1982 n. 164 (Norme in materia di rettificazione di attribuzione di sesso).

L'incostituzionalità colpisce anche l'art. 16, commi 1 e 4, che prevede il divieto per gli operatori commerciali appartenenti a determinate categorie di rifiutare la loro prestazione, o di erogarla a condizioni deteriori rispetto a quelle ordinarie, «senza un legittimo motivo e, in particolare, fra l'altro per motivi riconducibili all'orientamento sessuale o all'identità di genere». La disposizione contiene, altresì, la previsione di una sanzione amministrativa in caso di contravvenzione al detto divieto.

Viene così imposto ai soggetti sopra indicati l'obbligo di fornire la propria prestazione a chiunque ne faccia richiesta, senza possibilità di discriminazioni fondate sull'orientamento sessuale.

La norma regionale, nel prevedere, in sostanza, un'ipotesi di obbligo legale a contrarre e alla cui violazione è altresì connessa la comminatoria di una sanzione amministrativa, introduce una disciplina incidente sull'autonomia negoziale dei privati e, quindi, su di una materia riservata, *ex* art. 117, comma secondo, lettera *l*), della Costituzione, alla competenza legislativa esclusiva dello Stato. Alla illegittimità della disposizione che prevede l'obbligo a contrarre consegue, «stante il parallelismo tra potere di predeterminazione delle fattispecie da sanzionare e potere di determinare la sanzione», anche l'illegittimità dell'ulteriore previsione relativa alla applicabilità, in caso di violazione dell'obbligo, della sanzione amministrativa.

4.1.8. «Ordinamento [...] penale»

Come rilevato nella sentenza n. **183**, attengono all'«ordinamento penale» e non già al «governo del territorio» le norme della legge 15 dicembre 2004, n. 308 statuenti l'irrilevanza penale di determinati abusi in zona paesaggistica, per il futuro (art. 1, comma 36, lettera *c*), e l'estinzione dei reati paesaggistici, per il passato (art. 1, comma 37).

Per il futuro, l'art. 1, comma 36, lettera *c*) dispone che qualora l'autorità amministrativa accerti la compatibilità paesaggistica dell'opera abusiva, la disposizione di cui al comma 1 (che prevede una fattispecie di reato contravvenzionale, per interventi non assistiti da autorizzazione

paesaggistica o in difformità da essa) non si applica. Le opere abusive passibili di tale inapplicabilità sono quelle, minori. La procedura, descritta dal comma 1-*quater*, prevede che il proprietario, possessore o detentore a qualsiasi titolo dell'immobile o dell'area interessata dall'intervento, proponga istanza all'autorità preposta alla gestione del vincolo (ovvero alla Regione o all'ente da questa delegato) ai fini dell'accertamento di compatibilità ambientale delle opere, la quale si pronuncia nel termine perentorio di centottanta giorni, previo parere vincolante della Soprintendenza, da rendersi nel termine perentorio di novanta giorni.

Per il passato (cioè per i lavori compiuti entro e non oltre il 30 settembre 2004), l'art. 1, comma 37, prevede esplicitamente l'estinzione di ogni reato in materia paesaggistica, previo accertamento della compatibilità paesaggistica, qualora le tipologie edilizie realizzate e i materiali utilizzati, anche se diversi da quelli indicati nell'eventuale autorizzazione, rientrino fra quelli previsti e assentiti dagli strumenti di pianificazione paesaggistica, ove vigenti, o, in mancanza, se siano giudicati compatibili con il contesto paesaggistico (lettera *a*), e purché i trasgressori abbiano previamente pagato la sanzione pecuniaria, maggiorata, di cui all'art. 167, e inoltre una sanzione pecuniaria aggiuntiva, determinata dall'autorità amministrativa (lettera *b*, n. 1 e n. 2).

Al riguardo, la Corte constata che tale disciplina attiene strettamente al trattamento penale degli abusi, il che induce a commisurare l'intervento legislativo statale, pur se relazionato alla materia dell'ambiente e dei beni culturali, al parametro dell'art. 117, secondo comma, lettera *l),* Cost. ("ordinamento penale").

Sul punto, ricorda che il potere di incidere sulla sanzionabilità penale spetta solo al legislatore statale, cui va riconosciuta discrezionalità in materia di estinzione del reato o della pena, o di non procedibilità. La considerazione del trattamento penale assume, d'altro canto, preminenza agli effetti delle competenze legislative, pur nella generica riconducibilità ad altra materia delle norme precettive la cui violazione è sanzionata.

L'irrilevanza penale dell'abuso non tocca gli aspetti urbanistici, per i quali le Regioni non vedono scalfita la loro competenza nella previsione delle sanzioni amministrative in materia edilizia. È del resto pacifico, nella giurisprudenza penale e amministrativa, che la valutazione espressa in sede di giudizio penale per il reato paesaggistico non vincola le determinazioni amministrative in materia edilizia.

È da ritenere, quindi, salva l'applicabilità delle sanzioni amministrative che colpiscono gli abusi edilizi, che la Regione può opportunamente disciplinare nell'ambito della propria competenza di dettaglio in materia di governo del territorio.

Riguardo all'estinzione dei reati pregressi, vale la considerazione della finalità esclusivamente penalistica della norma impugnata: questa non si occupa delle sanzioni amministrative in materia edilizia, e si ammette, per gli abusi passati, l'estinzione del reato, sempre previo accertamento di compatibilità paesaggistica, ma anche a condizione che (art. 1, comma 37, lettera *b*, n. 1) «i trasgressori abbiano previamente pagato la sanzione pecuniaria di cui all'art. 167 maggiorata da un terzo alla metà». Le sanzioni amministrative a tutela del paesaggio restano applicabili, pur se limitate alla tipologia pecuniaria, attesa la minima rilevanza degli abusi: a maggior ragione va ritenuta l'autonomia e l'eventuale applicabilità, ove ne ricorrano i presupposti, delle sanzioni a presidio di tutti gli altri valori che convergono sul territorio, in particolare di quelle in materia edilizia, di competenza regionale.

Quanto alla previsione del parere vincolante della Soprintendenza nella procedura di accertamento di conformità, che si conclude con un atto di competenza della regione o dell'ente locale delegato, va ribadito che gli effetti dell'accertamento di conformità appaiono limitati alla punibilità degli abusi, che non investe le sanzioni amministrative, né quelle edilizie, ma neppure quelle paesaggistiche. Ai fini del riparto delle competenze, dunque, la potestà autorizzatoria regionale non appare scalfita, posto che l'accertamento postumo di compatibilità paesaggistica non comporta autorizzazione in sanatoria né tocca la disciplina autorizzatoria in materia di tutela dei beni paesaggistici.

L'art. 1, comma 36, lettera *c),* della legge n. 304 del 2004, non fa altro che rendere applicabile, su iniziativa dell'interessato, il modello di procedimento per il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, estrapolando dalla sequenza degli atti – il provvedimento finale è emesso dall'organo titolare della funzione autorizzatoria, la Regione, appunto, o il Comune delegato – il parere di un organo statale, la Soprintendenza, ai soli fini del riscontro delle condizioni oggettive di irrilevanza penale degli interventi in assenza o in difformità dell'autorizzazione: l'uniformità di metodi di valutazione sul territorio nazionale, che è inerente al trattamento penale degli abusi, è tale da giustificare la "chiamata in sussidiarietà" dello Stato nelle funzioni amministrative.

4.1.9. «Determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale»

Per quanto attiene alla competenza inerente alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, particolarmente rilevanti sono le affermazioni contenute nella sentenza n. **134**, resa nel giudizio avente ad oggetto l'art. 1, comma 169, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, che affida ad un regolamento del Ministro della salute la determinazione degli «standard qualitativi, strutturali, tecnologici, di processo e possibilmente di esito, e quantitativi, di cui ai livelli essenziali di assistenza» sanitaria.

Quanto alla individuazione del titolo di competenza legislativa di cui la disposizione impugnata è espressiva, la Corte ritiene che la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni sanitarie interseca in modo significativo la sfera di competenza legislativa concorrente assegnata dagli statuti speciali alle due ricorrenti nella materia «igiene e sanità» (art. 5, numero 16, dello statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia; art. 9, numero 10, dello statuto della Regione Trentino-Alto Adige), piuttosto che quella primaria relativa all'"ordinamento degli uffici" (art. 8, n. 1, dello statuto della Regione Trentino-Alto Adige), posto che questa ultima competenza appare recessiva, a fronte delle evidenti finalità di tutela della salute connesse alla disciplina legislativa in esame.

Per quanto riguarda la materia incisa dalle disposizioni impugnate, la Corte ricorda che la competenza legislativa concorrente concernente la «tutela della salute» (art. 117, terzo comma, della Costituzione) è «assai più ampia» rispetto alla precedente relativa all'«assistenza ospedaliera» (sentenza n. 270 del 2005) ed esprime «l'intento di una più netta distinzione fra la competenza regionale a legiferare in queste materie e la competenza statale, limitata alla determinazione dei principi fondamentali della disciplina» (sentenza n. 282 del 2002).

Quindi, anche in riferimento alle attribuzioni proprie delle parti ricorrenti deve ritenersi che in questa materia l'applicazione dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 trovi fondamento nella maggiore estensione della "tutela della salute" rispetto alle corrispondenti competenze statutarie in materia sanitaria, di cui la Corte ha in più occasioni sottolineato il carattere contenuto, atteso che esse non si risolvono «in una materia pienamente assimilabile agli altri settori di competenza regionale, sia per la particolare intensità dei limiti cui sono in tal campo sottoposte la legislazione e l'amministrazione delle Regioni, sia per le peculiari forme e modalità di finanziamento della relativa spesa pubblica» (sentenze n. 452 del 1989; n. 294 del 1986 e n. 245 del 1984).

La riconduzione delle attribuzioni dei soggetti ad autonomia speciale in materia sanitaria all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, implica però il contemporaneo assoggettamento delle stesse ai «limiti, espressi od impliciti, contenuti nel nuovo Titolo V» della Costituzione (sentenza n. 383 del 2005), e, in particolare, all'esercizio della competenza esclusiva dello Stato in punto di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

In ordine al regime giuridico dei limiti che possono essere apposti, sulla base dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione, all'autonomia delle Regioni in tema di tutela della salute, la Corte sottolinea che la rilevante compressione dell'autonomia regionale che consegue alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, se «attribuisce al legislatore statale un

fondamentale strumento per garantire il mantenimento di una adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti, pur in un sistema caratterizzato da un livello di autonomia regionale e locale decisamente accresciuto», esige «che queste scelte, almeno nelle loro linee generali, siano operate dallo Stato con legge, che dovrà inoltre determinare adeguate procedure e precisi atti formali per procedere alle specificazioni ed articolazioni ulteriori che si rendano necessarie» (sentenza n. 88 del 2003).

La Corte rileva poi che l'art. 6 del decreto-legge 18 settembre 2001, n. 347, quale modificato dalla legge di conversione 16 novembre 2001, n. 405, ha disciplinato un apposito procedimento per la determinazione dei livelli essenziali, prevedendo un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro della salute di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, e che su questa base è stato adottato il d.P.C.m. 29 novembre 2001. Successivamente l'art. 54 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, ha confermato questa procedura, specificando anche che le modifiche ai LEA «sono definite di intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano».

La disposizione impugnata, pur confermando esplicitamente la disciplina dell'art. 54 della legge n. 289 del 2002 per la determinazione dei LEA, prevede per la fissazione degli *standards* una nuova procedura, ovvero un regolamento del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, «sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano».

Trattandosi di integrazioni e specificazioni sul versante attuativo dei LEA esistenti nel settore sanitario non può essere negata la possibilità del legislatore statale di giungere ad un livello di specificazione delle prestazioni che faccia venire meno il requisito della loro essenzialità, essendo questo tipo di valutazioni costituzionalmente affidato proprio al legislatore statale.

Di conseguenza, se la individuazione degli *standards* non può trovare legittimazione costituzionale che nella già richiamata lettera *m*) del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione, la relativa disciplina deve essere omogenea a quella prevista espressamente per i LEA, ove si ipotizzi, come nel caso del comma 169 della legge n. 311 del 2004, che la loro adozione avvenga tramite una procedura non legislativa; né assume rilevanza l'attribuzione del relativo potere normativo ad un regolamento ministeriale, dal momento che, operandosi nell'ambito di una materia di competenza esclusiva statale, la potestà normativa secondaria spetta allo Stato, ai sensi dell'art. 117, sesto comma, della Costituzione.

Ciò che, invece, rileva è la ingiustificata riduzione delle modalità di coinvolgimento in questo procedimento delle Regioni (la mera richiesta di un parere alla Conferenza unificata), rispetto a quanto ribadito nello stesso comma 169 per la modificazione dei LEA in riferimento a *standards* che apporterebbero limitazioni di norma ancora più incisive all'autonomia regionale, in quanto connesse alla fase di concretizzazione dei LEA; se anche la determinazione degli *standards* trova giustificazione costituzionale nella lettera *m)* del secondo comma dell'art. 117 Cost., non può evidentemente ipotizzarsi che venga meno per essi proprio la più incisiva forma di leale collaborazione fra Stato e Regioni prevista dalla legislazione vigente per la determinazione dei LEA mediante procedure non legislative.

Né può sottacersi il paradosso che sarebbe costituito dall'esistenza di due diverse modalità di coinvolgimento delle Regioni rispetto a fenomeni tra loro profondamente contermini, come la determinazione dei LEA e la determinazione di quei particolari LEA che sarebbero costituiti dagli *standards* specificativi od attuativi dei primi.

Viene pertanto dichiarata la illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 169, della legge n. 311 del 2004, nella parte in cui prevede che il regolamento del Ministro della salute che determina gli standard sia adottato "sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano", anziché "previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano".

Analogamente, viene dichiarata la illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 169, della legge n. 311 del 2004, nella parte in cui prevede che il regolamento del Ministro della salute che individua le tipologie di assistenza e i servizi del Piano sanitario nazionale per fini diversi da quelli di cui al comma 293 della legge n. 266 del 2005, sia adottato "sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano", anziché "previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano". Infatti, la determinazione delle tipologie di assistenza e dei servizi, relativi alle aree di offerta individuate dal Piano sanitario nazionale, costituisce una fase della individuazione in via non legislativa dei LEA e quindi non appare giustificabile una diversità di partecipazione delle Regioni nel relativo procedimento di specificazione.

Infondata è, invece, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 169, della legge n. 311 del 2004, sollevata per violazione del principio di legalità sostanziale, dal momento che la legge non detterebbe «alcuna disciplina di base idonea a circoscrivere il potere normativo secondario».

Proprio la richiamata sentenza n. 88 del 2003 ha messo, infatti, in luce che già la prima legislazione in tema di «livelli essenziali di assistenza» nel settore sanitario e precedente alla adozione del nuovo Titolo V, contenuta nel d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, conteneva alcuni, ancorché generali, criteri per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni sanitarie, pur rinviandone la specificazione al Piano sanitario nazionale. Le modifiche successive hanno, da una parte, determinato la procedura da seguire per la determinazione in via amministrativa dei LEA, ma, dall'altra, hanno mantenuto i principi precedenti ed il ruolo di quadro generale di riferimento del Piano sanitario nazionale.

Alla luce di ciò, la determinazione degli *standards* e dei LEA è delimitata dai principi generali del d.lgs. n. 502 del 1992 e dalle determinazioni del Piano sanitario nazionale, mentre sul piano procedurale resta prevista in ogni caso l'intesa in sede di Conferenza permanente. Tenendo presente che si opera nell'ambito di una materia altamente tecnica come quella della individuazione delle prestazioni relative all'assistenza sanitaria, le pur limitate predeterminazioni legislative di criteri e di limiti al potere normativo secondario appaiono sufficienti per escludere il vizio denunciato.

Sempre con riferimento ai livelli essenziali delle prestazioni, nella sentenza n. **248** si sottolinea che se è evidente che le leggi regionali non possono pretendere di esercitare una funzione normativa riservata in via esclusiva al legislatore statale, nel contempo quest'ultimo non può invocare tale competenza di carattere trasversale (sentenza n. 282 del 2002) per richiamare a sé l'intera disciplina delle materie cui essa possa di fatto accedere; disciplina nell'ambito della quale, viceversa, se di titolarità regionale, resta integra la potestà stessa della Regione di sviluppare ed arricchire il livello e la qualità delle prestazioni garantite dalla legislazione statale, in forme compatibili con quest'ultima. Infatti, «il potere di predeterminare eventualmente – sulla base di apposite disposizioni di legge – i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, anche nelle materie che la Costituzione affida alla competenza legislativa delle Regioni, non può trasformarsi nella pretesa dello Stato di disciplinare e gestire direttamente queste materie, escludendo o riducendo radicalmente il ruolo delle Regioni. In ogni caso, tale titolo di legittimazione può essere invocato solo in relazione a specifiche prestazioni delle quali la normativa nazionale definisca il livello essenziale di erogazione, mentre esso non è utilizzabile al fine di individuare il fondamento costituzionale della disciplina, da parte dello Stato, di interi settori materiali».

Il titolo competenziale di cui alla lettera *m*) del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione viene in rilievo anche nella sentenza n. **399**, in cui la Corte nega che le competenze della Regione Friuli-Venezia Giulia risultino violate dagli artt. 3, 4, 5, 8 e 12 del decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 195 (Attuazione della direttiva 2003/4/CE sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale).

La disciplina delle informazioni in tema di ambiente non appartiene alla materia «tutela

dell'ambiente», di competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., ma si inserisce nel vasto ambito della tutela del diritto di accesso del pubblico ai documenti amministrativi. Ciò non vale tuttavia ad escludere la competenza legislativa dello Stato in materia, giacché l'accesso ai documenti amministrativi attiene, di per sé, ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. In questo senso si esprime l'art. 22, comma 2, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), modificata dalla legge 11 febbraio 2005, n. 15 (Modifiche ed integrazioni alla legge 7 agosto 1990, n. 241, concernenti norme generali sull'azione amministrativa), che fa salva «la potestà delle regioni e degli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, di garantire livelli ulteriori di tutela».

Dalla norma costituzionale e dalla legge statale citate emerge un sistema composito di tutela del diritto all'accesso, che si articola nella necessaria disciplina statale dei livelli essenziali e nella eventuale disciplina regionale o locale di livelli ulteriori. Su questi presupposti, si deve escludere che non spettasse allo Stato dare attuazione alla direttiva comunitaria 2003/4/CE in materia di informazione ambientale, proprio perché sullo Stato incombe il dovere di fissare i livelli essenziali di tutela, validi per l'intero territorio nazionale, anche in questo settore.

La sentenza n. **398** applica i medesimi principi in sede di scrutinio degli artt. 13-15 della legge regionale del Friuli-Venezia Giulia, che attua la precitata direttiva sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale.

La Corte osserva che l'oggetto delle norme impugnate non è la tutela dell'ambiente, ma la tutela del diritto dei cittadini ad accedere alle informazioni ambientali, attinente ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. La Corte precisa, peraltro, che «resta ferma la potestà delle regioni e degli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, di garantire livelli ulteriori di tutela».

Gli articoli della legge regionale impugnata si attengono ai limiti tracciati dalla legislazione statale in materia di diritto di accesso del pubblico alle informazioni, prevedendo specifiche norme sull'informazione ambientale, che non sono rivolte, pertanto, alla tutela dell'ambiente, ma ad una migliore conoscenza, da parte dei cittadini, dei problemi ambientali concreti. Ciò è confermato dall'art. 14, comma 2, della legge regionale impugnata, il quale prevede che «il diritto di accesso all'informazione ambientale è esercitato nei confronti dell'amministrazione regionale e degli enti regionali secondo le modalità stabilite dagli articoli 58 e seguenti della legge regionale n. 7 del 2000». Il primo comma del medesimo articolo, che si riferisce al «diritto di accesso all'informazione ambientale in possesso delle amministrazione pubbliche», deve essere interpretato alla luce del citato comma 2, escludendosi pertanto che la Regione possa legiferare in merito all'accesso ad atti, documenti o notizie in possesso di amministrazioni statali.

4.1.10. «Norme generali sull'istruzione»

La sentenza n. **102** ha ad oggetto la compenetrazione tra la competenze esclusiva statale in materia di «norme generali sull'istruzione» ed i margini di autonomia lasciati agli atenei.

La Corte afferma che l'art. 2, comma 2, lettera *b*), della legge della Regione Campania 20 dicembre 2004, n. 13), nella parte in cui prevede l'istituzione di scuole di eccellenza e di master; interviene in un settore (della materia) dell'istruzione – quello della disciplina degli studi universitari – nel quale alle università è affidata, ai sensi dell'art. 33, ultimo comma, della Costituzione, la competenza a definire, nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato, i propri ordinamenti, che ovviamente ricomprendono le scelte relative all'istituzione dei singoli corsi.

Coerentemente con tale quadro costituzionale, l'art. 17, comma 95, della legge 15 maggio 1997, n. 127 dispone che l'ordinamento degli studi dei corsi universitari sia disciplinato dagli atenei «in conformità a criteri generali definiti [...] con uno o più decreti del Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica», ai quali è tra l'altro demandata «la previsione di nuove tipologie di corsi e di titoli universitari».

Il decreto ministeriale 22 ottobre 2004, n. 270, da ultimo emanato in attuazione della suddetta norma di legge, individua all'art. 3 i titoli e i corsi di studio universitari, disponendo (al comma 9) che «le università possono attivare, disciplinandoli nei regolamenti didattici di ateneo, corsi di perfezionamento scientifico e di alta formazione permanente e ricorrente, successivi al conseguimento della laurea o della laurea magistrale, alla conclusione dei quali sono rilasciati i master universitari di primo e di secondo livello».

La norma impugnata, in quanto lesiva della competenza attribuita all'autonomia universitaria, viene dunque dichiarata illegittima.

In ordine ad altra disposizione contestualmente impugnata, la Corte sottolinea che l'art. 2, comma 2, lettera *d*), della medesima legge regionale, altro non esprime se non l'impegno della Regione a recepire gli accordi di programma tra ministero, atenei e altri soggetti pubblici e privati nel proprio programma triennale di interventi finalizzati al raggiungimento alla promozione e valorizzazione delle università della Campania. Ed è evidente come un siffatto impegno al rispetto dello strumento statale (accordo di programma) non possa comportare in quanto tale la denunciata violazione delle competenze statali.

4.1.11. «Legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane»

La Corte, con la sentenza n. **29**, dichiara l'incostituzionalità dell'art. 7, comma 4, lettera *g*), della legge regionale dell'Abruzzo 5 agosto 2004, n. 23, che prevede l'ineleggibilità a sindaco, presidente della Provincia, consigliere comunale, provinciale e circoscrizionale dei Comuni e delle Province titolari del capitale sociale delle società affidatarie della gestione del servizio pubblico, per i legali rappresentanti ed i componenti degli organi esecutivi delle società medesime.

Al riguardo, si ritiene che la norma regionale, disciplinando un caso di ineleggibilità a cariche elettive in enti locali territoriali, invade la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia "organi di governo" di Comuni, Province e Città metropolitane, prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera *p*), della Costituzione. Né rileva che, in parte, la disposizione impugnata coincida con quanto previsto dalla legislazione statale negli artt. 60, 61 e 63 del d.lgs. n. 267 del 2000, dal momento che, vertendosi in materia riservata in modo esclusivo allo Stato, la Regione non è legittimata ad adottare nella materia stessa alcuna disciplina, ancorché in parte coincidente con quella statale.

4.1.12. «Tutela dell'ambiente [e] dell'ecosistema»

Nella sentenza n. **182** si riafferma che la tutela tanto dell'ambiente quanto dei beni culturali è riservata allo Stato (art. 117, secondo comma, lettera *s*, Cost.), mentre la valorizzazione dei secondi è di competenza legislativa concorrente (art. 117, terzo comma, Cost.): da un lato, spetta allo Stato il potere di fissare principi di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale, e, dall'altro, le leggi regionali, emanate nell'esercizio di potestà concorrenti, possono assumere tra i propri scopi anche finalità di tutela ambientale, purché siano rispettate le regole uniformi fissate dallo Stato. Appare, in sostanza, legittimo, di volta in volta, l'intervento normativo (statale o regionale) di maggior protezione dell'interesse ambientale.

Pronunciandosi in tema di gestione dei rifiuti, la Corte, con la sentenza n. **247**, dichiara l'incostituzionalità dell'art. 1 della legge regionale del Molise 27 maggio 2005, n. 22, nella parte in cui vieta il deposito, anche temporaneo, e lo stoccaggio di materiali nucleari non prodotti nel territorio regionale, ad esclusione dei materiali necessari per scopi sanitari e per la ricerca scientifica.

Ricorda la Corte che analoga questione è stata già esaminata dalla sentenza n. 62 del 2005, avente ad oggetto l'impugnativa di altre similari leggi regionali, che, parimenti, contenevano una

disciplina limitativa del transito e dello stoccaggio di rifiuti radioattivi non prodotti nel territorio della Regione. Nella menzionata pronuncia, dichiarativa dell'illegittimità costituzionale delle tre leggi regionali impugnate, la Corte ha ribadito che la materia dell'ambiente e dell'ecosistema rientra nella competenza esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.), anche se ciò non esclude il concorso di normative regionali, fondate sulle rispettive competenze (quale quella afferente alla salute e al governo del territorio: art. 117, terzo comma, Cost.), volte al conseguimento di finalità di tutela ambientale.

Inoltre, la Corte ha escluso che la Regione possa adottare misure dirette ad ostacolare la circolazione di persone e cose tra le Regioni; ed ha affermato che le leggi regionali, allora impugnate, violavano anche tale specifico ulteriore limite (art. 120, primo comma, Cost.).

Si ribadisce altresì che il problema dello smaltimento dei rifiuti radioattivi, che ha una dimensione nazionale, non può essere risolto dal legislatore regionale in base al criterio della c.d. autosufficienza a livello regionale, dovendo invece tenersi conto della possibile irregolare distribuzione di tali rifiuti sul territorio nazionale.

La materia «ambiente» è venuta in considerazione anche con specifico riguardo alla disciplina dell'attività venatoria.

Con la sentenza n. **313**, la Corte annulla la delibera n. 88 del 17 febbraio 2004 della Giunta regionale della Regione Calabria, che ha disposto la modifica del calendario venatorio 2003/2004, prevedendo la possibilità di cacciare determinate specie animali nel periodo dal 21 febbraio al 21 marzo del 2004, in tal modo allungando il periodo della attività venatoria.

In proposito la Corte ribadisce che la delimitazione temporale del prelievo venatorio disposta dall'art. 18 della legge n. 157 del 1992 è da considerare come rivolta ad assicurare la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili, corrispondendo quindi, sotto questo aspetto, all'esigenza di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, il cui soddisfacimento l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione attribuisce alla competenza esclusiva dello Stato, in particolare, mediante la predisposizione di *standard* minimi e uniformi di tutela della fauna, nei quali rientrano, da un lato, l'elencazione delle specie cacciabili e, dall'altro, la disciplina delle modalità di caccia. Il provvedimento impugnato ha inciso proprio su questo nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica, prorogando la stagione venatoria oltre il termine previsto dalla legge statale, in assenza di peculiari esigenze del territorio calabrese, e, quindi, ha così violato uno *standard* di tutela uniforme valido per l'intero territorio nazionale e pertanto riservato alla competenza esclusiva dello Stato.

Su analoga *ratio* si basa la dichiarazione di incostituzionalità, contenuta nella sentenza n. **441**, dell'art. 26 della legge regionale della Lombardia 16 agosto 1993, n. 26, che, al comma 5, prevede la possibilità per i cacciatori di detenere richiami vivi privi di anello di riconoscimento, detenzione che è considerata legittima, per i richiami di cattura, sulla base della documentazione esistente presso la Provincia e, per i richiami di allevamento, sulla base della documentazione in possesso del cacciatore.

Tale disciplina si pone in contrasto con l'art. 5 della legge n. 157 del 1992, il quale prevede, al comma 7, che «è vietato l'uso di richiami che non siano identificabili mediante anello inamovibile, numerato secondo le norme regionali che disciplinano anche la procedura in materia» e, al successivo comma 8, che la «sostituzione di un richiamo può avvenire soltanto dietro presentazione all'ente competente del richiamo morto da sostituire».

La norma statale sopra riportata, nel disciplinare le modalità di esercizio della caccia, fissa *standards* minimi e uniformi di tutela della fauna la cui determinazione appartiene in via esclusiva alla competenza del legislatore statale. Da ciò consegue che l'impugnata norma regionale, nel consentire, seppure previa tenuta di apposita documentazione, la possibilità di rimuovere il suddetto anello, introduce una deroga alla citata disciplina statale, deroga che contrasta con la finalità di tutela da quest'ultima perseguita, non potendosi in alcun modo ritenere fungibile il sistema di controllo previsto dall'art. 5 della legge n. 157 del 1992 con quello introdotto dal

legislatore regionale.

Non fondata, invece, risulta – secondo quanto stabilito nella sentenza n. **332** – la questione relativa all'art. 1, comma 5 della legge della Regione Emilia-Romagna 12 luglio 2002, n. 14, nella parte in cui prevede che le aziende faunistico-venatorie ed agri-turistico venatorie provvedono ad abbattere gli ungulati «in base alle vigenti direttive regionali relative alla gestione delle Aziende medesime ed al vigente regolamento regionale concernente la gestione faunistico-venatoria».

Orbene, poiché la norma impugnata si limita a rinviare, quanto alla definizione della disciplina della caccia all'interno delle aziende faunistico-venatorie, ad un regolamento e a direttive regionali, essa risulta priva di autonomo carattere precettivo e inidonea ad incidere sul riparto delle competenze legislative fissato dall'art. 117 della Costituzione.

Non è fondata neppure la questione relativa all'art. 4, comma 2, lettera *c*), nella parte in cui prevede, dal 1° ottobre al 30 novembre, ulteriori due giornate settimanali per la caccia alla fauna migratoria da appostamento, senza che tale concessione sia subordinata ad una valutazione necessariamente congrua del parere dell'Istituto Nazionale per la Fauna Selvatica (INFS), richiesto dall'art. 18, comma 6 della legge n. 157 del 1992. Il presupposto interpretativo del ricorrente è, infatti, erroneo, poiché il richiamato art. 18, al comma 5, stabilisce il limite di tre giornate di caccia settimanali prevedendo, al successivo comma 6, la possibilità per le regioni di derogare a tale limite nel periodo dal 1° ottobre al 30 novembre, «sentito» l'INFS e tenuto conto delle consuetudini locali. Risulta da ciò che la norma statale evocata prevede una mera interlocuzione tra l'ente territoriale e l'INFS, senza che il parere da quest'ultimo espresso si possa considerare vincolante per la Regione ai fini dell'esercizio legittimo della deroga.

La sentenza n. **398** ha ad oggetto un ambito disciplinare affatto diverso, ancorché sempre da ricondursi alla materia ambientale.

La Corte non ravvisa una violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di "tutela dell'ambiente" nel Capo I della legge regionale del Friuli-Venezia Giulia 6 maggio 2005, n. 11, dove si stabilisce che «le disposizioni contenute nel presente capo danno attuazione nel territorio della Regione Friuli-Venezia Giulia alla direttiva 2001/42/CE (in tema di valutazione di impatto ambientale strategica VAS), con riferimento alle materie di competenza regionale e nel rispetto dei principi generali desumibili dalla medesima, nonché dei principi e criteri direttivi generali contenuti nella normativa statale».

Al riguardo, la Corte ritiene che la valutazione ambientale strategica, disciplinata dalla direttiva 2001/42/CE, pur attenendo alla materia «tutela dell'ambiente», non escluda ogni competenza del legislatore regionale. La Corte ha più volte sottolineato la peculiarità della materia in esame, ponendo in rilievo la sua intrinseca "trasversalità", con la conseguenza che, in ordine alla stessa, «si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale» (sentenza n. 407 del 2002), e che «la competenza esclusiva dello Stato non è incompatibile con interventi specifici del legislatore regionale che si attengano alle proprie competenze» (sentenza n. 259 del 2004).

La "trasversalità" della materia «tutela dell'ambiente» emerge, con particolare evidenza, con riguardo alla valutazione ambientale strategica, che abbraccia anche settori di sicura competenza regionale. Posto ciò, dall'esame del Capo I della legge impugnata non vengono in rilievo norme destinate ad incidere in campi di disciplina riservati allo Stato. A questa conclusione contribuiscono anche due clausole in base alle quali la legislazione regionale si adegua ai principi e criteri generali della legislazione statale anche successiva, mentre, nell'ipotesi di norme regionali in contrasto, le stesse vengono automaticamente sostituite, nell'applicazione concreta, dalle norme statali, sino a quando la Regione non provveda ad emanare leggi di adeguamento.

In definitiva, la Regione, tramite il Capo I della legge impugnata, da una parte, circoscrive l'attuazione da essa data alla direttiva 2001/42/CE alle sole materie di propria competenza, e, dall'altra, si impegna a rispettare i principi e criteri generali della legislazione statale e ad

adeguare progressivamente a questi ultimi la propria normativa.

Un altro settore in cui viene in rilievo la competenza in materia di tutela dell'ambiente è quello analizzato nella sentenza n. **246**, con cui la Corte respinge la doglianza riferita al comma 3, dell'art. 1 della legge della Regione Emilia-Romagna 23 dicembre 2004, n. 26, nella parte in cui si prevede che, «nel perseguire la finalità di promuovere lo sviluppo sostenibile del sistema energetico regionale, la Regione e gli enti locali pongono a fondamento della programmazione degli interventi di rispettiva competenza i seguenti obiettivi generali: […] *c*) definire gli obiettivi di riduzione delle emissioni inquinanti e climalteranti e assicurare le condizioni di compatibilità ambientale, paesaggistica e territoriale delle attività di cui al comma 2».

Al riguardo la Corte ribadisce che la circostanza che una determinata disciplina sia ascrivibile alla materia "tutela dell'ambiente", se certamente comporta il potere dello Stato di dettare standard di protezione uniformi validi su tutto il territorio nazionale e non derogabili in senso peggiorativo da parte delle Regioni, non esclude affatto che le leggi regionali emanate nell'esercizio della potestà concorrente di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, o di quella "residuale" di cui all'art. 117, quarto comma, possano assumere fra i propri scopi anche finalità di tutela ambientale.

La disposizione impugnata si inserisce senza dubbio nel quadro della disciplina dell'energia che, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, è attribuita alla potestà legislativa concorrente dello Stato e delle Regioni. Essa, se pure individua, tra gli obiettivi che intende perseguire attraverso i propri interventi in campo energetico, quello di ridurre le emissioni inquinanti e di assicurare le condizioni di compatibilità ambientale nello svolgimento di determinate attività, non invade l'ambito di competenza riservato al legislatore statale dall'art. 117, lettera *s)* della Costituzione e non viola alcun principio fondamentale, dal momento che non determina l'effetto di derogare agli *standards* di protezione minima degli equilibri ambientali stabiliti dallo Stato, né tanto meno assegna alla Regione il compito di fissare valori-limite per le emissioni o *standards* di protezione dell'ambiente e del paesaggio.

Con riferimento alla protezione dell'inquinamento, uno dei settori più significativi tra quelli che rientrano nella materia ambientale, la sentenza n. **103** esamina l'impugnativa avverso la legge della Regione Abruzzo 13 dicembre 2004, n. 45 (Norme per la tutela della salute e la salvaguardia dell'ambiente dall'inquinamento elettromagnetico) nonché avverso la legge della Regione Abruzzo 3 marzo 2005, n. 11, recante modifiche alla suindicata legge regionale.

In proposito, la Corte ritiene opportuno premettere, su un piano generale, di avere già affermato che compete allo Stato, nel complessivo sistema di definizione degli *standards* di protezione dall'inquinamento elettromagnetico di cui alla legge 22 febbraio 2001, n. 36 (Legge quadro sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici), la fissazione delle soglie di esposizione e, dunque, nel lessico legislativo, la determinazione dei limiti di esposizione, dei valori di attenzione e degli obiettivi di qualità, limitatamente, per questi ultimi, alla definizione dei valori di campo «ai fini della progressiva minimizzazione dell'esposizione». Spetta, invece, alla competenza delle Regioni la disciplina dell'uso del territorio in funzione della localizzazione degli impianti di comunicazione e quindi la indicazione degli obiettivi di qualità, consistenti in criteri localizzativi degli impianti stessi; detti criteri devono, però, rispettare le esigenze della pianificazione nazionale di settore e non devono essere, nel merito, «tali da impedire od ostacolare ingiustificatamente l'insediamento» degli impianti.

La Corte passa quindi ad esaminare l'art. 2, comma 5 della legge regionale n. 11 del 2005, che ha aggiunto all'art. 2 della legge regionale n. 45 del 2004 il comma 1-*bis*, del seguente tenore: «la Regione prescrive ed incentiva i gestori all'utilizzo delle migliori tecnologie disponibili sul mercato».

Dopo avere preliminarmente osservato che l'impugnazione proposta dallo Stato ha ad oggetto la disposizione del comma 1-*bis* per la sua incidenza su quanto stabilito dalla lettera *c*) del precedente comma 1, ovvero con riferimento alla trasmissione e distribuzione dell'energia

elettrica con tensione non superiore a 150 Kv, la Corte ritiene che la previsione relativa all'utilizzo delle «migliori tecnologie disponibili», con riferimento a quanto stabilito dalla disposizione contemplata nella suddetta lettera *c*), non è costituzionalmente legittima. Nel settore, infatti, della «trasmissione» e «distribuzione dell'energia elettrica» sussistono esigenze di unitarietà nella determinazione, tra l'altro, dei criteri tecnici, che non ammettono interferenze da parte delle Regioni per effetto di autonome previsioni legislative, come quella in esame, le quali, imponendo ai gestori che operano a livello regionale l'utilizzo di distinte tecnologie, eventualmente anche diverse da quelle previste dalla normativa statale, possano «produrre una elevata diversificazione della rete di distribuzione della energia elettrica, con notevoli inconvenienti sul piano tecnico ed economico». Deve, pertanto, essere riconosciuto esclusivamente allo Stato, in questa materia, il compito, tra l'altro, di prescrivere l'utilizzo di determinate tecnologie, sia al fine di assicurare la tutela dell'ambiente e del paesaggio e di promuovere l'innovazione tecnologica e le azioni di risanamento volte a minimizzare l'intensità e gli effetti dei campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici, sia al fine di assicurare unitarietà ed uniformità alla rete nazionale.

Non fondata si rivela, invece, la questione relativa all'art. 4 della legge n. 11 del 2005, che ha modificato i commi 1, 2 e 8 dell'art. 11 della legge n. 45 del 2004.

Il ricorrente muove da un erroneo presupposto interpretativo, ritenendo che la disposizione in esame contenga norme relative al procedimento di rilascio delle autorizzazioni per l'installazione di impianti di comunicazione elettronica, che si pongano in contrasto con le esigenze di unitarietà sottese alle disposizioni statali (art. 87 del d.lgs. n. 259 del 2003) che regolamentano il suddetto procedimento.

La disposizione impugnata si limita, invece, a disciplinare i criteri di localizzazione degli impianti, stabilendo che il Comune, nel piano regolatore generale o nella variante allo strumento urbanistico, definisce i siti tecnologici «dove saranno localizzate o delocalizzate le antenne per la telefonia mobile rispondendo a criteri di funzionalità delle reti e dei servizi». Nel dettare tale norma la Regione ha esercitato la propria competenza legislativa, che ricomprende la determinazione dei criteri localizzativi e degli *standards* urbanistici, afferenti all'uso del proprio territorio, a condizione che siano rispettate le esigenze della pianificazione nazionale degli impianti e che detti criteri non siano, nel merito, «tali da impedire od ostacolare ingiustificatamente l'insediamento degli stessi» impianti. D'altronde, la norma impugnata espressamente prevede che il Comune, nel procedere alla localizzazione o delocalizzazione delle antenne, ha l'obbligo di attenersi ai «criteri di funzionalità delle reti e dei servizi», sicché può ritenersi assicurato anche il coordinamento tra le esigenze connesse alla gestione del territorio e quelle derivanti dalla necessità di non interferire con la funzionalità delle reti e dei servizi.

È censurato, infine, l'art. 5, comma 3, della legge regionale n. 11 del 2005, che ha modificato l'art. 16, comma 5, della legge n. 45 del 2004.

Il citato articolo 16, comma 5, della legge n. 45 del 2004, nella versione originaria, così recitava: «nelle aree soggette a vincoli imposti da leggi statali e regionali, nonché dagli strumenti territoriali e urbanistici a tutela degli interessi storici, artistici, architettonici, archeologici, paesistici ed ambientali, il parere favorevole della Regione è rilasciato a condizione che nel territorio vincolato l'elettrodotto corra in cavo sotterraneo e siano previste, in fase di progettazione, particolari misure onde evitare danni irreparabili ai valori paesaggistici ed ambientali». Il successivo art. 5, comma 3, della legge n. 11 del 2005 ha modificato detta disposizione stabilendo, da un lato, che il parere «può essere rilasciato», anziché «è rilasciato»; dall'altro, che nel territorio vincolato passi l'elettrodotto o – si è aggiunto rispetto all'originaria formulazione – «porzione di esso», in cavo sotterraneo.

Per la Corte, la disposizione impugnata, contrariamente a quanto ritenuto dalla difesa statale, non pone alcun nuovo vincolo diretto su determinate aree, ma si limita a prescrivere semplicemente una modalità di costruzione dell'elettrodotto (mediante, cioè, interramento dei cavi o di porzione di essi, con misure che evitino danni irreparabili ai valori paesaggistici e ambientali)

su zone già soggette a vincoli statali o regionali, che si risolve in una prescrizione di dettaglio attinente al governo e all'uso del territorio e quindi rientrante nell'ambito della potestà legislativa concorrente regionale e non invece nell'ambito della "materia" statale della "tutela dei beni culturali". D'altronde, la Corte, con la sentenza n. 307 del 2003, ha riconosciuto la sussistenza della competenza delle Regioni per tutto ciò che attiene all'uso del territorio anche con riferimento al settore della realizzazione della rete per le comunicazioni elettroniche, con il solo limite, che nella specie è stato osservato, che «criteri localizzativi e standard urbanistici rispettino le esigenze della pianificazione nazionale degli impianti e non siano, nel merito, tali da impedire od ostacolare ingiustamente l'insediamento degli stessi».

Non senza dire, infine, che l'intervento della Regione si esplica soltanto per il tramite di un "parere", che non esclude la possibilità per le competenti autorità statali, cui venga indirizzato, di disattenderlo quando sussistano, tra l'altro, esigenze di tutela della unitarietà della rete elettrica.

Per quel che specificamente attiene alla tutela del paesaggio, anch'essa riconducibile ai titoli competenziali indicati alla lettera *s*) del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione, nella sentenza n. **182** si esamina l'art. 32, comma 3, della legge della Regione Toscana 3 gennaio 2005, n. 1, nella parte in cui dispone che – ove dall'applicazione dell'articolo 33, commi 3 e 4, o dell'articolo 34 (rispettivamente disciplinanti i contenuti dello statuto del piano di indirizzo territoriale e degli statuti del piano territoriale di coordinamento delle province e del piano strutturale dei comuni) derivi una modificazione degli effetti degli atti e dei provvedimenti di cui agli articoli 157 (imposizione del vincolo paesaggistico in base alla legislazione statale anteriore), 140 (dichiarazione regionale di notevole interesse pubblico) e 141 (provvedimento ministeriale sostitutivo della dichiarazione regionale di notevole interesse pubblico) del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio) – l'entrata in vigore delle relative disposizioni di quegli strumenti di pianificazione territoriale è subordinata esclusivamente all'espletamento delle forme di pubblicità indicate nell'articolo 140, commi 2, 3 e 4, del medesimo Codice.

Al riguardo, la Corte ritiene che, in relazione alla pianificazione paesaggistica, lo Stato, nella parte III del Codice dei beni culturali e del paesaggio, pone una disciplina dettagliata, cui le Regioni devono conformarsi, provvedendo o attraverso tipici piani paesaggistici, o attraverso piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici (art. 135, comma 1). L'opzione per questo secondo strumento, adottato anche dalla legge regionale della Toscana oggetto di censura, comporta che, nella disciplina delle trasformazioni – com'è negli scopi del piano urbanistico –, la tutela del paesaggio assurga a valore primario, cui deve sottostare qualsiasi altro interesse interferente (art. 135, comma 2).

L'art. 143 descrive il contenuto del piano, la cui parte prescrittiva dispone una diversa modulazione del regime autorizzatorio, in rapporto agli ambiti territoriali e agli obiettivi di qualità paesaggistica, ed è operativa nella misura in cui il piano paesaggistico, o il piano urbanistico-territoriale con specifica considerazione dei valori paesaggistici, sia stato oggetto di elaborazione congiunta tra il Ministero e la Regione.

La *ratio* della disciplina statale è nel senso che, affermata la competenza regionale nella pianificazione paesaggistica, in quello che è effetto saliente di essa, ovvero la modifica di regime dei beni che essa recepisce e il cui uso deve regolare, lo Stato deve poter interloquire attraverso forme di concertazione, senza le quali la Regione può ben elaborare autonomamente il piano, senza però che quell'effetto si produca.

La legge della Regione Toscana n. 1 del 2005, che regola il piano di indirizzo territoriale, il cui statuto ha valore di piano urbanistico-territoriale con specifica considerazione dei valori paesaggistici (art. 33), riproduce, quasi testualmente, il contenuto dell'art. 143 e ciò, secondo la difesa regionale, dimostrerebbe la conformità della norma regionale ai principi statali.

La tesi non può essere seguita, dal momento che, né nell'art. 33, né in alcuna altra parte della stessa legge, è riportata la clausola di cui all'art. 143, comma 12, del Codice, secondo cui quanto

previsto dai commi da 5 a 8 dell'art. 143 non trova applicazione se il piano paesaggistico non è stato elaborato d'intesa con lo Stato.

La legge regionale non effettua tale richiamo, facendo dipendere la modifica del regime giuridico dei beni paesaggistici, in sostanza, dal solo espletamento delle forme di pubblicità del piano (art. 32, comma 3).

La Regione ha previsto (o meglio, ha implicitamente previsto) che la modifica al regime giuridico dei beni paesaggistici si compia senza che lo Stato abbia partecipato all'elaborazione del piano, in tal modo violando il principio secondo cui solo se il piano paesaggistico è stato elaborato d'intesa, il vincolo paesaggistico che grava sui beni può essere tramutato in una disciplina d'uso del bene stesso.

La Corte dichiara, pertanto, l'illegittimità costituzionale dell'art. 32, comma 3, della legge regionale della Toscana n. 1 del 2005, nella parte in cui non prevede che, ove non venga stipulato l'accordo per l'elaborazione d'intesa del piano urbanistico-territoriale con specifica considerazione dei valori paesaggistici tra le Regioni, il Ministero per i beni e le attività culturali ed il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, ovvero ad esso non segua l'elaborazione congiunta del piano, non trova applicazione quanto previsto nell'art. 143, commi 5, 6, 7, 8, del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

Fondata risulta anche la seconda questione, con la quale si contesta la legittimità costituzionale dell'art. 34, comma 3, della legge della Regione Toscana n. 1 del 2005, in quanto la Regione fa disciplinare i beni paesaggistici dal piano strutturale dei Comuni – sia pure sulla base delle indicazioni del piano di indirizzo territoriale e del piano territoriale – in tal modo sottraendo la disciplina paesaggistica dal contenuto del piano, sia esso tipicamente paesaggistico, o anche urbanistico-territoriale con specifica considerazione dei valori paesaggistici, che deve essere unitario, globale, e quindi regionale, e al quale deve sottostare la pianificazione urbanistica ai livelli inferiori.

L'art. 135 del Codice è tassativo, relativamente al piano paesaggistico, nell'affidarne la competenza alla Regione. La scelta della Regione Toscana di elaborare un piano d'indirizzo territoriale, il cui statuto abbia valenza di piano urbanistico-territoriale con specifica considerazione dei valori paesaggistici, ha comportato che, muovendosi nell'ambito della normativa generale sul governo del territorio, non sia stata abbandonata, anche riguardo al paesaggio, la logica tradizionale della pianificazione urbanistica, di demandare agli strumenti inferiori la disciplina sempre più specifica.

Si è così fatta "scorrere" dal piano urbanistico-territoriale al piano strutturale dei Comuni l'individuazione delle aree "già paesaggistiche" per le quali non si ritenga necessaria l'autorizzazione (poiché soppressa *tout court* o assorbita nel titolo edilizio) e la decisione di sottoporre a monitoraggio le trasformazioni territoriali quale condizione per l'entrata in vigore delle norme che consentono la realizzazione di opere con il solo rilascio del titolo edilizio (art. 34, commi 3 e 5), sia pure sulla base delle indicazioni generali del piano regionale d'indirizzo territoriale (art. 33, comma 1) e gli obiettivi di qualità e criteri di riparto territoriale del piano provinciale di coordinamento (art. 34, comma 1); con la conseguenza che, in ultima analisi, è il piano strutturale, ossia l'ordine inferiore della pianificazione, che detta la disciplina concreta dei beni paesaggistici.

La legge toscana sul governo del territorio tende al superamento della separatezza tra pianificazione territoriale ed urbanistica, da un lato, e tutela paesaggistica dall'altro, facendo rientrare la tutela del paesaggio nell'ambito del sistema della pianificazione del territorio e rendendo pertanto partecipi anche i livelli territoriali inferiori di governo (province e comuni) nella disciplina di tutela del paesaggio. Il principio di fondo di questo sistema – che è condivisibile nella misura in cui gli enti locali sono chiamati a contribuire alla pianificazione regionale (art. 144, comma 1, del Codice); ed in cui gli strumenti di pianificazione territoriale dei livelli sub-regionali di governo perseguano, attraverso la propria disciplina, obiettivi di tutela e

valorizzazione del paesaggio (art. 145, comma 4) – presenta però il suo elemento critico là dove, trasferendo le decisioni operative concernenti il paesaggio alla dimensione pianificatoria comunale, si pone in contraddizione con il sistema di organizzazione delle competenze delineato dalla legge statale a tutela del paesaggio, che costituisce un livello uniforme di tutela, non derogabile dalla Regione, nell'ambito di una materia a legislazione esclusiva statale *ex* art. 117 Cost., ma anche della legislazione di principio nelle materie concorrenti del governo del territorio e della valorizzazione dei beni culturali.

La giurisprudenza costituzionale ha ammesso che le funzioni amministrative, inizialmente conferite alla Regione, possano essere attribuite agli enti locali, ma è l'impronta unitaria della pianificazione paesaggistica che è assunta a valore imprescindibile, non derogabile dal legislatore regionale in quanto espressione di un intervento teso a stabilire una metodologia uniforme nel rispetto della legislazione di tutela dei beni culturali e paesaggistici sull'intero territorio nazionale: il paesaggio va, cioè, rispettato come valore primario, attraverso un indirizzo unitario che superi la pluralità degli interventi delle amministrazioni locali.

In relazione a tutte le norme statali interposte, che sono state indicate nel ricorso, sussiste il contrasto: con l'art. 143, comma 5, del Codice, che attribuisce al piano paesaggistico regionale l'individuazione delle aree tutelabili; con l'art. 145 del Codice, che ordina gerarchicamente gli strumenti di pianificazione dei diversi livelli territoriali; e con l'art. 143, comma 12, dello stesso Codice, ove si esclude l'applicabilità del comma 5 del medesimo articolo, qualora sia mancata l'intesa per l'elaborazione del piano.

Viene, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 34, comma 3, della legge della Regione Toscana n. 1 del 2005, nella parte in cui stabilisce che sia il piano strutturale comunale, anziché il piano regionale paesaggistico, a indicare le aree in cui la realizzazione degli interventi non è soggetta all'autorizzazione di cui all'art. 87 della legge regionale.

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.

4.2.1. «Tutela [...] del lavoro»

Nella sentenza n. **253**, la Corte nega che l'art. 2 della legge della Regione Toscana 15 novembre 2004, n. 63, dove si prevedono, nell'ambito delle politiche del lavoro e dell'integrazione sociale, misure di sostegno e di tutela a favore delle persone discriminate per motivi derivanti dall'orientamento sessuale, o dalla identità di genere, dei transessuali e dei *transgender*, come tali menzionati dall'art. 2, determini un'ingiustificata disparità di trattamento in favore di tali soggetti.

Invero, con la norma impugnata, la Regione si pone un obiettivo già contemplato dall'art. 1, comma 4, lettera *g*), della legge della Regione Toscana 26 luglio 2002, n. 32, là dove prevede che gli interventi regionali relativi all'orientamento e alla formazione professionale e all'occupazione «concorrono ad assicurare lo sviluppo dell'identità personale e sociale, nel rispetto della libertà e della dignità della persona, dell'uguaglianza e delle pari opportunità, in relazione alle condizioni fisiche, culturali, sociali e di genere». Così definito il contenuto dell'art. 2, ne risulta il carattere genericamente di indirizzo e, pertanto, la sua inidoneità ad attribuire diritti o situazioni giuridiche di vantaggio a determinati soggetti e ad incidere sulla disciplina dei contratti di lavoro e sui rapporti intersoggettivi che da essi derivano.

Altresì infondata è la questione concernente la presunta violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione. La norma impugnata, infatti, non si pone in contrasto con l'art. 2 lettera *k*), del d.lgs. n. 276 del 2003, norma interposta, in quanto non amplia la definizione di «lavoratore

svantaggiato» prevista dalla disposizione statale, includendo in essa anche quella dei transessuali e dei *transgender*, ma si limita ad affermare, a favore di questi, l'obiettivo di esprimere «specifiche politiche regionali del lavoro, quali soggetti esposti al rischio di esclusione sociale». Tale interpretazione risulta, peraltro, conforme alla nozione di «lavoratore svantaggiato» delineata dalla disposizione statale che individua costui nel soggetto che versa in determinate situazioni oggettivamente rilevabili (ad esempio: lavoratori migranti, disoccupati di lungo periodo, invalidi fisici, psichici e sensoriali), non potendosi, al contrario, nei soggetti presi in considerazione dalla norma regionale impugnata, rinvenire alcun elemento oggettivo astrattamente idoneo ad accomunarli tra loro, così da farne una categoria autonoma.

4.2.2. «Professioni»

Le pronunce che seguono sono tutte caducatorie di disposizioni di leggi regionali e provinciali che violano il principio fondamentale secondo cui è riservato allo Stato la individuazione delle figure professionali, con i relativi profili ed ordinamenti didattici.

La Corte, con la sentenza n. **40**, dichiara la incostituzionalità della legge della Regione Liguria 25 ottobre 2004, n. 18, con la quale la Regione ha definito le discipline bio-naturali per il benessere ed ha istituito, tra l'altro, il relativo Elenco regionale dei singoli operatori e delle organizzazioni con finalità didattiche, delle associazioni e delle scuole di formazione; ha disciplinato requisiti e modalità di iscrizione; ha istituito un Comitato regionale con funzioni di indirizzo sulla materia nel territorio regionale e poteri disciplinari.

Per la Corte, l'impianto complessivo, lo scopo ed il contenuto precipuo della legge rendono palese che l'oggetto della normativa in esame debba essere ricondotto propriamente alla materia concorrente delle «professioni». Rispetto ad essa, peraltro, non assume rilievo la circostanza che il ricorrente ne riconduca il contenuto precettivo all'ambito delle professioni sanitarie (anche non convenzionali), giacché l'individuazione di una specifica area caratterizzante la «professione» è ininfluente ai fini della regolamentazione delle competenze derivante dall'applicazione nella materia in esame del terzo comma dell'art. 117 Cost.

Pertanto, alla stregua dei principi affermati in materia (sentenze n. 424, n. 355 e n. 319 del 2005 e n. 353 del 2003), è sufficiente ribadire che – spettando allo Stato la determinazione dei principi fondamentali nelle materie di competenza concorrente previste dall'art. 117, terzo comma, Cost. – qualora non ne siano stati formulati di nuovi, la legislazione regionale deve svolgersi (ai sensi dell'art. 1, comma 3, della legge 5 giugno 2003, n. 131) nel rispetto di quelli comunque risultanti anche dalla normativa statale già in vigore. E da essa non si trae alcuno spunto che possa consentire iniziative legislative regionali nell'ambito cui si riferisce la legge impugnata.

Parimenti, va riaffermato che la potestà legislativa regionale nella materia concorrente delle «professioni» deve rispettare il principio secondo cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili ed ordinamenti didattici, e l'istituzione di nuovi albi è riservata allo Stato. Tale principio, al di là della particolare attuazione ad opera di singoli precetti normativi, si configura infatti quale limite di ordine generale, invalicabile dalla legge regionale.

Similmente, con la sentenza n. **424**, si dichiara incostituzionale la legge della Regione Campania 17 ottobre 2005, n. 18, che definisce la musicoterapia come «attività psico-pedagogica e socio-sanitaria di pubblico interesse», qualifica il musicoterapista come «un soggetto in possesso di diploma superiore di secondo grado e con una buona conoscenza della musica, che ha svolto un corso triennale di impostazione multidisciplinare socio-psicopedagogico-medico-musicale e un tirocinio di un anno presso strutture pubbliche o convenzionate o del privato sociale, dispone che il musicoterapista svolge funzioni di prevenzione, di riabilitazione e socio-sanitarie (art. 3); istituisce «il registro professionale regionale dei musicoterapisti al quale possono iscriversi coloro che hanno superato il corso per la formazione di musicoterapisti e che hanno effettuato il tirocinio professionale di almeno trecento ore o un anno presso centri specializzati

pubblici o privati.

All'evidenza, ritiene la Corte, la legge impugnata definisce un nuovo profilo professionale in materia sanitaria, essendo il musicoterapista un soggetto che esegue un particolare tipo di terapia al fine di prevenire o curare le conseguenze di determinati disturbi psichici o fisici.

Parimenti incostituzionale, come evidenziato dalla sentenza n. **153**, si rivela l'art. 32, commi 1 e 2, della legge della Regione Piemonte 8 gennaio 2004, n. 1, dove si individuano le figure professionali dei servizi sociali, includendovi gli assistenti sociali, gli educatori professionali, gli operatori socio-sanitari, gli assistenti domiciliari e dei servizi tutelari e gli animatori professionali socio-educativi e si indica i titoli il cui possesso è richiesto per l'esercizio della professione di educatore professionale.

L'art. 32, comma 1, della legge della Regione Piemonte n. 1 del 2004, provvedendo ad individuare direttamente le figure professionali, alle quali la Regione fa ricorso per il funzionamento del sistema integrato di interventi e servizi sociali, viola il principio fondamentale che assegna allo Stato l'individuazione delle figure professionali.

Anche la disposizione regionale, che indica specifici requisiti per l'esercizio della professione di educatore professionale, pur se in parte coincidenti con quelli già stabiliti dalla normativa statale, viola la competenza dello Stato, risolvendosi in un'indebita ingerenza in un settore, quello della disciplina dei titoli necessari per l'esercizio della professione, costituente principio fondamentale della materia.

La sentenza n. **423** stabilisce che i principi affermati per le regioni a statuto ordinario valgono anche per la Provincia autonoma di Bolzano. Infatti, lo statuto speciale, non contemplando una competenza legislativa della Provincia nella materia delle professioni, materia che invece l'art. 117, terzo comma, Cost. inserisce tra quelle oggetto di competenza legislativa concorrente, questa si deve intendere estesa alla Provincia autonoma di Bolzano ai sensi dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

È, pertanto, incostituzionale l'art. 5, comma 2 della legge della Provincia di Bolzano 3 ottobre 2005, n. 8, dove si dispone che è autorizzato allo svolgimento della professione di odontotecnico anche chi consegua il titolo di "maestro odontotecnico" superando l'apposito esame provinciale individua le prove e le materie sulle quali deve essere svolto quell'esame nonché i relativi requisiti di ammissione; inoltre si rinvia ad un'apposita delibera della Giunta provinciale per la normativa di dettaglio sull'esame e sulla composizione della commissione esaminatrice.

Rileva la Corte che i contenuti di tale attività sono definiti dal regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265 (Approvazione del testo unico delle leggi sanitarie) e dal regio decreto 31 maggio 1928, n. 1334 (Regolamento per l'esecuzione della legge 23 giugno 1927, n. 1264, sulla disciplina delle arti ausiliarie delle professioni sanitarie). Questi testi normativi qualificano l'odontotecnico come esercente una "arte ausiliaria delle professioni sanitarie" e la Corte ha già riconosciuto che le arti ausiliarie delle professioni sanitarie rientrano nella materia delle "professioni" di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. (sentenze n. 319 del 2005 e n. 353 del 2003).

Inoltre l'esercizio dell'attività dell'odontotecnico presuppone, non già la semplice iscrizione in un albo, bensì il superamento di un esame di abilitazione al termine di un corso di studi e, a sensi dell'art. 99 del r. d. n. 1265 del 1934, l'attività medesima è oggetto di vigilanza da parte della pubblica amministrazione. Sono, questi, caratteri tipici delle professioni.

Infine, la direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio dell'Unione europea del 7 settembre 2005, n. 2005/36 – che stabilisce le regole in base alle quali ciascuno Stato membro riconosce, per l'accesso ad una professione ed al suo esercizio, le qualifiche professionali acquisite in altri Stati membri – nell'Allegato II include quella dell'odontotecnico tra le attività per il cui esercizio in Italia è richiesta una «formazione con struttura particolare», riconducendo quindi l'odontotecnico medesimo tra le qualifiche professionali di cui all'art. 11, lettera *c*), punto *ii*).

Si deve dunque concludere nel senso della riconduzione dell'odontotecnico nell'ambito delle

professioni invece che in quello dell'artigianato.

Altresì fondata, come dichiara la sentenza n. **449**, è la questione relativa all'art. 19 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 18 novembre 2005, n. 10, che istituisce il profilo professionale sanitario del massaggiatore/massofisioterapista, rimettendo ad una deliberazione della Giunta provinciale la disciplina dei contenuti e della durata della formazione di tale figura e stabilendo le equipollenze ai fini dell'esercizio di tale professione nelle strutture sanitarie e limitatamente all'ambito del territorio provinciale.

Ritiene la Corte che la norma denunciata disciplina una specifica figura professionale sanitaria, regolandone le modalità di accesso attraverso l'istituzione e l'organizzazione di appositi corsi o l'equipollenza di diplomi o attestati rilasciati per figure professionali analoghe e così incidendo sul relativo ordinamento didattico.

L'impianto generale, il contenuto e lo scopo della disposizione inducono a ritenere che il suo oggetto debba essere ricondotto, non alla materia dell'"addestramento e formazione professionale" – devoluta alla competenza legislativa primaria della Provincia autonoma ai sensi dell'art. 8, primo comma, numero 29), dello statuto speciale –, ma a quella delle "professioni", ed in particolare delle professioni sanitarie.

4.2.3. «Ricerca scientifica»

Le competenze legislative statali non sono violate – secondo quanto stabilito nella sentenza n. **102** – dall'art. 3, comma 1, della legge della Regione Campania 20 dicembre 2004, n. 13, che dispone che il comitato di indirizzo e programmazione, presieduto dall'assessore all'università e alla ricerca scientifica, «è composto da tre docenti universitari a tempo pieno, con esperienza di direzione e coordinamento maturata ai massimi livelli accademici». Il successivo comma 4, oggetto di impugnazione, stabilisce che «all'atto di accettazione della nomina e nel corso dell'espletamento del mandato i tre docenti universitari ordinari designati non possono ricoprire le funzioni di rettore, presidente di polo, preside di facoltà o altri incarichi di direzione accademica».

La disposizione va sicuramente interpretata, in coerenza del resto con la sua *ratio*, nel senso che la titolarità degli incarichi di direzione accademica contemplati dalla norma stessa preclude la nomina a componente del comitato di indirizzo e programmazione, ma non viceversa.

Si tratta, in altre parole, di un'incompatibilità univoca: la qualità di componente del comitato non impedisce al docente ordinario di assumere le funzioni di rettore, presidente di polo, preside di facoltà o altri incarichi di direzione accademica, ma in tal caso egli non può continuare a far parte del comitato stesso.

Se così è – e considerato che lo Stato non si duole del fatto che sia prevista la partecipazione di docenti universitari ordinari ad un organo regionale, ma censura la sola incompatibilità con gli incarichi di direzione accademica – è evidente l'insussistenza dei vizi di costituzionalità prospettati con riferimento alle regole del riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di istruzione.

La norma impugnata non incide, infatti, in alcun modo sullo *status* dei docenti universitari ordinari che siano anche componenti del comitato, ma determina solamente i requisiti soggettivi per la partecipazione ad un organo regionale, il comitato di indirizzo e programmazione, la cui disciplina non può che competere alla Regione medesima.

Nella sentenza n. **365**, la Corte esamina l'art. 12, comma 1, della legge della Regione Puglia 12 agosto 2005, n. 12, che autorizza il direttore generale dell'Azienda ospedaliera universitaria "Policlinico" di Bari ad incrementare la dotazione organica fino ad un massimo del 12%. Analoga previsione è contenuta nel comma 5 con riguardo al direttore generale dell'Azienda ospedaliera universitaria di Foggia, autorizzato ad incrementare la dotazione organica del 4%.

Il ricorrente sostiene che le disposizioni censurate violerebbero il principio fondamentale espresso dall'art. 5 del d.lgs. n. 517 del 1999, recante la disciplina dei rapporti fra Servizio

sanitario nazionale ed Università, dal momento che non richiederebbero, ai fini della decisione in ordine all'aumento dell'organico delle Aziende ospedaliere universitarie, l'intesa con il rettore dell'Università.

Al riguardo, la Corte evidenzia un'erronea interpretazione della disposizione evocata a parametro interposto, in quanto il richiamato art. 5 del d.lgs. n. 517 del 1999, al comma 1, dispone che «i professori e i ricercatori universitari, che svolgono attività assistenziale presso le aziende e le strutture di cui all'articolo 2 sono individuati con apposito atto del direttore generale dell'azienda di riferimento d'intesa con il rettore, in conformità ai criteri stabiliti nel protocollo d'intesa tra la regione e l'università relativi anche al collegamento della programmazione della facoltà di medicina e chirurgia con la programmazione aziendale. Con lo stesso atto, è stabilita l'afferenza dei singoli professori e ricercatori universitari ai dipartimenti di cui all'articolo 3, assicurando la coerenza fra il settore scientifico-disciplinare di inquadramento e la specializzazione disciplinare posseduta e l'attività del dipartimento».

Dal tenore letterale della disposizione si desume che la necessità del raggiungimento di un'intesa tra direttore generale e rettore – da adottarsi secondo i criteri definiti dai protocolli d'intesa tra Regione ed Università – si riferisce alla specifica individuazione dei professori e ricercatori universitari che dovranno essere destinati a svolgere attività assistenziale all'interno dell'azienda ospedaliera e non già alla definizione della dotazione organica dell'azienda stessa. In altri termini, l'intesa è richiesta solo con riguardo all'atto che concretamente individua il personale universitario che dovrà essere assegnato alla struttura sanitaria e per il quale si rende necessaria la partecipazione dell'Università.

In conclusione, l'art. 12 non viola né l'art. 117, terzo comma, né, tanto meno, l'art. 33 Cost., poiché non è in grado, di per sé, di determinare alcuna compressione dell'autonomia universitaria.

4.2.4. «Tutela della salute»

In varie pronunce, la Corte si è soffermata sul riparto competenziale in materia di «tutela della salute», analizzando molteplici dei profili di cui tale materia si compone.

Da un primo punto di vista, la Corte non ritiene invasive delle competenze statali tre leggi regionali che si occupano del fenomeno del *mobbing* sui luoghi di lavoro. A tale scopo, per confutare le doglianze dello Stato ricorrente, basate essenziamente sulle affermazioni contenute in una pronuncia di incostituzionalità di una precedente legge regionale, la Corte ad essa fa riferimento per dimostrare l'inconferenza di tale richiamo.

Nella prima pronuncia (sentenza n. **22**), la Corte respinge le censure avverso la legge della Regione Abruzzo 11 agosto 2004, n. 26, ritenuta lesiva delle competenze statali con argomentazioni confortate dalla sentenza n. 359 del 2003, con la quale fu dichiarata l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Lazio 11 luglio 2002, n. 16.

Al riguardo, la Corte sottolinea la sostanziale diversità di contenuti tra la legge della Regione Lazio n. 16 del 2002 e la legge della Regione Abruzzo, oggetto del presente scrutinio.

Con la sentenza citata, la Corte rilevò in primo luogo che il fenomeno del *mobbing*, emerso nella vita sociale e unitariamente considerato nell'ambito delle scienze sociali, era ancora privo di una specifica disciplina legislativa statale, ma era venuto in evidenza in controversie decidendo le quali i giudici comuni lo avevano ricondotto, per alcuni suoi aspetti, sotto le previsioni dell'art. 2087 cod.civ. In tale decisione la Corte affermò inoltre che la normativa in materia di *mobbing* può avere una pluralità di oggetti. Essa può riguardare la prevenzione e la repressione dei comportamenti dei soggetti attivi del fenomeno, le misure di sostegno psicologico e, se del caso, l'individuazione delle procedure per accedere alle terapie di tipo medico di cui la vittima può avere bisogno, nonché il regime degli atti o comportamenti posti in essere da quest'ultima come reazione a quanto patito.

La Corte osservò quindi che, avuto riguardo alla condotta degli agenti – di coloro cioè che

pongono in essere gli atti e comportamenti vessatori nei confronti del lavoratore, nei quali si concretizza il fenomeno del *mobbing* – la relativa disciplina rientra essenzialmente nell'ordinamento civile. Allo Stato spetta, pertanto, la competenza a dettare la definizione del *mobbing* ove e quando lo ritenga opportuno.

In riferimento alle conseguenze prodotte dagli atti e comportamenti vessatori, la Corte diede atto che nella giurisprudenza erano emersi i profili attinenti alla salute del lavoratore che assumeva di esserne stato destinatario e alla qualificazione degli atti da lui compiuti, ricollegabili a detti comportamenti e riconducibili sotto le previsioni dell'art. 2087 cod. civ.; profili in relazione ai quali la disciplina del *mobbing* era riconducibile alla tutela della salute e alla tutela e sicurezza del lavoro o ancora all'ordinamento civile.

Alla stregua di siffatte premesse, la Corte valutò la legge della Regione Lazio allora impugnata e ne ritenne l'illegittimità costituzionale precipuamente perché essa era tutta imperniata su un'autonoma definizione di *mobbing* e su una esemplificazione dei comportamenti in cui il fenomeno poteva concretizzarsi, elementi questi che non le spettava di formulare con riguardo ai parametri evocati e che non erano in armonia con atti comunitari.

Ulteriori ragioni di illegittimità furono rinvenute nella disciplina di aspetti del fenomeno attinenti ai rapporti intersoggettivi tra lavoratore e datore e a comportamenti di questo integranti inadempimento degli obblighi inerenti al rapporto di lavoro.

La Corte rilevò anche che la legge regionale, nel disciplinare profili del fenomeno *mobbing* rientranti nella tutela della salute, non si era limitata alla formulazione di disposizioni di dettaglio, ma aveva anche stabilito principi fondamentali.

Tanto premesso, la Corte rileva che la legge della Regione Abruzzo oggetto del presente scrutinio non contiene alcuno degli elementi che condussero la Corte a dichiarare l'illegittimità della legge n. 16 del 2002 della Regione Lazio.

In primo luogo, la legge dà per presupposta la nozione dei comportamenti costituenti *mobbing* e non formula di questo fenomeno né una definizione generale, né esemplificazioni.

Di ciò si duole il ricorrente, assumendo trattarsi di norme in bianco il cui riempimento viene rimandato a successivi atti anche di natura amministrativa.

In realtà la legge, rinunciando a formulare una propria definizione del *mobbing*, si riferisce a quegli elementi già desumibili, non da una specifica disciplina, bensì dalle esistenti normative statali riguardanti materie in cui il complesso fenomeno si manifesta, normative che i giudici comuni hanno avuto presenti nelle controversie il cui oggetto era costituito dal *mobbing* in uno o più dei suoi molteplici aspetti.

Se poi l'inesistenza di una definizione di questo dovesse condurre la Regione Abruzzo all'emanazione di atti amministrativi esulanti dalle proprie competenze o comunque contrastanti con parametri costituzionali, per la repressione di tali fenomeni l'ordinamento conosce gli opportuni rimedi di giustizia costituzionale e comune.

La principale censura mossa alla legge non coglie, quindi, nel segno.

Neppure fondate sono le censure concernenti le disposizioni della legge impugnata, le quali prevedono l'istituzione di un centro di riferimento regionale presso l'ASL di Pescara e di centri di ascolto presso tutte le ASL della Regione e contengono l'indicazione dei compiti di questi.

Anche le doglianze del ricorrente, secondo cui la legge avrebbe privilegiato le strutture sanitarie rispetto agli organi preposti alla tutela e sicurezza del lavoro, sono infondate, in quanto i compiti affidati a tali centri attengono principalmente al rilevamento e alla valutazione delle conseguenze degli atti e comportamenti vessatori sulla salute dei lavoratori ed alla predisposizione di misure di sostegno per loro e per le loro famiglie, vale a dire ad uno degli oggetti possibili della normativa in tema di *mobbing*, come enucleati nella citata sentenza n. 359 del 2003. In coerenza all'espletamento di siffatti compiti, ai suindicati centri è destinato in larga prevalenza personale

del comparto sanitario.

Parimenti infondate sono le doglianze in ordine alla mancata specificazione del livello di qualificazione posseduto da detto personale e dell'eventuale carattere precario del relativo rapporto, in quanto la possibilità di avvalersi, oltre che di dipendenti delle ASL, anche di lavoratori con contratti di collaborazione o in regime di convenzione, è coerente con i compiti previsti sia per il centro di riferimento regionale (art. 3, ultimo comma) sia per i centri di ascolto localizzati (art. 4, ultimo comma), mentre il loro impiego fa capo ai rispettivi poteri di organizzazione.

Inoltre, la legge istituisce un organismo regionale tecnico consultivo presso l'Assessorato del lavoro del quale fanno parte – oltre a rappresentanti dei sindacati, dei lavoratori, dei datori di lavoro ed al responsabile del centro di riferimento e ad un dirigente della direzione sanità – anche dirigenti di altre direzioni, il Presidente della commissione pari opportunità ed un consigliere di parità (art. 5 della legge).

Nessuna irragionevolezza si riscontra pertanto nelle indicate disposizioni, né alcuna invasione nella organizzazione dell'amministrazione statale o di enti pubblici nazionali.

Infine, non assume alcun rilievo il rischio dell'eventuale duplicazione di procedure che la legge regionale introdurrebbe rispetto a quanto previsto dalla contrattazione collettiva. Come avverte lo stesso ricorrente, le previsioni della fonte pattizia attengono ai rapporti *inter partes* e disciplinano ambiti di esclusiva competenza contrattuale.

In conclusione, per la Corte, la legge impugnata non ha oltrepassato i limiti della competenza che ha già riconosciuto alle Regioni quando ha affermato che esse «possono intervenire con propri atti normativi anche con misure di sostegno idonee a studiare il fenomeno in tutti i suoi profili e a prevenirlo o limitarlo nelle sue conseguenze» (v. sentenza n. 359 del 2003).

Con motivazioni analoghe viene respinto, nella sentenza n. **238**, il ricorso dello Stato avverso la legge della Regione Umbria 28 febbraio 2005, n. 18. Dopo aver ritenuto in conferente il richiamo alla sentenza n. 359 del 2003, la Corte rileva che la legge oggetto del presente ricorso presenta elementi di analogia con la legge della Regione Abruzzo 11 agosto 2004 n. 26, passata indenne attraverso lo scrutinio di costituzionalità.

Anche nel caso ora in esame la normativa censurata non formula una definizione del *mobbing* con valenza generale, ma ha riguardo soltanto ad alcuni suoi aspetti già oggetto di valutazione in fattispecie sottoposte al vaglio di giudici comuni.

Inoltre, secondo l'art. 1 della legge, le azioni di prevenzione e contrasto del *mobbing*, finalizzate a tutelare l'integrità psico-fisica della persona sul luogo di lavoro sono promosse dalla Regione «nel rispetto della normativa statale vigente e dell'ordinamento comunitario». Tale formula può risolversi in un'affermazione meramente assertiva e di stile, inefficace al fine di escludere possibili contrasti con le normative di cui si postula il rispetto; ma, ove in concreto non si riscontrino disposizioni che tale contrasto determinano, come nella legge impugnata, essa fornisce un criterio interpretativo utile al positivo scrutinio di legittimità costituzionale.

Se, poi, l'inesistenza di una definizione generale dovesse condurre la Regione all'emanazione di atti amministrativi esorbitanti dalle proprie competenze o, comunque, contrastanti con parametri costituzionali, per la repressione di tali fenomeni l'ordinamento appronta gli opportuni rimedi di giustizia costituzionale e comune.

Quest'ultimo rilievo vale anche a motivare l'infondatezza delle censure concernenti la genericità delle previsioni della legge riguardo alle ispezioni sui luoghi di lavoro ed al conseguente accertamento di ipotesi di *mobbing*. L'impugnato art. 8 della legge regionale, relativo a tali ispezioni, riguarda infatti l'attività di controllo del Servizio di prevenzione e sicurezza del lavoro, collocandone i compiti «nell'ambito della sua attività istituzionale». Quest'ultima si inserisce nella più ampia attività dei dipartimenti di prevenzione (di cui fa parte il Servizio), i quali sono strutture operative delle ASL, poste a garanzia della salute collettiva ed operanti

secondo linee coordinate ed integrate con le Regioni (in base al disposto dell'art. 7-*quinquies* del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502).

Negli stessi termini si esprime anche la sentenza n. **239**, con cui viene respinto il ricorso dello Stato avverso la legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 8 aprile 2005, n. 7. Anche in questo caso, la legge censurata non formula una definizione del *mobbing* con valenza generale, ma ha riguardo soltanto ad alcuni suoi aspetti non esorbitanti dalle competenze regionali ordinarie e ancor meno da quelle statutarie della Regione Friuli-Venezia Giulia, la cui violazione il ricorrente evoca in via subordinata, ma sulle quali la stessa Regione ritiene ormai prevalere il nuovo riparto di competenze. L'incompletezza della definizione, anche con riguardo alle nozioni di diritto comunitario, è quindi correlativa al carattere parziale e volutamente non esaustivo della regolamentazione legislativa regionale Se, poi, l'inesistenza di una definizione generale dovesse condurre la Regione all'emanazione di atti amministrativi esorbitanti dalle proprie competenze o, comunque, contrastanti con parametri costituzionali, per la repressione di tali fenomeni, l'ordinamento appronta gli opportuni rimedi di giustizia costituzionale e comune. Quest'ultimo rilievo vale anche a motivare l'infondatezza delle censure concernenti la genericità delle previsioni della legge riguardo ai paventati interventi nei luoghi di lavoro, all'eventuale accertamento di casi di *mobbing* ed all'istituzione di "punti di ascolto" presso le ASL, in quanto, anche al di fuori del controllo incidentale di legittimità costituzionale, vale il principio secondo il quale una disposizione di legge non può essere dichiarata illegittima soltanto perché tra le varie opzioni interpretative e applicative se ne possa ipotizzare qualcuna lesiva di norme costituzionali.

La «tutela della salute» viene in considerazione, come accennato, anche sotto altri profili. Di rilievo sono due pronunce riguardanti la tutela della salute dei non fumatori, nelle quali la Corte afferma che la finalità del bene protetto comporta imprescindibili esigenze di uniformità che valgono a qualificare come principi fondamentali non solo le fattispecie di illecito e relative sanzioni bensì anche il procedimento finalizzato alla loro applicazione. Si afferma, inoltre, che l'esposizione al fumo passivo reca eguale pregiudizio alla persona su tutto il territorio della Repubblica, ciò che non consente discipline differenziate da parte dei legislatori regionali.

Con la sentenza n. **63**, la Corte respinge le censure della Regione Toscana avverso l'art. 51, comma 7, della legge 16 gennaio 2003, n. 3, per pretesa lesione della potestà legislativa regionale riguardante il procedimento di accertamento delle infrazioni al divieto di fumo.

Motiva la Corte che la natura di principio fondamentale del divieto di fumo, e la correlativa competenza statale ad individuare sia le fattispecie di illecito amministrativo sia la misura delle sanzioni corrispondenti, si riflettono inevitabilmente sulla disciplina del procedimento volto ad accertare in concreto le trasgressioni e ad irrogare le sanzioni medesime. È di tutta evidenza, infatti, che la stessa imprescindibile esigenza di uniformità, che vale a qualificare come principi fondamentali le norme individuatrici delle fattispecie di illecito e le relative sanzioni, è sottesa anche alla regolamentazione del procedimento finalizzato alla loro applicazione.

Se è vero che in tema di divieto di fumo si versa nella materia «tutela della salute», di competenza legislativa concorrente, è altrettanto vero che la determinazione della qualità e della misura delle sanzioni inerisce a quei principi fondamentali che richiedono uniformità di disciplina su tutto il territorio nazionale. La stretta strumentalità del procedimento di accertamento delle infrazioni e di irrogazione delle sanzioni rispetto alla effettività del divieto di fumo in locali chiusi, posto a tutela di un bene non suscettibile di valutazioni differenziate, determina la necessaria attrazione nella sfera di competenza statale della disciplina delle attività amministrative necessarie allo scopo. Il procedimento in questione non è accessorio ad una potestà legislativa regionale, ma, pur nell'ambito della complessiva materia «tutela della salute», ad un'area di normazione – quella riguardante le sanzioni – di sicura attribuzione allo Stato.

Inoltre, come la prescrizione di sanzioni amministrative non appartiene in via pregiudiziale allo Stato o alle Regioni, ma accede alla specifica competenza legislativa ritenuta, secondo Costituzione, più adatta alla tutela di determinati diritti o interessi, allo stesso modo non esiste una materia della vigilanza, ma questa deve essere considerata accessorio naturale della competenza

sanzionatoria sia statale che regionale (sentenza n. 384 del 2005). Una intrinseca necessità di coerenza normativa e amministrativa impone che non si determinino fratture sul versante applicativo delle sanzioni di sicura competenza statale. Una regolamentazione differenziata del procedimento finalizzato all'irrogazione delle sanzioni, non solo sarebbe fonte di incertezze e complicazioni per le amministrazioni e per i cittadini, ma finirebbe per influire negativamente sulla effettività delle sanzioni medesime, ove le modalità applicative variassero da Regione a Regione. La stessa esigenza di uniformità sottesa alla qualificazione come principi fondamentali di tutte le norme sanzionatorie in materia deve, quindi, presiedere alla disciplina delle attività finalizzate all'applicazione delle sanzioni medesime.

Ove si consideri, oltretutto, che il divieto di fumo ricade nella materia «tutela della salute», di competenza legislativa concorrente, è opportuno e conforme al principio di leale collaborazione che la disciplina del procedimento non sia dettata in modo unilaterale dallo Stato, escludendo del tutto le Regioni. La *ratio* che determina l'attrazione del procedimento sanzionatorio nella competenza legislativa statale è, infatti, quella dell'uniformità volta a dare alle sanzioni, almeno nella previsione normativa, lo stesso grado di effettività in ogni parte del territorio nazionale. Tale uniformità si concilia con l'interesse costituzionalmente tutelato delle Regioni a far valere, nella predisposizione delle norme legislative, le proprie specifiche esigenze. In questa ipotesi, giova appunto far riferimento al principio di leale collaborazione, che rende preferibile l'integrazione non conflittuale delle esigenze unitarie con quelle autonomistiche, senza rigide separazioni e contrapposizioni dualistiche.

La norma statale impugnata prevede una delle possibili modalità di conciliazione delle ragioni dell'unità con quelle dell'autonomia. La ridefinizione del procedimento è, infatti, affidata ad un accordo tra Stato e Regioni, da raggiungersi in sede di Conferenza permanente per i rapporti Stato-Regioni e Province autonome. Tale tipo di accordo, che non può modificare l'ordine costituzionale delle competenze, può essere valida soluzione collaborativa in un campo di attività amministrative strettamente accessorio ad una competenza legislativa appartenente allo Stato, in quanto attinente a principi fondamentali, ma iscritto pur sempre nel più vasto ambito della tutela della salute. Si tratta di un caso, tra i tanti, in cui l'intreccio delle competenze legislative e amministrative statali e regionali mal si presta ad essere risolto in termini di drastica scissione.

In applicazione dei principi sopra descritti, con la sentenza n. **59** viene dichiarata illegittima, nella sua interezza, la legge della Provincia di Bolzano 25 novembre 2004, n. 8, in quanto il legislatore provinciale ha inteso sostituire alla normativa statale vigente in materia di divieto di fumo nei locali chiusi una propria disciplina, maggiormente adatta, secondo l'assunto della resistente, alle caratteristiche ed alle esigenze della Provincia di Bolzano.

Dalla natura di principi fondamentali delle norme dirette a prevedere, sanzionare e far rispettare il divieto di fumo, deriva che le Regioni non possano introdurre proprie discipline alternative a quella statale, ancorché ritenute, da ciascuna di esse, giustificate da particolari esigenze territoriali. La specialità dell'autonomia delle Province di Trento e Bolzano non rileva al fine di allargare la sfera legislativa delle stesse in confronto a quella delle Regioni a statuto ordinario, giacché la normativa oggetto della questione di costituzionalità ricade, secondo la stessa prospettazione della resistente, nelle materie «esercizi pubblici» e «igiene e sanità» (art. 9, numeri 7 e 10, dello statuto speciale), entrambe attribuite alla competenza legislativa concorrente delle predette Province. Risulta peraltro evidente che la prevalenza, nella classificazione, debba spettare alla materia «igiene e sanità», per la sicura finalizzazione del divieto di fumo alla tutela della salute dei non fumatori. La collocazione delle norme sul divieto di fumo tra i principi fondamentali deve quindi ritenersi valida anche nei confronti della Provincia di Bolzano, con riferimento all'art. 9 dello statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige.

L'esame delle singole disposizioni oggetto di censure specifiche da parte del Presidente del Consiglio dei ministri conferma la qualificazione della legge impugnata come alternativa alla disciplina statale.

Gli artt. 1 e 2 ridefiniscono l'ambito di operatività del divieto, sostituendo all'espressione

contenuta nella legge statale ("locali chiusi aperti ad utenti o al pubblico": art. 51, comma 1, lettera a, della legge n. 3 del 2003) la diversa dizione «locali chiusi, aperti al pubblico».

L'art. 5, comma 1, modifica l'entità della sanzione per i trasgressori al divieto, aumentandola nel minimo e nel massimo rispetto a quella fissata dalla legislazione statale.

L'art. 6 estende, rispetto alla normativa statale, l'area delle condotte sanzionabili in via amministrativa a quelle di chi vende o somministra tabacco a persone minori di anni sedici, prevedendo peraltro una sanzione del tutto nuova nel minimo rispetto sia alla legge statale sia alla stessa legge provinciale.

L'art. 9 proroga di sei mesi, rispetto al termine statale, la data di entrata in vigore del divieto per le aree dei locali chiusi «nelle quali non vengono somministrati pasti ed in quelli in cui l'area per la somministrazione di pasti non è separata, mediante pareti a tutta altezza e larghezza e con gli accessi esistenti, dall'area in cui non vengono somministrati pasti».

La constatazione della organicità della disciplina provinciale, che tende a sostituire alla disciplina statale del divieto di fumo in locali chiusi un'altra, discrezionalmente elaborata ed approvata dalla Provincia di Bolzano, rende inevitabile, ai sensi degli artt. 9, n. 10), e 5 dello statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige, la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'intera legge impugnata, stante la natura di principi fondamentali delle norme statali che si vorrebbero sostituire.

La materia «tutela della salute» viene in rilievo anche con riguardo alla disciplina delle farmacie. In particolare, con la sentenza n. **87** si accolgono, per il carattere di estremo dettaglio della disciplina, i ricorsi delle Regioni Abruzzo, Toscana, Veneto ed Emilia-Romagna avverso l'articolo 46 della legge 16 gennaio 2003, n. 3, in materia di gestione provvisoria delle farmacie. L'art. 46 della legge n. 3 del 2003 disciplina il fenomeno della gestione provvisoria delle farmacie e prevede una sanatoria delle stesse con assegnazione al gestore provvisorio della relativa titolarità.

La norma individua il beneficio (assegnazione in titolarità della sede farmaceutica), i requisiti per accedere al beneficio (avere esercitato almeno due anni in talune peculiari ipotesi di gestione provvisoria; non avere trasferito la titolarità di altra farmacia da meno di dieci anni; non avere ottenuto, da meno di dieci anni, altri benefici o sanatorie), i criteri per risolvere i potenziali conflitti con altri soggetti interessati (prevalenza sui concorrenti in caso di mancata pubblicazione della graduatoria del concorso per l'assegnazione della sede farmaceutica) e le regole per il relativo procedimento di riconoscimento.

La Corte, una volta esclusa la tesi secondo la quale nel caso di specie si verserebbe nella materia del commercio, restando solo marginale, sotto questo profilo, sia il carattere professionale sia l'indubbia natura commerciale dell'attività del farmacista, nonché la sua ascrivibilità alla tutela del lavoro, in quanto l'attività del farmacista costituisce, seppure esercitata in via provvisoria, una attività di impresa, rinviene il titolo competenziale nella materia tutela della salute.

La complessa regolamentazione pubblicistica della attività economica di rivendita dei farmaci è infatti preordinata al fine di assicurare e controllare l'accesso dei cittadini ai prodotti medicinali ed in tal senso a garantire la tutela del fondamentale diritto alla salute. La questione si specifica, pertanto, nella valutazione della natura o meno di dettaglio delle norme dettate e, quindi, della legittimità della loro previsione da parte del legislatore statale.

La Corte ritiene che, a parte talune differenze nei requisiti e nei criteri di prevalenza sui vincitori di concorso, la disciplina è sostanzialmente analoga a quella dettata da varie leggi di "sanatoria" che, a partire dagli anni ottanta del secolo scorso, hanno affrontato la materia.

La legittimità costituzionale di una di queste leggi (legge 22 dicembre 1984, n. 892, recante «Norme concernenti la gestione in via provvisoria di farmacie rurali e modificazioni delle leggi 2 aprile 1968, n. 475 e 28 febbraio 1981, n. 34») è già stata scrutinata in via principale dalla Corte,

con sentenza n. 177 del 1988, dove si è escluso che potesse riconoscersi natura di principio ad «un insieme di disposizioni contenente una disciplina in sé compiuta e autoapplicativa, che, come tale, non lascia il minimo spazio non solo per un'ipotetica legiferazione ulteriore, ma persino per una normazione secondaria di mera esecuzione».

In particolare, la Corte ha ritenuto che, «sotto il profilo strutturale», non potesse «riconoscersi alle disposizioni impugnate la natura di norme di principio, poiché in ipotesi si tratta di statuizioni al più basso grado di astrattezza, che, per il loro carattere di estremo dettaglio, non solo sono insuscettibili di sviluppi o di svolgimenti ulteriori, ma richiedono, ai fini della loro concreta applicazione, soltanto un'attività di materiale esecuzione».

Nella sentenza n. 177 del 1988 ha, peraltro, rigettato le doglianze sul presupposto della sussistenza dell'interesse nazionale quale fondamento di legittimazione del potere normativo statale esercitato.

Al contrario, nell'assetto costituzionale delineato dalla riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, deve escludersi che l'interesse nazionale possa legittimare uno spostamento del regime delle competenze normative regolato dal nuovo articolo 117 della Costituzione, come già chiarito a partire dalla sentenza n. 303 del 2003.

In una diversa prospettiva, la Corte, nella sentenza n. **181**, esamina cinque ricorsi, uno dei quali proposto dalla Regione Toscana, gli altri quattro dal Presidente del Consiglio dei ministri.

Con il primo di essi è censurato l'art. 2-*septies*, comma 1, del decreto legge 29 marzo 2004, n. 81, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 maggio 2004, n. 138, con cui il legislatore statale ha modificato – eliminando «il principio della irreversibilità che caratterizzava il rapporto esclusivo dei dirigenti sanitari» – il comma 4 dell'art. 15-*quater* del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, ed ha disposto che «la non esclusività del rapporto di lavoro non preclude la direzione di strutture semplici o complesse».

L'impugnativa dello Stato, simmetricamente, ha investito leggi delle Regioni Toscana, Emilia-Romagna ed Umbria, le quali stabiliscono che gli incarichi di direzione di struttura, semplice o complessa, del Servizio sanitario regionale implicano il rapporto di lavoro esclusivo previsto all'art. 15-*quater*, commi 1, 2 e 3 del già citato d.lgs. n. 502 del 1992, ovvero che il rapporto di lavoro esclusivo operi come «criterio preferenziale per il conferimento ai dirigenti sanitari degli incarichi di direzione» presso le medesime strutture.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto ulteriori questioni di legittimità costituzionale avverso gli artt. 2, comma 1, lettera *b*), e 8, comma 3, della legge regionale dell'Emilia-Romagna n. 29 del 2004, i quali stabiliscono, l'uno, che «la costituzione di Aziende Ospedaliere è disposta dalla Regione previa valutazione di complessità dei casi trattati», e, l'altro, che «l'attribuzione dell'incarico di direzione di struttura complessa ai dirigenti sanitari» venga effettuata dal direttore generale «sulla base di una rosa di tre candidati».

Preliminarmente, la Corte procede alla identificazione della materia in cui le impugnate disposizioni si collocano, le quali, sebbene si prestino ad incidere contestualmente su una pluralità di materie (e segnatamente, tra le altre, su quella della organizzazione di enti "non statali e non nazionali"), vanno comunque ascritte, con prevalenza, a quella della "tutela della salute". Rileva in tale prospettiva la stretta attinenza che tutte le norme *de quibus* presentano con l'organizzazione del servizio sanitario regionale e, in definitiva, con le condizioni per la fruizione delle prestazioni rese all'utenza, essendo queste ultime condizionate, sotto molteplici aspetti, dalla capacità, dalla professionalità e dall'impegno di tutti i sanitari addetti ai servizi, e segnatamente di coloro che rivestono una posizione apicale.

Alla stregua di tali considerazioni, e facendo applicazione del criterio – già utilizzato dalla Corte con riferimento ad altre ipotesi nelle quali si è ravvisata una «concorrenza di competenze» – che tende a valorizzare «l'appartenenza del nucleo essenziale di un complesso normativo ad una materia piuttosto che ad altre» (sentenza n. 50 del 2005), deve ritenersi che l'ambito materiale

interessato dalle disposizioni in esame sia, appunto, quello della "tutela della salute".

Né, in senso contrario, può obiettarsi che, nel caso di specie, il titolo "prevalente" dovrebbe essere ravvisato nella materia "ordinamento civile", poiché deve escludersi «che ogni disciplina, la quale tenda a regolare e vincolare l'opera dei sanitari, […] rientri per ciò stesso nell'area dell'"ordinamento civile", riservata al legislatore statale» (così la sentenza n. 282 del 2002).

Improprio è, inoltre, il riferimento della difesa dello Stato alla esclusiva competenza statale *ex* art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., dovendosi confermare che «tale titolo di legittimazione legislativa non può essere invocato se non in relazione a specifiche prestazioni delle quali la normativa statale definisca il livello essenziale di erogazione», risultando, viceversa, «del tutto improprio e inconferente il riferimento» ad esso allorché si intenda «individuare il fondamento costituzionale della disciplina, da parte dello Stato, di interi settori materiali».

Al fine di stabilire se, nel caso di specie, le condizioni per il legittimo esercizio della potestà legislativa, statale e regionale, siano state rispettate, appare necessario – in via preliminare – individuare con precisione il contenuto del predetto art. 2-*septies*, comma 1, del decreto legge n. 81 del 2004, che ha sostituito il comma 4 dell'art. 15-*quater* del d.lgs. n. 502 del 1992, «concernente l'esclusività del rapporto di lavoro dei dirigenti del ruolo sanitario» (disposizione, quest'ultima, introdotta dall'art. 13 del decreto legislativo 19 giugno 1999, n. 229). In forza, infatti, del "novellato" testo dell'art. 15-*quater*, comma 4, del d.lgs. n. 502 del 1992, è stata prevista, in sostituzione del precedente regime basato sulla irreversibilità della scelta tra rapporto esclusivo e rapporto non esclusivo, per tutti i dirigenti sanitari pubblici, «la possibilità di scegliere entro il 30 novembre di ogni anno se optare per il rapporto di lavoro esclusivo o meno con il Servizio sanitario, con effetto dal 1° gennaio dell'anno successivo». Tale facoltà di scelta è stata accordata «sia agli assunti dopo il 31 dicembre 1998» (vale a dire a coloro che risultavano assoggettati *ratione temporis* al principio dell'esclusività, e ciò per il solo fatto che la costituzione del loro rapporto di lavoro fosse avvenuta a seguito dell'innovazione introdotta dal d.lgs. n. 229 del 1999), «sia a coloro che, già in servizio al 31 dicembre 1998, avevano a suo tempo effettuato l'opzione per il rapporto di lavoro esclusivo» (secondo le prescrizioni del comma 3 del medesimo art. 15-*quater*).

Come corollario di quanto così disposto, il legislatore statale, con la norma impugnata, ha stabilito che nel caso in cui la scelta dei dirigenti sanitari cada sul regime della non esclusività, essa tuttavia «non preclude la direzione di strutture semplici e complesse».

Il primo problema riguarda il rapporto tra la nuova disposizione dell'art. 15-*quater*, comma 4, e quella contenuta nell'art. 15-*quinquies*, comma 5, del medesimo d.lgs. n. 502 del 1992, a norma del quale «gli incarichi di direzione di struttura, semplice o complessa, implicano il rapporto di lavoro esclusivo». Ad un primo sommario esame, potrebbe ritenersi che tra le due norme sussista una vera e propria antinomia.

Tale apparente antinomia, tuttavia, non può essere risolta ipotizzando l'avvenuta abrogazione tacita del predetto art. 15-*quinquies*, comma 5, del d.lgs. n. 502 del 1992, atteso che lo stesso legislatore, come emerge dai lavori preparatori della legge n. 138 del 2004, ha inteso sottolineare che il suddetto articolo non risulta abrogato per effetto della nuova disciplina.

In realtà, l'art. 2-*septies* ha dato luogo al superamento, unicamente, del principio secondo cui la esclusività del rapporto di lavoro alle dipendenze del servizio sanitario si poneva come attributo indefettibile per la titolarità dell'incarico dirigenziale. All'esito, difatti, di tale intervento legislativo il sistema complessivo si fonda, da un lato, sulla reversibilità della scelta in favore del rapporto esclusivo (opzione che, comunque necessaria per il conferimento dell'incarico, è destinata ad esplicare efficacia per almeno un anno, sempre che le Regioni non si avvalgano della facoltà «di stabilire una cadenza temporale più breve»), nonché, dall'altro, sulla previsione che il passaggio al rapporto non esclusivo «non preclude la direzione di strutture semplici o complesse», consentendo, così, il mantenimento dell'incarico dirigenziale. Infine, il sistema si caratterizza anche per il fatto che neppure la decisione in favore della "non esclusività" presenta carattere

irreversibile, essendo il rapporto esclusivo pur sempre ripristinabile a domanda dell'interessato, secondo le modalità di cui al comma 2 del predetto art. 15-*quater*.

Il risultato, dunque, delle modifiche apportate al testo del d.lgs. n. 502 del 1992 dalla legge n. 138 del 2004 non consiste nell'enunciazione di un "nuovo" principio generale, ma piuttosto nell'escludere valore di principio generale a quanto disposto dall'art. 15-*quinquies*, comma 5, atteso che il novellato testo dell'art. 15-*quater*, comma 4, prevede che la scelta, per l'uno o per l'altro dei due regimi, sia sostanzialmente "indifferente" quanto alla titolarità dell'incarico dirigenziale, visto che quest'ultima non è più subordinata ad alcuna peculiare configurazione del rapporto di lavoro.

L'adozione di tale soluzione, in conseguenza del superamento del principio fondamentale anteriormente vigente in materia, non costituendo a propria volta l'espressione di un principio di eguale natura, atteso il suo carattere semplicemente dispositivo, non esclude, pertanto, che alle Regioni residui uno spazio di intervento *in subiecta materia*, venendo in rilievo sotto questo profilo le prerogative ad esse spettanti in merito alla «determinazione dei principi sull'organizzazione dei servizi e sull'attività destinata alla tutela della salute» di cui all'art. 2, comma 2, del medesimo d.lgs. n. 502 del 1992.

Ciò significa, in altri termini, che le stesse – ferma restando ovviamente l'operatività della disciplina statale, recata dal "novellato" art. 15-*quater*, comma 4, nei territori delle Regioni che nulla abbiano specificamente stabilito al riguardo – sono libere di disciplinare le modalità relative al conferimento degli incarichi di direzione delle strutture sanitarie, ora privilegiando in senso assoluto il regime del rapporto esclusivo (è la scelta delle leggi regionali della Toscana e dell'Umbria), ora facendo della scelta in suo favore un criterio "preferenziale" per il conferimento degli incarichi di direzione (è, invece, l'opzione legislativa seguita dalla Regione Emilia-Romagna).

È chiaro, infine, che quando la scelta cada sul rapporto esclusivo, la disciplina delle caratteristiche proprie di tale rapporto continua ad essere quella risultante dal predetto art. 15-*quinquies* del d.lgs. n. 502 del 1992, norma da ritenersi – come rilevato – vigente.

Così ricostruiti, quindi, gli effettivi termini delle relazioni intercorrenti (nel descritto ambito materiale della "tutela della salute") tra norma statale e norme regionali, a ciò non può che seguire il riconoscimento della infondatezza delle censure di legittimità costituzionale formulate – ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. – sia avverso l'art. 2-*septies*, comma 1, del decreto legge n. 81 del 2004, nel testo modificato dalla relativa legge di conversione n. 138 del 2004, che delle "speculari" disposizioni legislative regionali, e segnatamente: l'art. 59 della legge regionale della Toscana n. 40 del 2005; l'art. 8, comma 4, della legge regionale dell'Emilia-Romagna n. 29 del 2004; l'art. 1 della legge regionale dell'Umbria n. 15 del 2005.

La Corte esamina, di seguito, le questioni relative all'art. 2, comma 1, lettera *b*), ed all'art. 8, comma 3, della legge regionale dell'Emilia-Romagna n. 29 del 2004, le quali – nello stabilire, rispettivamente, l'una che «la costituzione di Aziende Ospedaliere è disposta dalla Regione previa valutazione di complessità dei casi trattati» e, l'altra, che «l'attribuzione dell'incarico di direzione di struttura complessa ai dirigenti sanitari è effettuata dal direttore generale […] sulla base di una rosa di tre candidati» – derogherebbero a due principi fondamentali della materia "tutela della salute".

La prima disposizione, difatti, contravverrebbe al principio desumibile dall'art. 4, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 502 del 1992, ai sensi del quale «la costituzione di tale tipo di Aziende sanitarie può essere proposta dalla Regione solo quando ricorrono determinati requisiti, tra i quali, di particolare rilevanza: l'indice di complessità dei casi trattati dall'ospedale che superi di almeno il 20% il valore della media regionale, la presenza di tre unità operative di alta specialità, un tasso di ricoveri di pazienti provenienti da altre Regioni che superi di almeno il 10%, nell'ultimo triennio, il valore medio regionale».

La seconda, invece, violerebbe l'art. 15-*ter* del medesimo d.lgs. n. 502 del 1992, il quale

prevede «l'attribuzione dell'incarico "sulla base di una rosa di candidati idonei selezionata da un'apposita commissione" senza limitare il numero dei designati dalla commissione stessa».

Per la Corte, entrambe le questioni non sono fondate, poiché nel disciplinare il criterio (o meglio, uno dei criteri) per la costituzione di nuove aziende ospedaliere, la Regione Emilia-Romagna non solo ha operato nell'ambito di competenze regionali relative sia alla «determinazione dei principi sull'organizzazione dei servizi e sull'attività destinata alla tutela della salute», ma ha anche dato vita ad un intervento, la cui conformità al disposto del richiamato art. 4, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 502 del 1992 deve essere valutata alla stregua di quella che risulta essere la complessiva disciplina regionale vigente in materia.

Orbene, se si ha riguardo a questa ultima nel suo insieme – e segnatamente alle prescrizioni contenute nell'art. 3 della medesima legge regionale n. 29 del 2004, come nella legge regionale 20 dicembre 1994, n. 50 (Norme in materia di programmazione, contabilità, contratti e controllo delle aziende Unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliere), ovvero nel Piano sanitario regionale 1998-2000 – appare evidente che la Regione Emilia-Romagna subordina la costituzione delle aziende ospedaliere a prescrizioni non minori rispetto a quelle di cui alla citata norma di legge statale.

Quanto, invece, alla seconda disposizione impugnata, limitandosi la stessa a stabilire che la «rosa», in base alla quale il direttore generale della azienda sanitaria locale effettua «l'attribuzione dell'incarico di direzione di struttura complessa», ricomprenda «tre candidati», detta una tipica norma di dettaglio, non in contrasto con l'art. 15-*ter* del medesimo d.lgs. n. 502 del 1992 (che non limita il numero degli aspiranti).

Se, invero, il rapporto tra norma "di principio" e norma "di dettaglio" deve essere inteso nel senso che l'una «può prescrivere criteri […] ed obiettivi», all'altra invece spettando l'individuazione degli «strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi» (sentenza n. 390 del 2004), non è dubitabile che una relazione siffatta sussista tra il predetto art. 15-*ter* del d.lgs. n. 502 del 1992 e la norma regionale impugnata. Il primo fissa, difatti, l'obiettivo della designazione del direttore della struttura sanitaria attraverso una valutazione comparativa di una rosa di candidati selezionati da apposita commissione, la norma regionale determina, invece, solo le modalità di formazione di tale rosa.

Resta, peraltro, implicito che, in coerente applicazione dei canoni fissati dall'art. 97 della Costituzione (i quali esigono «che nell'accesso a funzioni più elevate» venga osservato un «meccanismo di selezione tecnica e neutrale dei più capaci»), è necessario che siano adottate modalità procedimentali atte a garantire le condizioni di un trasparente ed imparziale esercizio dell'attività amministrativa. Occorre, altresì, che tale attività, oltre ad essere svolta mediante l'impiego di criteri oggettivi e predeterminati, culmini nella formazione di una graduatoria in base alla quale procedere alla individuazione dei tre aspiranti al conferimento dell'incarico dirigenziale, fermo restando, comunque, che rimane impregiudicata la possibilità per il direttore generale della azienda sanitaria locale, con atti motivati, di non avvalersi della terna e, conseguentemente, di non procedere all'attribuzione dell'incarico.

Ancora con riguardo all'organizzazione delle strutture chiamate a concretizzare la tutela della salute, nella sentenza n. **233**, la Corte condivide la censura riguardante l'art. 24 della legge della Regione Calabria 17 agosto 2005, n. 13, in tema di nomine per le quali occorra il concerto o l'intesa con altre autorità o amministrazioni, nella parte in cui si applica alle nomine in materia sanitaria.

La norma impugnata così dispone: «Il Presidente della Giunta regionale o, se la nomina è di competenza consiliare, il Presidente del Consiglio regionale, comunicano, all'autorità od alla amministrazione preposte ad esitare l'intesa o il concerto, una terna di soggetti in possesso dei requisiti per l'assunzione dell'incarico» (comma 2); «L'autorità o l'amministrazione destinatarie della comunicazione, nel termine di 20 giorni dalla stessa, fanno pervenire, al Presidente della Giunta od al Presidente del Consiglio, il gradimento su almeno uno dei nominativi proposti.

Decorso infruttuosamente il detto termine, l'autorità regionale competente provvede alla nomina, nell'ambito dei soggetti inseriti nella terna» (comma 3); «Il gradimento perfeziona l'intesa o il concerto e costituisce titolo per la successiva nomina dell'interessato» (comma 4); «Il gradimento può essere ricusato se uno o tutti i nominativi proposti sono privi dei necessari requisiti di professionalità e competenza. In tal caso, il Presidente della Giunta, ovvero il Presidente del Consiglio regionale, procedono a comunicare una nuova terna, che non può includere soggetti per i quali il gradimento è stato precedentemente ricusato» (comma 5); «Se il rifiuto non è adeguatamente motivato ai sensi del precedente comma, l'autorità regionale competente effettua egualmente la nomina, nell'ambito della terna proposta» (comma 6).

Motiva la Corte che, nella parte in cui si applica alla nomina del direttore generale di azienda ospedaliero-universitaria, che la Regione deve effettuare d'intesa con il Rettore dell'Università, la norma impugnata va ricondotta nell'ambito della competenza concorrente in materia di tutela della salute e, quindi, deve rispettare i principi fondamentali determinati dalla legge statale.

Orbene, la disciplina dei rapporti tra Servizio sanitario nazionale ed Università, regolata dal d.lgs. n. 517 del 1999, è affidata ai protocolli d'intesa stipulati dalla Regione con le università ubicate nel proprio territorio (art. 1, comma 1), previsti, tra l'altro, proprio al fine di informare tali rapporti al principio di leale cooperazione (art. 1, comma, 2, lettera *b*).

Ne discende che anche la disciplina del procedimento finalizzato al raggiungimento dell'intesa richiesta per la nomina del direttore generale di azienda ospedaliero-universitaria deve essere definita in uno specifico protocollo tra gli enti interessati (art. 4, comma 2, del decreto legislativo citato).

Conseguentemente, l'art. 24 della legge della Regione Calabria n. 13 del 2005 – che ha, invece, disciplinato autonomamente e unilateralmente il procedimento di intesa in esame – ha leso gli evocati principi fondamentali, posti anche a tutela dell'autonomia universitaria garantita dall'art. 33, sesto comma, Cost., e deve perciò essere dichiarato costituzionalmente illegittimo, nella parte in cui si applica anche alla nomina del direttore generale di azienda ospedaliero-universitaria.

Infine, con la sentenza n. **422**, la Corte condivide le censure avverso l'art. 8, comma 3 della legge della Regione Lazio 23 gennaio 2006, n. 2 (Disciplina transitoria degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico di diritto pubblico non trasformati in fondazioni ai sensi del decreto legislativo 16 ottobre 2003, n. 288), che fissa al compimento del settantesimo anno (e non del sessantacinquesimo, come invece previsto dall'art. 11, comma 3, del citato d.lgs. n. 288 del 2003) il limite di età, il cui raggiungimento comporta la cessazione dagli incarichi di Direttore Sanitario e Direttore Amministrativo presso i medesimi istituti e avverso gli artt.13, comma 1 e 14, comma 3, della stessa legge regionale, che attribuiscono alla Giunta regionale il controllo sull'attività di ricerca degli istituti.

Motiva la Corte che l'art. 8, comma 3, della legge regionale impugnata viola l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, per contrasto con un principio fondamentale – desumibile dall'art. 11, comma 3, del d.lgs. n. 288 del 2003 – attinente alla disciplina ordinamentale degli IRCCS e, dunque, alla materia della «tutela della salute».

La disposizione censurata, sebbene si presti ad incidere contestualmente su una pluralità di materie (e in particolare, tra le altre, su quella dell'«ordinamento civile», attesa la natura privatistica del rapporto di lavoro intercorrente tra i dirigenti degli IRCCS e i predetti Istituti), deve essere ascritta, prevalentemente, all'ambito materiale della «tutela della salute». Deve, infatti, ritenersi che l'ambito materiale interessato, in prevalenza, dalla norma in esame sia, appunto, quello della "tutela della salute". Proprio il carattere apicale della posizione ricoperta dal direttore amministrativo e dal direttore sanitario, all'interno di organismi che sono istituzionalmente chiamati ad espletare attività assistenziali di ricovero e cura degli infermi, oltre che di ricerca scientifica bio-medica, rivela l'incidenza che la disciplina relativa alle modalità di cessazione da tali incarichi, per sopraggiunti limiti di età, esercita sull'organizzazione e la

gestione di servizi sanitari e, di riflesso, anche sull'efficienza degli stessi.

Da ciò consegue che la regolamentazione del peculiare profilo oggetto di disciplina da parte della norma impugnata non può ritenersi rilevante solo rispetto allo svolgimento del rapporto intercorrente, *iure privatorum*, tra i dirigenti degli IRCCS e i medesimi Istituti, riguardando, piuttosto, proprio aspetti direttamente attinenti alla assistenza sanitaria. Di qui la necessità di una sua conformità a quanto previsto dal già citato art. 11, comma 3, del d.lgs. n. 288 del 2003.

Fondata è, del pari, la censura che investe gli artt. 13, comma 1, lettera *b*), e 14, comma 3, della medesima legge regionale.

Relativamente ai controlli cui sono sottoposti gli IRCCS, con la sentenza n. 270 del 2005 la Corte ha dichiarato la illegittimità costituzionale delle norme disciplinatrici dei soli controlli "preventivi" statali sugli atti degli IRCCS, caducando, entro tali limiti, i commi 1 e 2 dell'art. 16 del d.lgs. n. 288 del 2003 che li avevano previsti. Non è dunque fondata la tesi che rinviene nella citata pronuncia il titolo di legittimazione dei predetti artt. 13, comma 1, lettera *b*), e 14, comma 3, della legge regionale impugnata.

Tali norme, fatta formalmente salva la vigilanza del Ministro della salute, affidano alla Giunta regionale il controllo sulle attività di ricerca, di cui al citato art. 8, comma 3, del d.lgs. n. 288 del 2003, che è svolto in sede ministeriale dando vita ad un'indubbia interferenza sull'attività di vigilanza che la normativa statale affida al Ministero della salute, senza alcuna ragione giustificativa. In virtù, infatti, del collegamento tra l'art. 8, comma 3, del d.lgs. n. 288 del 2003 e l'art. 12-*bis*, comma 8, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, il controllo del Ministro della salute sulle attività di ricerca degli IRCCS ha come scopo la verifica della loro rispondenza al programma nazionale di ricerca sanitaria predisposto dal medesimo Ministero.

Né, d'altra parte, per escludere che le norme censurate diano luogo ad un'inutile "duplicazione" del controllo ministeriale può invocarsi l'argomento teso a dimostrare che quello contemplato dalle disposizioni in esame sia, in fondo, nient'altro che una specificazione della «attività di monitoraggio prevista dall'ultima parte dell'art. 12-*bis*» del d.lgs. 502 del 1992; attività, questa, che per certo continua ad essere di spettanza delle Regioni in rapporto ad atti di programmazione regionale.

Il monitoraggio di cui alla citata norma non investe la rispondenza delle attività di ricerca degli IRCCS al programma nazionale, bensì i risultati conseguiti, nell'ambito di ciascun servizio sanitario regionale, all'esito di quei singoli progetti dei quali ogni Regione abbia assunto, specificamente, la responsabilità della realizzazione.

Non è, quindi, condivisibile la tesi della Regione Lazio di legittimare su tali basi l'attività di vigilanza demandata alla Giunta regionale dagli artt. 13, comma 1, lettera *b*), e 14, comma 3, dell'impugnata legge regionale, i quali, pertanto, vengono dichiarati costituzionalmente illegittimi.

4.2.5. «Protezione civile»

In materia di protezione civile, nella sentenza n. **32** si rinviene l'affermazione di principio in cui la Corte ricorda l'orientamento interpretativo e ricostruttivo sull'identificazione della materia «tutela dell'ambiente» sottolineando che la competenza statale al riguardo si presenta «sovente connessa e intrecciata inestricabilmente con altri interessi e competenze regionali concorrenti» (sentenza n. 214 del 2005), con la conseguenza che essa si connette in modo quasi naturale con la competenza regionale concorrente della «protezione civile».

Con la sentenza n. **284**, la Corte dichiara l'incostituzionalità degli artt. 14, comma 5, e 33, comma 2, della legge della Regione Calabria 17 agosto 2005, n. 13, che prevedono, rispettivamente, la sospensione della realizzazione del raddoppio del termovalorizzatore di Gioia Tauro, nonché la sospensione della realizzazione e dell'esercizio dell'impianto di smaltimento e stoccaggio di rifiuti solidi urbani sito in Reggio Calabria, frazione di Sambatello, località

«Cartiera», di cui all'ordinanza del 29 luglio 2002, n. 1963, del Commissario delegato per l'emergenza ambientale nel territorio della Regione Calabria, in attesa – stabiliscono entrambe le disposizioni censurate – dell'approvazione del nuovo «piano regionale dei rifiuti».

Premette la Corte che, con la legge 24 febbraio 1992, n. 225 (Istituzione del servizio nazionale della protezione civile), il legislatore statale «ha rinunciato ad un modello centralizzato per una organizzazione diffusa a carattere policentrico», e le competenze e le relative responsabilità sono state ripartite tra i diversi livelli istituzionali di governo in relazione alle tipologie di eventi che possono venire in rilievo: eventi da fronteggiare mediante interventi attuabili dagli enti e dalle amministrazioni competenti in via ordinaria (art. 2, comma 1, lettera *a*); eventi che impongono l'intervento coordinato di più enti o amministrazioni competenti in via ordinaria (art. 2, comma 1, lettera *b*); calamità naturali, catastrofi o altri eventi che, per intensità o estensione, richiedono mezzi e poteri straordinari (art. 2, comma 1, lettera *c*).

In particolare, lo Stato delibera e revoca lo stato di emergenza, determinandone durata ed estensione territoriale in stretto riferimento alla qualità ed alla natura degli eventi, ma l'esercizio di questi poteri deve avvenire d'intesa con le Regioni interessate, sulla base di quanto disposto dall'art. 107 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, nonché dall'art. 5, comma 4-*bis*, del decreto-legge 7 settembre 2001, n. 343, convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 9 novembre 2001, n. 401.

Per l'attuazione dei predetti interventi di emergenza, possono essere adottate ordinanze – anche da parte di Commissari delegati (art. 5, comma 4, della legge n. 225 del 1992; sentenza n. 418 del 1992) – in deroga ad ogni disposizione vigente, nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico (art. 5, comma 2, della stessa legge n. 225 del 1992). Inoltre, l'art. 107, comma 1, lettere *b*) e *c*), del d.lgs. n. 112 del 1998 ha chiarito che tali funzioni hanno rilievo nazionale, data la sussistenza di esigenze di unitarietà, coordinamento e direzione, escludendo che il riconoscimento di poteri straordinari e derogatori della legislazione vigente possa avvenire da parte della legge regionale.

In attuazione della normativa sin qui richiamata e, in particolare, dell'articolo 5 della legge n. 225 del 1992, con d.P.C.M. 12 settembre 1997 è stato dichiarato, «fino al 31 dicembre 1998», lo stato di emergenza nella Regione Calabria a causa della crisi socio-economico-ambientale determinatasi nel settore dello smaltimento dei rifiuti solidi urbani. Tale crisi è dipesa dalla «inadeguatezza infrastrutturale delle discariche preesistenti», che ha fatto insorgere una «situazione straordinaria che presenta peculiarità tali da poter essere considerata estremamente pericolosa per l'ambiente e per la salute della popolazione residente costretta a convivere in un contesto di particolare degrado» (citato d.P.C.M. 12 settembre 1997). Da qui la necessità di far fronte alle gravi carenze strutturali e alla conseguente situazione di emergenza ambientale attraverso l'impiego di mezzi e poteri straordinari.

A questo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri ne sono succeduti altri che hanno prorogato lo stato di emergenza nel territorio regionale per periodi variamente determinati, fino alla data del 31 maggio 2006, prevista dall'ultimo dei decreti sopra indicati.

Durante la vigenza della predetta situazione di grave rischio ambientale, il Presidente della Regione Calabria, in qualità di Commissario delegato, ha, con l'ordinanza 29 luglio 2002, n. 1963, autorizzato la realizzazione e l'esercizio sia dell'impianto di smaltimento e stoccaggio di rifiuti solidi urbani sito in Reggio Calabria, località «Sambatello» sia, con ordinanza 17 marzo 2004, n. 2885, gli interventi di potenziamento dell'impianto di termovalorizzazione di Gioia Tauro «localizzato nell'area di sviluppo industriale di Gioia Tauro, Rosarno e San Ferdinando nel Comune di Gioia Tauro».

In questo contesto, il legislatore regionale, in attesa dell'approvazione del nuovo «piano regionale dei rifiuti», con le norme impugnate, ha sospeso gli effetti di entrambe le ordinanze sopra indicate.

La Corte condivide l'assunto dello Stato secondo cui le norme impugnate violerebbero l'art.

117, terzo comma, della Costituzione, ponendosi in contrasto con «i principi fondamentali di cui alla legge n. 225 del 1992 (in particolare gli artt. 2, 5 e 12)» in materia di "protezione civile", poiché deve ritenersi che essi delimitino il potere normativo regionale, anche sotto il nuovo regime di competenze legislative delineato dopo il 2001.

Lo Stato è, dunque, legittimato a regolamentare – in considerazione della peculiare connotazione che assumono i "principi fondamentali" quando sussistono ragioni di urgenza che giustificano l'intervento unitario del legislatore statale – gli eventi di natura straordinaria anche mediante l'adozione di specifiche ordinanze autorizzate a derogare, in presenza di determinati presupposti, alle stesse norme primarie.

Lo Stato rinviene, altresì, un ulteriore titolo a legiferare in ragione della propria competenza legislativa in materia di "tutela dell'ambiente", nel cui ambito si colloca il settore relativo alla gestione dei rifiuti, competenza che si connette, tra l'altro, «in modo quasi naturale con la competenza regionale concorrente della "protezione civile"».

Con le impugnate disposizioni il legislatore regionale, pur essendo ancora in atto la situazione di emergenza, ha adottato una normativa destinata ad incidere sugli effetti prodotti dalle ordinanze emanate dal Commissario delegato, così violando i principi fondamentali posti dall'art. 5 della legge n. 225 del 1992, con cui è stato autorizzato in via provvisoria l'esercizio dei predetti poteri di ordinanza.

Deve, inoltre, ribadirsi che, vigente la situazione di emergenza, le Regioni non hanno alcun potere "straordinario" o "derogatorio" della legislazione in vigore, né tantomeno sono legittimate a paralizzare gli effetti di provvedimenti specificamente indirizzati a fronteggiare una situazione di grave crisi ambientale ancora in atto.

Quanto sopra osservato non significa, tuttavia, che l'emergenza possa giustificare «un sacrificio illimitato dell'autonomia regionale»: la salvaguardia delle attribuzioni legislative regionali viene garantita attraverso la configurazione di un potere di ordinanza, eccezionalmente autorizzato dal legislatore statale, ben definito nel contenuto, nei tempi e nelle modalità di esercizio.

La legge n. 225 del 1992, in relazione ai profili indicati, risponde a queste esigenze, circoscrivendo il predetto potere in modo da non compromettere il nucleo essenziale delle attribuzioni regionali, attraverso il riconoscimento della sussistenza di un nesso di adeguatezza e proporzione tra le misure adottate e la qualità e natura degli eventi, la previsione di adeguate forme di leale collaborazione e di concertazione nella fase di attuazione e organizzazione delle attività di protezione civile (art. 5, comma 4-*bis*, del decreto-legge n. 343 del 2001), nonché la fissazione di precisi limiti, di tempo e di contenuto, all'attività del Commissario delegato.

Nel caso in cui le ordinanze emanate non dovessero rispettare i suddetti limiti sostanziali e procedimentali, posti a presidio delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite, tali ordinanze, avendo natura di provvedimenti amministrativi soggetti ai normali controlli giurisdizionali, potranno essere contestate dalla Regione nelle competenti sedi giudiziarie ed eventualmente, ricorrendone i necessari presupposti, ed anche innanzi alla Corte, mediante ricorso per conflitto di attribuzione.

In conclusione, il legislatore regionale non può utilizzare la potestà legislativa per paralizzare – nel periodo di vigenza della situazione di emergenza ambientale – gli effetti di provvedimenti di necessità ed urgenza, non impugnati, emanati in attuazione delle riportate disposizioni di legge espressive di principi fondamentali.

Analoga *ratio decidendi* è sottesa alla declaratoria di incostituzionalità, contenuta nella sentenza n. **82**, dell'art. 4, comma 4, della legge della Regione Campania 12 novembre 2004, n. 8, promulgata dopo la scadenza dello stato di emergenza (dichiarato dal Consiglio dei ministri in data 11 luglio 2001 e successivamente prorogato con decreti del 2 agosto 2002 e del 12 settembre 2003 fino al 31 luglio 2004), che, nello stanziare un contributo di un milione di euro a favore degli

interventi di ripristino e ricostruzione previsti dall'ordinanza del Ministro dell'interno n. 3142 del 2001, prevede espressamente che il Sindaco di Napoli provvede «secondo le procedure e deroghe di cui all'ordinanza stessa».

In sostanza, l'impugnata norma continua ad attribuire al Sindaco di Napoli, dopo la scadenza dello stato di emergenza, il potere di gestire le somme concesse con il solo vincolo di destinazione allo scopo, legittimandolo, per il resto, a derogare alla legislazione statale e regionale vigente.

Per la Corte, ciò contrasta con l'articolo 5 della legge n. 225 del 1992, il quale attribuisce al Consiglio dei ministri il potere di dichiarare lo stato di emergenza in ipotesi di calamità naturali, e prevede che a seguito della dichiarazione di emergenza, e per fare fronte ad essa, lo stesso Presidente del Consiglio dei ministri o, su sua delega, il Ministro dell'interno possano adottare ordinanze in deroga ad ogni disposizione vigente, nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico.

La Corte, peraltro, ricorda che l'art. 107, comma 1, lettere *b)* e *c),* del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 chiarisce che tali funzioni hanno rilievo nazionale, escludendo che il riconoscimento di poteri straordinari e derogatori della legislazione vigente possa avvenire da parte di una legge regionale.

Queste ultime due previsioni sono espressive di un principio fondamentale della materia della protezione civile, sicché deve ritenersi che esse delimitino il potere normativo regionale, anche sotto il nuovo regime di competenze legislative delineato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

Nella sentenza n. **182**, la Corte dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 105, comma 3, della legge della Regione Toscana n. 1 del 2005, secondo cui, per gli interventi in zona sismica, deve semplicemente darsi preavviso scritto alla struttura regionale competente, allegando il progetto dell'opera, una relazione tecnica e una relazione sulla fondazione (commi 1 e 2), senza che, per iniziare i lavori, sia necessaria l'autorizzazione della struttura regionale, salva la possibilità di controlli a campione da parte delle individuate strutture regionali (art. 110).

È bensì vero che, già a partire dalla legge della Regione Toscana 6 dicembre 1982, n. 88 operava nella Regione l'istituto della denuncia di inizio dell'attività. Questo principio è però venuto meno a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 94 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), il quale prevede l'autorizzazione regionale esplicita. L'intento unificatore della legislazione statale è palesemente orientato ad esigere una vigilanza assidua sulle costruzioni riguardo al rischio sismico, attesa la rilevanza del bene protetto, che trascende anche l'ambito della disciplina del territorio, per attingere a valori di tutela dell'incolumità pubblica che fanno capo alla materia della protezione civile, in cui ugualmente compete allo Stato la determinazione dei principi fondamentali.

L'opzione per una disciplina derogatoria a sistemi di controllo semplificato, ove siano coinvolti interessi primari della collettività, ha ricevuto, infine, conferma dall'art. 3 del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 14 maggio 2005, n. 80, che, generalizzando – a modifica dell'art. 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241 – il regime della denuncia di inizio attività, esclude tuttavia dalla procedura semplificata «gli atti rilasciati dalle amministrazioni preposte alla tutela della salute e della pubblica incolumità».

Pertanto l'art. 105, comma 3, della legge della Regione Toscana n. 1 del 2005 è illegittimo, in considerazione del mancato rispetto della norma statale di principio sul controllo delle costruzioni a rischio sismico, nella parte in cui non dispone che non si possono iniziare lavori senza preventiva autorizzazione scritta del competente ufficio tecnico della Regione.

Sempre con riferimento alla materia «protezione civile», con la sentenza n. **129** viene rigettata la questione avverso l'art. 19, comma 2, lettera *b*), n. 2, e l'art. 10, comma 1, lettera *d*), in quanto attribuiscono alla Regione, e non allo Stato, la predisposizione degli indirizzi e dei criteri generali per il riassetto del territorio ai fini della prevenzione dei rischi geologici, idrogeologici e sismici,

nonché delle direttive per la prevenzione del rischio sismico.

La Corte rileva nuovamente che, in materia di prevenzione dei rischi, la legislazione nazionale vigente configura un sistema composito di competenze, ordinato secondo il criterio della maggiore o minore generalità degli indirizzi, in base al quale ciascun livello di governo deve contenere l'esercizio dei propri poteri all'interno degli indirizzi dettati su più vasta scala dal livello superiore.

Alla luce del criterio prima indicato, si può osservare che l'art. 107 del d.lgs. n. 112 del 1998 attribuisce allo Stato «gli indirizzi per la predisposizione e l'attuazione dei programmi di previsione e prevenzione in relazione alle varie ipotesi di rischio». Le norme regionali impugnate attribuiscono alla Giunta regionale la definizione degli indirizzi per il riassetto del territorio, «ai fini della prevenzione dei rischi geologici e idrogeologici e della loro mitigazione». Gli indirizzi in parola devono però confluire nel piano territoriale regionale, il quale costituisce «atto fondamentale di indirizzo, agli effetti territoriali, della programmazione di settore della Regione, nonché di orientamento della programmazione e pianificazione territoriale dei Comuni e delle Province» Dall'esame della normativa statale e regionale in materia emerge che la Regione ha solo voluto disciplinare l'esercizio delle funzioni di prevenzione dei rischi nell'ambito del proprio territorio. Ciò non implica un'invasione della sfera di competenza dello Stato, in quanto la mancanza dell'esplicita menzione dell'obbligo di rispetto degli indirizzi nazionali non comporta la loro violazione, che dovrà essere eventualmente accertata nelle singole norme e nei singoli atti.

Per quanto riguarda l'individuazione delle zone sismiche, bisogna rilevare che l'art. 83 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, dispone: «Le regioni, sentite le province e i comuni interessati, provvedono alla individuazione delle zone dichiarate sismiche [...], alla formazione e all'aggiornamento degli elenchi delle medesime zone e dei valori attribuiti ai gradi di sismicità, nel rispetto dei criteri generali di cui al comma 2». Tale ultima disposizione richiamata stabilisce che il Ministro per le infrastrutture ed i trasporti, di concerto con il Ministro per l'interno, sentiti il Consiglio superiore dei lavori pubblici, il Consiglio nazionale delle ricerche e la Conferenza unificata, determina con proprio decreto «i criteri generali per l'individuazione delle zone sismiche e dei relativi valori differenziati del grado di sismicità da prendere a base per la determinazione delle azioni sismiche e di quant'altro specificato dalle norme tecniche».

Come si vede, il quadro normativo sistematico di allocazione delle competenze ai vari livelli di governo è chiaro e non risulta contraddetto dalla norma regionale impugnata, che deve essere interpretata nel contesto ora richiamato.

Anche con la sentenza n. **323** la Corte respinge le censure (nella specie, avverso gli artt. 1, 2, 4, 20, 23 e 24 della legge della Regione Emilia-Romagna 7 febbraio 2005, n. 1) motivate dall'asserito contrasto con i principi fondamentali nella materia concorrente della «protezione civile».

Al riguardo, la Corte ritiene che le norme impugnate, così come tutta la legge regionale, hanno ad oggetto soltanto gli eventi calamitosi (incidenti comunque sul solo territorio regionale) fronteggiabili con gli interventi di cui alle lettere *a*) e *b*) dell'art. 2, comma 1, della legge n. 225 del 1992, e non anche le calamità naturali, catastrofi o altri eventi destinati, per intensità ed estensione, ad essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari dello Stato (*ex* art. 2, comma 1, lettera *c*, della stessa legge), nel rispetto della sfera di competenza ad esso attribuita dai principi fondamentali della materia concorrente in esame.

Nella sentenza n. **32**, la Corte esamina il ricorso dello Stato avverso l'art. 6, comma 3, in relazione all'art. 3, comma 1, lettera *a*), della legge della Regione Marche 4 ottobre 2004, n. 18. Ad avviso del ricorrente, la norma impugnata, nello stabilire che l'elaborazione, l'approvazione e l'attuazione del piano di emergenza esterno sono effettuati dalla Provincia, sentiti la Regione, l'ARPAM, l'ufficio territoriale del Governo, il comando dei vigili del fuoco competente per territorio, il Comune interessato e gli enti che concorrono nella gestione delle emergenze si porrebbe in contrasto con i principi fondamentali della materia.

La Corte, motivando sulla base di uno specifico precedente giurisprudenziale (sentenza n. 214 del 2005), ricorda che l'art. 18 del d.lgs. n. 334 del 1999 – da ritenersi legge-quadro in materia anche dopo la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione – ha attribuito alla Regione la disciplina dell'esercizio delle competenze amministrative in materia di incidenti rilevanti, con il compito di individuare le autorità titolari delle funzioni stesse, competenti ad emanare i provvedimenti discendenti dall'istruttoria tecnica, e di stabilire le modalità per l'adozione di questi ultimi, prevedendo la semplificazione dei procedimenti ed il raccordo con il procedimento di valutazione di impatto ambientale. Si rileva, infatti, nella sentenza citata che «è evidente […] che è la stessa normativa statale a consentire interventi sulle competenze amministrative da parte della legge regionale»; inoltre, «è lo stesso art. 20 del d.lgs. n. 334 del 1999 [...] a porre (ultimo comma) come limite della sua vigenza l'attuazione dell'art. 72 del d.lgs. n. 112 del 1998, il quale conferisce alla Regione le competenze amministrative in materia, fra l'altro, di adozione di provvedimenti in tema di controllo dei pericoli da incidenti rilevanti, discendenti dall'istruttoria tecnica». La pronuncia conclude nel senso che l'attribuzione alla Provincia, da parte della Regione, di una competenza amministrativa ad essa attribuita dal suddetto art. 72 del d.lgs. n. 112 del 1998, «non solo non viola la potestà legislativa dello Stato (sentenza n. 259 del 2004), ma costituisce applicazione di quanto alla Regione consente la stessa legge statale, sia pure in attesa dell'accordo di programma previsto dalla norma statale».

La *ratio decidendi* della sentenza n. 214 del 2005 si attaglia perfettamente al presente giudizio e vale, pertanto, a sostenere la dichiarazione di non fondatezza della questione riguardante la norma della Regione Marche impugnata dal Presidente del Consiglio dei ministri.

4.2.6. «Governo del territorio»

Con la sentenza n. **49**, la Corte esamina numerose disposizioni regionali aventi ad oggetto la disciplina del condono edilizio straordinario del 2003, ed emanate ai sensi dell'art. 32, commi 26 e 33, del decreto-legge n. 269 del 2003, così come modificato dalla legge di conversione n. 326 del 2003, come risultante a seguito della pronuncia di parziale illegittimità costituzionale operata con la sentenza n. 196 del 2004, cui ha dato esplicitamente esecuzione l'art. 5 del decreto-legge n. 168 del 2004, convertito dalla legge n. 191 del 2004.

Nella citata sentenza n. 196 del 2004, la Corte ha affermato che nella disciplina del condono edilizio di tipo straordinario convergono la competenza legislativa esclusiva dello Stato per quanto riguarda la esenzione dalla sanzionabilità penale e la competenza legislativa di tipo concorrente delle Regioni ad autonomia ordinaria in tema di «governo del territorio», nonché la tradizionale titolarità da parte dei Comuni dei fondamentali poteri di gestione dell'assetto urbanistico ed edilizio del territorio. Da ciò la conclusione «che, in riferimento alla disciplina del condono edilizio (per la parte non inerente ai profili penalistici) solo alcuni limitati contenuti di principio di questa legislazione possono ritenersi sottratti alla disponibilità dei legislatori regionali, cui spetta il potere concorrente di cui al nuovo art. 117 Cost. (ad esempio certamente la previsione del titolo abilitativo edilizio in sanatoria di cui al comma 1 dell'art. 32, il limite temporale massimo di realizzazione delle opere condonabili, la determinazione delle volumetrie massime condonabili). Per tutti i restanti profili è invece necessario riconoscere al legislatore regionale un ruolo rilevante di articolazione e specificazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale in tema di condono sul versante amministrativo».

Su questa base, le numerose dichiarazioni di parziale illegittimità dell'art. 32 erano esplicitamente finalizzate ad eliminare le limitazioni che «escludono il legislatore regionale da ambiti materiali che invece ad esso spettano». In particolare, la Corte ha «dichiarato costituzionalmente illegittimo anzitutto il comma 26 dell'art. 32, nella parte in cui non prevede che la legge regionale possa determinare la possibilità, le condizioni e le modalità per l'ammissibilità a sanatoria di tutte le tipologie di abuso edilizio di cui all'Allegato 1 del decreto-legge n. 269 del 2003». Analoga dichiarazione di illegittimità costituzionale ha pronunziato in relazione al «comma 25 dell'art. 32, nella parte in cui non prevede che la legge regionale di cui al

comma 26 possa determinare limiti volumetrici inferiori a quelli indicati nella medesima disposizione».

La sentenza n. 70 del 2005 ha chiaramente ribadito che ciò che esula dalla potestà delle Regioni è il «potere di rimuovere i limiti massimi di ampiezza del condono individuati dal legislatore statale».

Su un diverso piano, la sentenza n. 196 del 2004, ha affermato che «l'adozione della legislazione da parte delle Regioni appare non solo opportuna, ma doverosa e da esercitare entro il termine determinato dal legislatore nazionale; nell'ipotesi limite che una Regione o Provincia autonoma non eserciti il proprio potere legislativo in materia nel termine massimo prescritto, non potrà che trovare applicazione la disciplina dell'art. 32 e dell'Allegato 1 del decreto-legge n. 269 del 2003».

Tanto premesso, la Corte dichiara incostituzionali le disposizioni riguardanti l'art. 1, l'art. 3, l'art. 4, l'art. 6, commi 1, 2 e 5, e l'art. 8 della legge della Regione Campania n. 10 del 2004, in quanto sarebbero state adottate oltre il termine di quattro mesi dalla data di entrata in vigore del decreto-legge n. 168 del 2004, così come convertito nella legge n. 191 del 2004, secondo quanto prescritto dall'art. 5, comma 1, del suddetto decreto.

La prescrizione del termine di quattro mesi da parte dell'art. 5, comma 1, del decreto legge n. 168 del 2004 dà, infatti, attuazione a quanto espressamente statuito dal dispositivo della sentenza n. 196 del 2004, il quale ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 32, decreto-legge n. 269 del 2003 «nella parte in cui non prevede che la legge regionale di cui al comma 26 debba essere emanata entro un congruo termine da stabilirsi dalla legge statale», termine configurato come perentorio.

Non fondate risultano poi numerose questioni in cui si contesta la riduzione, da parte delle disposizioni legislative impugnate, dell'ambito della sanatoria straordinaria, sia mediante l'esclusione dal condono sul versante amministrativo di talune tipologie di abusi edilizi, sia mediante la riduzione dei limiti quantitativi delle volumetrie condonabili, sia infine mediante l'introduzione, ai fini della sanabilità di taluni interventi, di ulteriori condizioni rispetto a quelle previste dall'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003. Le censure, nel loro complesso, esprimono la tesi che una legislazione regionale che disciplini i profili amministrativi del condono edilizio non potrebbe comunque produrre indirettamente una riduzione significativa delle entrate erariali ed un conseguente squilibrio della complessiva finanza pubblica, la cui disciplina sarebbe di esclusiva competenza statale, ponendo quindi anche a rischio il rispetto, da parte delle istituzioni nazionali, dei vincoli europei sulla spesa pubblica.

Per la Corte tali doglianze prescindono dal livello di tutela costituzionale dell'autonomia legislativa regionale che ivi è previsto e non tengono conto del fatto che i limiti a tale autonomia non possono che essere espressi, e ciò tanto più ove ci si riferisca ad effetti indiretti derivanti dall'uso che una Regione faccia della propria discrezionalità legislativa. In altri termini, è del tutto evidente che, allorché il legislatore regionale eserciti le proprie competenze legislative costituzionalmente riconosciute, non possa attribuirsi rilievo, ai fini dell'eventuale illegittimità costituzionale di tale intervento, agli effetti che solo in via indiretta ed accidentale dovessero derivare al gettito di entrate di spettanza dello Stato.

Del pari infondate sono le censure secondo le quali sarebbe grave la lesione della competenza esclusiva *ex* art. 117 comma secondo, lettera *l*), Cost.», poiché i giudici comuni, dinanzi alla «eccessiva restrizione» da parte del legislatore regionale dell'ambito della legislazione statale in tema di condono edilizio sarebbero obbligati «a rendere, a carico dei proprietari ed autori di illeciti pronunce quanto meno asistematiche».

Replica la Corte che i profili relativi alla disciplina del condono straordinario sul piano amministrativo operano nell'ambito della materia del governo del territorio; ciò significa che la legislazione delle singole Regioni può disporre diversamente da quanto previsto dall'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003, quale convertito dalla legge n. 326 del 2003, e che non è certo

incoerente rispetto al disegno costituzionale che siano adottate legislazioni diversificate da Regione a Regione, con tutto ciò che ne consegue per gli interessati e per le pronunce giurisdizionali che facciano applicazione di tale disciplina.

Altresì infondata è la questione circa la sanabilità delle nuove costruzioni residenziali di relativamente modeste dimensioni realizzate in contrasto con gli strumenti urbanistici, ritenuta principio cui ogni Regione deve attenersi e che i limiti ulteriori rispetto a quelli del legislatore statale non possono essere previsti perché non sorretti da un «principio determinato dal legislatore statale». Secondo lo Stato ricorrente, la Regione potrebbe «specificare i limiti (quantitativi e non) della sanabilità, e perfino "limare" entro margini di ragionevole tollerabilità le volumetrie massime previste del legislatore statale»; non potrebbe, invece, «negare *in toto* o in misura prevalente (rispetto al *quantum* di volumetria ammesso dalla legge statale) la sanabilità delle nuove costruzioni o degli ampliamenti».

Replica la Corte che il punto centrale della sentenza n. 196 del 2004 sta nel riconoscimento al legislatore regionale di un ampio potere discrezionale nella definizione dei confini entro cui modulare gli effetti sul piano amministrativo del condono edilizio straordinario. Ciò in ragione delle primarie responsabilità legislative ed amministrative spettanti sulla base delle norme costituzionali alle Regioni e agli enti locali in relazione al governo del territorio.

Ma soprattutto occorre considerare che la pronuncia citata ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del comma 25 dell'art. 32 proprio nella parte in cui non prevedeva «che la legge regionale di cui al comma 26 po[tesse] determinare limiti volumetrici inferiori a quelli ivi indicati»; ha inoltre dichiarato l'illegittimità costituzionale del comma 26 dell'art. 32, nella parte in cui non prevedeva «che la legge regionale po[tesse] determinare la possibilità, le condizioni e le modalità per l'ammissibilità a sanatoria di tutte le tipologie di abuso edilizio di cui all'Allegato 1».

Pertanto, non esistono nella legislazione statale vigente principi fondamentali quali quelli prospettati nei ricorsi.

Risultano poi infondate le censure sollevate a proposito dell'art. 32 della legge della Regione Emilia-Romagna n. 23 del 2004. Non costituisce, infatti, irragionevole scelta legislativa la subordinazione da parte della Regione della condonabilità delle opere abusive alla ulteriore condizione che le medesime non siano state realizzate con contributi pubblici erogati successivamente all'ultimo condono, ovvero che non abbiano già beneficiato di precedenti condoni, volendosi evidentemente in tal modo penalizzare la reiterazione di comportamenti illeciti, nonché l'utilizzo di denaro pubblico per la realizzazione di opere abusive.

Non sussiste altresì alcuna lesione del principio di autonomia degli enti locali da parte dell'art. 33, comma 4, della legge della Regione Emilia-Romagna n. 23 del 2004, che impone che edifici con destinazione d'uso non abitativa possano essere condonati solo se mantengono per venti anni questo tipo di destinazione. In questa ipotesi, si tratta, secondo la Corte, di una disposizione che non vieta l'esercizio da parte degli enti locali del potere di ridefinire le destinazioni d'uso, ma incide soltanto sulla possibilità che coloro che abbiano beneficiato del condono in relazione ad immobili destinati ad usi non abitativi possano successivamente mutarne la destinazione d'uso, aggirando la relativa disciplina.

Viene poi respinta anche la censura avverso l'art. 2, comma 6, della legge della Regione Toscana perché ritenuto in contrasto «con il principio di eguaglianza, irrazionalmente leso dalla facoltà (e dalla attuale minaccia) di travolgere in futuro ed in modo discrezionale l'affidamento del cittadino che autodenuncia l'abuso edilizio. Al contrario, ad avviso della Corte, la norma regionale disciplina semplicemente la sanatoria delle opere realizzate su aree sulle quali siano stati apposti, dopo l'entrata in vigore della legge regionale, i vincoli di inedificabilità assoluta di cui all'art. 33 della legge n. 47 del 1985 ovvero i vincoli idrogeologici, ambientali e paesistici, relativi a parchi e aree protette di cui all'art. 32 della medesima legge, subordinandola al parere favorevole dell'autorità preposta al vincolo, in tal modo dando rilevanza anche ai vincoli imposti

successivamente alla realizzazione dell'intervento abusivo secondo l'oramai consolidato orientamento della giurisprudenza amministrativa.

Vengono invece condivise la censure volte a contestare sostanzialmente l'effetto di ampliamento degli interventi ammessi alla sanatoria amministrativa che verrebbe a determinarsi sulla base di alcune disposizioni delle leggi regionali impugnate.

L'art. 26, comma 4, della legge della Regione Emilia-Romagna n. 23 del 2004 individua un'ipotesi di condono avente ad oggetto opere edilizie autorizzate e realizzate anteriormente alla legge 28 gennaio 1977, n. 10 (Norme per la edificabilità dei suoli), che presentino difformità esecutive. Tale disposizione ha contenuto più ampio rispetto alla normativa statale, prevedendo anche che in quest'ambito la sanatoria intervenga *ope legis*, dunque a prescindere dalla specifica richiesta e dalla concessione del titolo abilitativo in sanatoria.

La questione risulta fondata, in quanto le Regioni non possono rimuovere i limiti massimi fissati dal legislatore statale, e, tra i principi fondamentali cui esse devono attenersi, vi è quello proprio a fini di certezza delle situazioni giuridiche, della previsione del titolo abilitativo in sanatoria al termine dello speciale procedimento disciplinato dalla normativa statale.

Egualmente incostituzionale si rivela l'art. 3 della legge della Regione Marche n. 23 del 2004, che determina i limiti per il conseguimento del condono amministrativo con disposizioni che in genere riducono le volumetrie massime, senza però ripetere tutti i limiti massimi determinati dal comma 25 dell'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003 (30% della volumetria originaria della costruzione ampliata, 3.000 metri cubi complessivi per le nuove costruzioni residenziali). In realtà, secondo la Corte, con riguardo all'ampliamento degli immobili non residenziali, la disposizione regionale determina il limite in relazione (non già al volume, ma) al diverso criterio della superficie realizzabile. Pertanto rende possibile, per gli immobili non residenziali, la realizzazione di ampliamenti superiori a quelli massimi previsti dalla normativa statale.

Con riguardo alla realizzazione di nuove costruzioni residenziali, l'art. 3 della legge regionale n. 23 del 2004, pur individuando limiti più rigorosi in relazione alla singola unità immobiliare ammessa a sanatoria, non pone alcuna limitazione alla volumetria complessiva della nuova costruzione. In tal modo, la disposizione censurata rende possibile che la nuova costruzione residenziale superi il limite complessivo di 3.000 metri cubi stabilito dall'art. 32, comma 25, del decreto-legge n. 269 del 2003 per tale tipologia di interventi.

Infondate si rivelano, invece, le questioni riguardanti la legge della Regione Emilia-Romagna n. 23 del 2004, che, all'art. 29, comma 2, prevede che, ove «in sede di definizione della domanda di sanatoria o di controlli successivi alla stessa sia accertato che la asseverazione del professionista abilitato […] contenga dichiarazioni non veritiere, rilevanti ai fini del conseguimento del titolo», si applica il terzo comma dell'art. 8 della stessa legge, il quale dispone che «l'Amministrazione comunale ne dà notizia all'Autorità giudiziaria nonché al competente Ordine professionale, ai fini dell'irrogazione delle sanzioni disciplinari».

Replica la Corte che le due norme si limitano a prevedere un generico obbligo dell'amministrazione pubblica di comunicazione della notizia di dichiarazioni non veritiere all'autorità giudiziaria e all'ordine professionale, evidentemente perché questi verifichino, rispettivamente, la eventuale sussistenza di reati o di illeciti disciplinari, senza peraltro incidere in alcun modo sulla disciplina penale, ovvero sulla disciplina delle professioni.

L'ultima questione ha ad oggetto l'art. 20, comma 1, lettera *c*), della legge della Regione Umbria n. 21 del 2004; dal momento che in una disposizione che individua le opere condonabili è contenuto un riferimento alla data del 2 ottobre 2003, l'Avvocatura generale nel dubbio che la data possa essere riferita alla data di ultimazione delle opere condonabili, fissata al 31 marzo 2003 dall'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003, l'ha impugnata «per grave contrasto con il fondamentale principio posto dall'art. 32, comma 25, del citato decreto-legge».

La questione non è fondata, in quanto dal tenore letterale della disposizione impugnata emerge

chiaramente che la data del 2 ottobre 2003 è riferita alla vigenza delle norme urbanistiche e degli strumenti urbanistici rispetto ai quali devono essere valutati gli interventi, e non già all'epoca di realizzazione degli stessi. Quest'ultima è, infatti, fissata dallo stesso art. 20, comma 1, primo periodo, al 31 marzo 2003, in conformità con quanto disposto dall'art. 32, del decreto-legge n. 269 del 2003.

La materia «governo del territorio» viene in rilievo anche in altre decisioni rese nel corso del 2006.

Nella sentenza n. **129**, la Corte dichiara l'incostituzionalità dell'art. 27, comma 1, lettera *e*), n. 4, della legge regionale della Lombardia n. 12 del 2005, in quanto sottopongono l'installazione di torri e tralicci per impianti di radio-ricetrasmittenti e di ripetitori per i servizi di telecomunicazione ad un *iter* autorizzatorio comunale (rilascio del permesso di costruire) ulteriore rispetto a quello già previsto dalle disposizioni contenute nell'art. 87 del d.lgs. n. 259 del 2003 (Codice delle comunicazioni elettroniche).

Con tali norme il legislatore nazionale ha posto la tempestività delle procedure e la riduzione dei termini per l'autorizzazione all'installazione delle infrastrutture di cui sopra come principi fondamentali operanti nella materia «governo del territorio», di competenza legislativa concorrente. La confluenza in un unico procedimento dell'*iter* finalizzato all'ottenimento dell'autorizzazione a costruire tali impianti risponde pertanto ai principi generali sopra richiamati perché, come ha osservato il Consiglio di Stato (sezione VI, sentenza n. 4159 del 2005), le «esigenze di tempestività e contenimento dei termini resterebbero vanificate se il nuovo procedimento venisse ad abbinarsi e non a sostituirsi a quello previsto in materia edilizia».

Bisogna aggiungere che l'unificazione dei procedimenti non priva l'ente locale del suo potere di verificare la compatibilità urbanistica dell'impianto per cui si chiede l'autorizzazione. La tutela del territorio e la programmazione urbanistica sono salvaguardate dalle norme statali in vigore ed affidate proprio agli enti locali competenti, i quali, al pari delle Regioni, non vengono perciò spogliati delle loro attribuzioni in materia, ma sono semplicemente tenuti ad esercitarle all'interno dell'unico procedimento previsto dalla normativa nazionale, anziché porre in essere un distinto procedimento.

Si deduce che la previsione di un ulteriore procedimento finalizzato al rilascio del permesso di costruire, che si sovrappone ai controlli da effettuarsi a cura dello stesso ente locale nell'ambito del procedimento unificato, costituisce un inutile appesantimento dell'*iter* autorizzatorio per l'installazione di torri e tralicci per impianti radio-ricetrasmittenti e di ripetitori per i servizi di telecomunicazione, in contrasto con le esigenze di tempestività e di contenimento dei termini, da ritenersi, con riferimento a questo tipo di costruzioni, principi fondamentali di governo del territorio. Da ciò consegue l'illegittimità costituzionale delle norme regionali impugnate per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Analoga la *ratio decidendi* viene utilizzata, nella sentenza n. **265**, per la declaratoria di incostituzionalità dell'art. 14 della legge della Regione Veneto 25 febbraio 2005, n. 8, dove si prevede che per l'autorizzazione all'installazione, modifica ed adeguamento degli impianti di telefonia mobile, il richiedente debba ottenere sia l'autorizzazione, prevista dall'art. 87 del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259 (Codice delle comunicazioni elettroniche), «ai fini della verifica di compatibilità igienico-sanitaria», sia il permesso di costruire, ai sensi degli artt. 3 e 10 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), «ai fini della conformità urbanistica ed edilizia».

Al riguardo, la Corte sottolinea che l'art. 87 del d.lgs. n. 259 del 2003 ha dettato, in linea con le prescrizioni comunitarie, una disciplina volta a promuovere la semplificazione dei procedimenti attraverso l'adozione di procedure che siano, tra l'altro, uniformi e tempestive, anche al fine di garantire l'attuazione delle regole della concorrenza.

Le suddette esigenze di celerità e la conseguente riduzione dei termini per l'autorizzazione all'installazione delle infrastrutture di comunicazione elettronica costituiscono, per finalità di

tutela di istanze unitarie, "principi fondamentali" operanti nelle materie di competenza ripartita ("ordinamento della comunicazione", "governo del territorio", "tutela della salute": sentenza n. 336 del 2005), che, unitamente ad altri ambiti materiali di esclusiva spettanza statale, rappresentano i titoli di legittimazione ad intervenire nel settore in esame.

La sussistenza di un unico procedimento, quale prefigurato dall'art. 87 del Codice, cui non si affianca quello in materia edilizia, risponde, pertanto, pienamente ai suddetti principi. Specularmente, è contraria agli stessi la previsione contemplata dal censurato art. 14 della legge reg. n. 8 del 2005, che ritiene necessaria l'attivazione di un ulteriore e autonomo procedimento volto ad ottenere il rilascio di un titolo abilitativo per fini edilizi. In altri termini, la duplicazione dei titoli autorizzatori e, quindi, di ciascun *iter* procedimentale, determinerebbe una evidente compromissione di quelle esigenze di tempestività e semplificazione che assurgono al rango di principi fondamentali del settore.

4.2.7. «Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia»

La Corte, con la sentenza n. **246**, rileva che l'art. 2, comma 1, lettera *k*), della legge della Regione Emilia-Romagna 23 dicembre 2004, n. 26 (Disciplina della programmazione energetica territoriale ed altre disposizioni in materia di energia), nel richiamare gli indirizzi definiti dalla Giunta regionale ai sensi del comma 3, vale a dire gli «indirizzi di sviluppo del sistema elettrico regionale volti a garantire, anche nel medio termine, il raggiungimento ed il mantenimento di condizioni di sicurezza, continuità ed economicità degli approvvigionamenti in quantità commisurata al fabbisogno interno», non viola i principi fondamentali di cui alla legge 23 agosto 2004, n. 239.

Secondo la Corte, il ricorrente muove da una lettura della disposizione regionale impugnata secondo la quale, nel fare riferimento al «fabbisogno interno regionale» senza considerare quello nazionale, essa presupporrebbe che la rete regionale operi autonomamente, non tenendo conto del quadro nazionale e delle esigenze della rete unica.

In realtà, la disposizione censurata richiama l'art. 2, comma 3, della medesima legge regionale, il quale prevede espressamente che la Giunta regionale, nel predisporre gli indirizzi di sviluppo del sistema elettrico regionale, tenga conto, tra l'altro, proprio dello sviluppo della rete nazionale.

Inoltre, lo stesso art. 2, comma 3, sembra dare attuazione alle disposizioni statali evocate dal ricorrente come parametro interposto. Innanzitutto, le finalità che devono essere perseguite dalla Giunta regionale nella determinazione degli indirizzi di sviluppo del sistema elettrico regionale sono proprio gli obiettivi generali della politica energetica del Paese, individuati dall'art. 1 della legge n. 239 del 2004 ed il cui conseguimento, secondo tale disposizione, deve essere assicurato sulla base dei principi di sussidiarietà, di differenziazione, di adeguatezza e di leale collaborazione sia dallo Stato, che dalle Regioni che dagli enti locali (art. 1, comma 3, della legge n. 239 del 2004).

Anche la asserita violazione del principio sancito dall'art. 1, comma 4, lettera *d*), della legge n. 239 del 2004, è priva di fondamento, poiché tale disposizione, assegna espressamente anche alle Regioni il compito di garantire l'adeguatezza delle attività energetiche strategiche di produzione, trasporto e stoccaggio per assicurare adeguati standard di sicurezza e di qualità del servizio.

La disposizione regionale impugnata, pertanto, non solo non è in contrasto con i principi fondamentali della materia, ma, anzi, costituisce specifica attuazione di quanto previsto dalla norma statale, sia pure con limitato riferimento al proprio ambito naturale, e cioè a quello relativo al sistema elettrico regionale.

L'art. 20, comma 1, della stessa legge della Regione Emilia-Romagna n. 26 del 2004, il quale, nel prevedere direttamente la possibilità di mettere fuori uso gli impianti di generazione di energia elettrica superiori a 10 MVA, non viola la normativa statale, la quale soltanto sarebbe competente a determinarli, dovendo esserne assicurata l'omogeneità su tutto il territorio nazionale al fine di

garantire la sicurezza della rete nazionale. Dalla disamina della legislazione statale e regionale emerge che l'art. 20 della legge regionale impugnata fa riferimento unicamente agli impianti di produzione di energia che rientrano nell'ambito delle competenze provinciali e regionali, mentre fa espressamente salve «le competenze riservate allo Stato dalle disposizioni legislative vigenti» (art. 2, comma 1, lettera *j*). Risulta, infatti, che essa non prevede alcun criterio per la messa fuori servizio degli impianti limitandosi solo a specificare quale sia l'autorità competente al riguardo.

Con riferimento al medesimo titolo competenziale di tipo concorrente, con la sentenza n. **248**, la Corte respinge la questione avverso gli articoli 13 e 26 della legge della Regione Toscana 24 febbraio 2005, n. 39, che consentono alla Regione di subordinare il rilascio o la modifica dell'autorizzazione per gli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili ad accordi relativi all'esecuzione di un programma di misure di compensazione e riequilibrio ambientale. Il supposto contrasto con il principio fondamentale espresso dalla legge n. 239 del 2004 e dal d.lgs. n. 387 del 2003, in base ai quali il rilascio o la modifica della suddetta autorizzazione «non può essere subordinata né prevedere misure di compensazione a favore delle Regioni e delle Province» non sussiste. La Corte, infatti, con la sentenza n. 383 del 2005 (pronunciata successivamente al ricorso che ha originato il giudizio), ha dichiarato «la illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4, lettera *f*), della legge n. 239 del 2004, limitatamente alle parole "con esclusione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili"», di modo che, attualmente, questa disposizione prevede la possibilità che possano essere determinate dallo Stato o dalle Regioni «misure di compensazione e di riequilibrio ambientale e territoriale» in riferimento a «concentrazioni territoriali di attività, impianti ed infrastrutture ad elevato impatto territoriale», anche con specifico riguardo alle opere in questione.

Per la Corte, le Regioni possono legittimamente perseguire obiettivi di adattamento alla realtà locale dei diversi profili della fornitura di energia, nella misura in cui non vengano pregiudicati gli assetti nazionali del settore energetico e gli equilibri su cui esso si regge nel suo concreto funzionamento: le disposizioni impugnate possono quindi essere interpretate come riferite alle sole attribuzioni compatibili con le esigenze del complessivo sistema energetico nazionale.

La Corte, nell'esaminare l'art. 28, commi 1, 3, 4 e 5, della legge della Regione Toscana 24 febbraio 2005, n. 39, nella parte in cui si consente alle «amministrazioni competenti» di sovrapporre alle concessioni di distribuzione contratti di servizio con i concessionari del servizio di approvvigionamento e distribuzione di energia, ovvero di procedere direttamente all'erogazione del servizio, ritiene fondata la questione concernente la violazione del principio concessorio limitatamente all'attività di distribuzione dell'energia. La disposizione, infatti, è formulata in termini così ampi da consentire alle amministrazioni locali di disciplinare in forma esclusiva il servizio di distribuzione energetica mediante il contratto di servizio, che viene in tal modo non ad accedere alla concessione ma a sostituirla, quale necessario titolo di conferimento dello stesso.

Vige, invece, nell'ordinamento il principio fondamentale (art. 1, comma 2, lettera *c*, della legge n. 239 del 2004), secondo cui l'attività distributiva dell'energia è attribuita «in concessione», principio che non è stato scalfito, pur a fronte del rafforzamento delle competenze regionali, assicurato, in sede di definizione dei criteri generali per le nuove concessioni, dalla necessità della previa intesa con la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 Tanto più appare illegittimo il comma 5 della disposizione impugnata, che prevede la possibilità dell'esercizio diretto del servizio, senza espressa menzione del necessario titolo di concessione.

Egualmente incostituzionale si rivela l'art. 29 della stessa legge, nella parte in cui consente di incidere sul regime delle concessioni di distribuzione di energia in vigore, integrandone o sostituendone i «disciplinari», ovvero formulando indicazioni vincolanti per il concessionario.

La Corte sottolinea che l'art. 1, comma 33, della legge n. 239 del 2004 prevede espressamente che sono fatte salve le concessioni di distribuzione dell'energia elettrica in essere, ivi compresa, per quanto riguarda l'attività di distribuzione, la concessione di cui all'art. 14, comma 1, del decreto legge 11 luglio 1992, n. 333, riservando al Ministro delle attività produttive il potere di

«proporre modifiche e variazioni delle clausole contenute nelle relative convenzioni». La Corte, inoltre, ricorda di avere già rilevato (sentenza n. 383 del 2005), che tale disposizione, contiene «una norma transitoria relativa alla mera gestione della fase di passaggio dal precedente regime all'attuale», che mira a garantire «la certezza dei rapporti giuridici già instaurati dai concessionari dell'attività di distribuzione dell'energia» e che, comunque, si riferisce a concessioni di distribuzione di energia elettrica «relative ad ambiti territoriali largamente eccedenti quelli delle singole Regioni».

Per le medesime ragioni, deve ritenersi precluso alla normativa regionale di incidere sul regime delle concessioni statali di distribuzione già rilasciate, contraddicendo il principio fondamentale accolto dalla legislazione dello Stato circa la salvezza dei titoli concessori «in essere», ferma rimanendo, ovviamente, l'eventuale procedura di revisione delle convenzioni, facente capo al Ministro delle attività produttive e prevista dalla legislazione statale.

Incostituzionale si rivela anche l'art. 30, comma 1, della legge, che consente di attribuire la qualifica di «cliente idoneo» ad ogni cliente finale, a partire dal 1° gennaio 2006.

L'art. 14, comma 5-*quinquies*, del d.lgs. n. 79 del 1999 stabilisce che alla data del 1° luglio 2007 ogni cliente finale sia «cliente idoneo» (e cioè libero di acquistare energia elettrica dal fornitore di propria scelta); questo termine corrisponde al termine indicato dall'art. 21 della direttiva 2003/54/CE, affinché gli Stati membri provvedano in tal senso.

La Corte ritiene che, anche prescindendo dal dibattito relativo alla possibilità o meno, sulla base della normativa comunitaria, che questa data possa essere anticipata, la sua intervenuta fissazione al 1° luglio 2007 ad opera del legislatore statale appare giustificata dalla necessità di garantire in modo adeguato ed in forma bilanciata la tutela dei consumatori e il processo di liberalizzazione del mercato elettrico nazionale, anche con riguardo alle funzioni dell'acquirente unico.

In questi termini, la determinazione uniforme della data dalla quale tutti i clienti finali possono «stipulare contratti di fornitura con qualsiasi produttore, distributore o grossista, sia in Italia che all'estero», assume le caratteristiche di un principio fondamentale (per quanto transitorio) della materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», con il quale la norma regionale si pone in evidente contrasto.

La Corte non ravvisa, invece, alcuna violazione delle competenze statali nell'art. 33 della legge, nella parte in cui prevede una competenza regionale e locale in punto di reclami dei consumatori, in quanto la norma si limita a prevedere che Regioni ed enti locali possano valutare segnalazioni e reclami dei consumatori, delle loro organizzazioni, delle imprese e delle parti sociali, anche pubblicizzando le proprie conseguenti valutazioni in materia, e cercare di garantire «l'efficacia delle segnalazioni e dei reclami». Tale carattere dell'attività configurata e l'assenza di ogni elemento da cui possa derivare una riduzione delle attribuzioni dell'Autorità per l'energia elettrica ed il gas, o addirittura l'alterazione del sistema energetico e del suo mercato, rendono palesemente infondati tutti i profili di censura.

Non viola altresì alcun principio fondamentale l'art. 38 della legge impugnata, che attribuisce alla Giunta regionale il potere di rilasciare autorizzazione in sanatoria sulle linee ed impianti elettrici aventi tensione compresa tra 30.000 e 150.000 *volts* e già realizzati all'entrata in vigore della legge regionale. La disposizione impugnata, infatti, può interpretarsi come riferita esclusivamente agli elettrodotti non appartenenti alla rete nazionale.

La Corte ricorda che il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 prevede, in generale, che la competenza autorizzatoria relativa agli elettrodotti con tensione non superiore a 150.000 *volts* spetta a Regioni e Province. Peraltro, successivamente, il comma 1 dell'art. 1-*sexies* del decreto legge n. 239 del 2003 ha previsto la autorizzazione unica da parte del Ministro delle attività produttive per tutti gli impianti appartenenti alla «rete nazionale di trasporto dell'energia elettrica», quale che ne sia la potenza.

Inoltre, la Corte ha affermato, ancora nella sentenza n. 383 del 2005, che la più recente legislazione ha introdotto tutta una serie di «adeguati strumenti di codecisione paritaria tra lo Stato ed il sistema delle autonomie regionali», quanto alla individuazione della consistenza della rete nazionale.

Pertanto, non può spettare alla Regione alcun potere di autorizzazione in sanatoria con riguardo agli impianti costituenti parte della rete nazionale, ma nulla consente di concludere che la disposizione impugnata non possa avere per oggetto le linee, e le relative opere, di potenza non superiore a 150.000 *volts*, che non siano state incluse in tale rete. Rispetto a queste ultime, il potere di sanatoria segue la competenza a rilasciare il titolo, e può pertanto essere esercitato dalla Regione.

Da segnalare, infine, è la sentenza n. **364**, nella quale si rileva come violi un principio fondamentale della materia l'art. 1, comma 1 della legge della Regione Puglia 11 agosto 2005, n. 9, nella parte in cui sospende fino alla approvazione del piano energetico ambientale regionale e, comunque, non oltre il 30 giugno 2006, le procedure autorizzative presentate dopo il 31 maggio 2005 per la realizzazione degli impianti eolici.

L'art. 12, comma 3, del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387, prevede che «la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili sono soggetti ad una autorizzazione unica, rilasciata dalla regione» o altro soggetto istituzionale delegato dalla regione. Il successivo comma 4 prevede che «l'autorizzazione di cui al comma 3 è rilasciata a seguito di un procedimento unico, al quale partecipano tutte le Amministrazioni interessate, svolto nel rispetto dei principi di semplificazione e con le modalità stabilite dalla legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni e integrazioni e che il termine massimo per la conclusione del procedimento non può comunque essere superiore a centottanta giorni».

L'indicazione del termine deve qualificarsi quale principio fondamentale in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», in quanto tale disposizione risulta ispirata alle regole della semplificazione amministrativa e della celerità garantendo, in modo uniforme sull'intero territorio nazionale, la conclusione entro un termine definito del procedimento autorizzativo.

Pertanto, la disposizione impugnata si pone in contrasto con il suddetto principio, nella misura in cui, non essendo stato adottato il previsto piano, la sospensione in tal modo disposta è superiore al termine fissato dal legislatore statale.

4.2.8. «Valorizzazione dei beni […] ambientali»

La Corte, con la sentenza n. **212**, nell'esaminare gli artt. 2 e 4 della legge della Regione Umbria 26 maggio 2004, n. 8, in tema di raccolta dei tartufi, precisa che la materia nella quale si inserisce la normativa regionale impugnata è quella della valorizzazione dei beni ambientali, di competenza concorrente. Il patrimonio tartuficolo costituisce, infatti, una risorsa ambientale della Regione, suscettibile di razionale sfruttamento, la cui valorizzazione compete perciò alla Regione medesima, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, nel rispetto dei principi fondamentali dettati dal legislatore statale.

Le doglianze si rivolgono nei confronti dell'art. 2 della legge, che amplia – rispetto a quanto previsto dalla legge-quadro statale 16 dicembre 1985, n. 752 – gli ambiti territoriali in cui la raccolta è libera.

La Corte ritiene che tra i principi fondamentali della legge statale citata rileva quello di cui all'art. 3, primo comma, secondo il quale «la raccolta dei tartufi è libera nei boschi e nei terreni non coltivati».

La tesi della Regione – secondo cui il principio fondamentale desumibile da tale norma sarebbe solamente quello della libertà di raccolta – non può essere condivisa, essendo evidente

che, secondo il legislatore statale, coessenziale all'affermazione di tale libertà è la sua limitazione al solo ambito dei boschi e dei terreni non coltivati, nell'ottica di un ragionevole bilanciamento tra le esigenze «di quella parte della popolazione che nella ricerca e raccolta dei tartufi trova un motivo di distensione ed anche di integrazione del proprio reddito» (sentenza n. 328 del 1990) e la necessità di difendere il patrimonio ambientale dal rischio di danni irreparabili e di tutelare altresì i diritti dei proprietari dei fondi.

La norma impugnata non viola siffatto principio fondamentale per quanto riguarda la lettera *a*), in quanto «le sponde e gli argini dei corsi d'acqua classificati pubblici dalla vigente normativa», lungo i quali viene espressamente consentita la libera raccolta, possono essere senz'altro ricondotti al concetto di terreni non coltivati, per i quali il principio di libera raccolta deriva dalla norma statale.

A diverse conclusioni deve invece pervenirsi quanto alle lettere *b*) e *c*) del medesimo art. 2.

L'art. 2, lettera *b*), consente infatti la libera raccolta «nei parchi e nelle oasi, con esclusione delle zone di "riserva integrale" come definite dalla legge regionale 3 marzo 1995, n. 9, nonché nelle aree demaniali, nelle zone di ripopolamento e cattura, zone addestramento cani», mentre l'art. 2, lettera *c*), la prevede anche «nelle Aziende faunistico-venatorie e nelle Aziende agro-turistico-venatorie nei giorni di silenzio venatorio e nei periodi di caccia chiusa, con modalità di accesso definite dalla Giunta regionale sentite le associazioni ed il legale rappresentante dell'ente gestore o dell'azienda proprietaria».

Si tratta, in entrambi i casi, di un evidente ampliamento dei limiti fissati dalla norma di principio statale, in quanto parchi, oasi, zone di ripopolamento e addestramento cani, aziende faunistico-venatorie e agro-turistico-venatorie costituiscono ambienti territoriali del tutto diversi dai boschi e terreni non coltivati cui fa riferimento l'art. 3, primo comma, della legge n. 752 del 1985.

Ne deriva, perciò, la violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione e la conseguente illegittimità costituzionale della norma regionale, *in parte qua*.

È invece infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge regionale n. 8 del 2004, che definisce il requisito della "presenza diffusa", ai fini del riconoscimento delle tartufaie controllate, delle quali stabilisce altresì limiti massimi di superficie.

La legge-quadro n. 752 del 1985, all'art. 3, quinto comma, si limita a definire le tartufaie controllate come «tartufaie naturali migliorate e incrementate con la messa a dimora di un congruo numero di piante tartufigene».

Stante l'evidente genericità di tale definizione, di per sé insuscettibile di pratica applicazione, non può che spettare alle Regioni, in base alle regole di riparto della competenza nelle materie di legislazione concorrente, la normativa di dettaglio diretta alla concreta individuazione dei requisiti per il riconoscimento di tartufaia controllata.

Allo stesso modo, in mancanza di qualsiasi enunciazione di principio, nella legge statale, riguardo alla estensione delle suddette tartufaie controllate, non può certamente ritenersi precluso alle medesime Regioni di fissare limiti massimi, in relazione alle specifiche caratteristiche del territorio regionale, onde evitare una eccessiva compressione del principio fondamentale della libera raccolta nei boschi e nei terreni non coltivati.

È appena il caso di osservare, infine, che la norma impugnata, specificando esclusivamente requisiti e limiti delle tartufaie controllate, non incide di per sé sulla spettanza della proprietà dei tartufi, che resta, invece, disciplinata dalle norme di principio dettate dalla legislazione statale ed in particolare dall'art. 3 della legge 16 dicembre 1985, n. 752. Ciò che vale ad escludere la violazione, nella specie, del limite dell'ordinamento civile posto al legislatore regionale dall'art. 117, secondo comma, della Costituzione.

4.3. Le materie di competenza residuale delle Regioni

In un numero non irrilevante 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: in taluni casi, una qualificazione era già stata operata in precedenti statuizioni; in altri casi, invece, la residualità è stata riconosciuta per la prima volta nel 2006.

4.3.1. «Commercio»

La competenza residuale in tema di «commercio» viene in precipuo rilievo, sotto diversi punti di vista, in due occasioni.

Con la sentenza n. **89**, delle note del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Capitaneria di porto di Viareggio, in data 12 e 26 febbraio 2003, nonché delle note del suddetto Ministero, Direzione generale per le infrastrutture della navigazione marittima ed interna, in data 31 gennaio e 4 febbraio 2003, in quanto non spetta allo Stato attribuire alle autorità marittime statali la competenza amministrativa relativa al rilascio di concessioni demaniali nell'ambito del porto di Viareggio. Oggetto del contendere era la delimitazione dell'ambito delle competenze, statali e regionali, in riferimento alle procedure amministrative per il rilascio di concessioni demaniali marittime nell'ambito del porto di Viareggio, il quale, come è pacifico tra le parti, non è finalizzato alla difesa militare o alla sicurezza dello Stato, né è sede di Autorità portuale, ma, ad avviso della ricorrente, costituisce porto destinato precipuamente al commercio. Anche in questo caso, la Corte non esclude che lo Stato possa procedere per il futuro, con la necessaria partecipazione della Regione interessata in ossequio al principio di leale collaborazione, a riconoscere a taluni porti, e dunque anche a quello di Viareggio, per la loro dimensione ed importanza, quel carattere di rilevanza economica internazionale o di preminente interesse nazionale, che sia idoneo a giustificare la competenza legislativa ed amministrativa dello Stato su tali porti e sulle connesse aree portuali.

Nell'ordinanza n. **199**, non si rinviene una lesione dei principi del riparto di competenze tra Stato e Regioni nella legge Regione Lombardia 24 marzo 2004, n. 5, art. 7, comma 1, che aggrava la sanzione amministrativa prevista dalla legislazione statale per la inosservanza del divieto di chiusura domenicale degli esercizi commerciali di vendita al dettaglio. Motiva la Corte che a seguito della modifica del Titolo V della Parte II della Costituzione, la materia «commercio» rientra nella competenza esclusiva residuale delle Regioni, ai sensi del quarto comma dell'art. 117 Cost.; pertanto, il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 (Riforma della disciplina relativa al settore del commercio) si applica, ai sensi dell'art. 1, comma 2, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), soltanto alle Regioni che non abbiano emanato una propria legislazione nella suddetta materia, mentre la Regione Lombardia ha già provveduto a disciplinare in modo autonomo la materia stessa; inoltre, come la Corte ha statuito, la Regione, in quanto titolare della potestà legislativa sostanziale in una determinata materia, possiede anche la competenza a prevedere le sanzioni per le ipotesi di violazione delle norme regionali emanate in detta materia; pertanto, alla luce della normativa costituzionale prima richiamata, la diversificazione delle legislazioni regionali in una materia appartenente alla competenza residuale delle Regioni non solo non è in contrasto con la Costituzione, ma rappresenta una conseguenza naturale delle sue stesse disposizioni.

4.3.2. «Turismo»

Con la sentenza n. **90** viene annullata la nota del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Direzione generale per le infrastrutture della navigazione marittima ed interna, in data 12 marzo 2003, con la quale «si richiede al Comando generale del Corpo delle Capitanerie di porto di Napoli di procedere agli adempimenti amministrativi relativi al rilascio delle concessioni

demaniali in ambito portuale, considerando "ascritti alla competenza statale, oltre ai porti e alle aree ricomprese nella giurisdizione delle autorità portuali, anche i porti - di qualunque tipo - indicati nel d.P.C.m. 21 dicembre 1995"».

Ritiene la Corte che il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, con l'atto impugnato, non ha tenuto conto del nuovo riparto delle funzioni legislative e amministrative delineato dalla riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, essendosi limitato a disporre l'attrazione nella competenza statale anche dei "porti turistici" solo perché inseriti nel d.P.C.m. 21 dicembre 1995.

La Corte, con la sentenza n. 322 del 2000, ha già avuto modo di chiarire che il richiamo effettuato nell'art. 105 del d.lgs. n. 112 del 1998 al suddetto d.P.C.m. non comporta affatto il conferimento a tale atto di «efficacia legislativa», né vale a «sanare i vizi di legittimità che lo inficiano, o comunque attribuire ad esso, in quanto tale, una nuova o diversa efficacia». «In altri termini» – ha precisato la Corte – «il richiamo dell'atto amministrativo vale semplicemente a definire *per relationem* la portata del limite introdotto dal decreto legislativo al conferimento di funzioni, ma con riferimento al contenuto dell'atto richiamato quale esiste attualmente nell'ordinamento, e nei limiti in cui l'efficacia ad esso propria tuttora sussista».

È da escludere, dunque, che il riferimento al suddetto d.P.C.m. nelle norme statali, che sono state richiamate nell'atto impugnato, possa cristallizzare nel tempo l'appartenenza di aree portuali, di interesse regionale o interregionale, al novero di quelle escluse dal conferimento di funzioni alle Regioni in vista del loro "preminente interesse nazionale".

Il nuovo assetto delle competenze, recato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, impedisce che possa attribuirsi attuale valenza all'inserimento dei "porti turistici" nel d.P.C.m. del 1995 ai fini del riparto delle funzioni amministrative. E ciò per l'assorbente considerazione che la materia "turismo" è attualmente di competenza legislativa residuale, e dunque piena, delle Regioni, con attribuzione delle funzioni amministrative agli enti territoriali minori, secondo i criteri indicati dall'art. 118 della Costituzione.

Né è corretto ritenere che il parere del Consiglio di Stato abbia inteso prospettare, in modo vincolante, come utilizzabile, nelle more della formale classificazione *ex lege* n. 84 del 1994, lo strumento del d.P.C.m. 21 dicembre 1995. L'organo consultivo, infatti, si è limitato a precisare, da un lato, che il termine del 1° gennaio 2002, di decorrenza per il conferimento alle Regioni delle funzioni relative ai porti "di rilevanza economica regionale ed interregionale", non può essere considerato meramente ordinatorio, e, dall'altro, che la individuazione dei "porti turistici" (di sicura competenza regionale) può essere effettuata prescindendo da ogni attività di classificazione o catalogazione dei porti.

Quanto affermato non esclude, ovviamente, che lo Stato possa procedere, in futuro, con la necessaria partecipazione della Regione interessata, in ossequio al principio di leale collaborazione, a riconoscere a taluni porti turistici, per la loro dimensione ed importanza, carattere di rilevanza economica internazionale o di preminente interesse nazionale, che sia idoneo a giustificare la competenza legislativa ed amministrativa dello Stato su tali porti e sulle connesse aree portuali.

4.3.3. «Pesca»

Con la sentenza n. **213**, la Corte esamina quattro ricorsi, dei quali due proposti, rispettivamente, dalla Regione Toscana e dalla Regione Emilia-Romagna nei confronti di talune disposizioni di una legge dello Stato, e gli altri due, invece, proposti dal Presidente del Consiglio dei ministri contro leggi, rispettivamente, della Regione Marche e della Regione Abruzzo.

La Corte, dopo avere ricostruito le vicende normative ed i diversi titoli competenziali riguardanti il settore della pesca, rileva che con il nuovo Titolo V, Parte II, della Costituzione, introdotto dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, la pesca non è stata inserita nell'elenco di

materie rimesse alla potestà legislativa dello Stato dall'art. 117, secondo comma, Cost., né è stata ascritta alla competenza concorrente di cui al terzo comma del suddetto articolo.

Ciò ha portato a ritenere che la mancata espressa attribuzione della pesca alla competenza legislativa esclusiva statale o concorrente dello Stato e delle Regioni comporti la riferibilità della stessa, nella sua globalità, alla potestà legislativa regionale "residuale", e dunque piena. Tuttavia, la Corte ricorda che è stata affermata (sentenza n. 370 del 2003) l'impossibilità di ricondurre un determinato oggetto di disciplina normativa all'ambito di applicazione affidato alla legislazione residuale delle Regioni «per il solo fatto che tale oggetto non sia immediatamente riferibile ad una delle materie elencate nei commi secondo e terzo dell'art. 117 Cost.». D'altro canto, la complessità della realtà sociale da regolare comporta che di frequente le discipline legislative non possano essere attribuite nel loro insieme ad un'unica materia, perché concernono posizioni non omogenee ricomprese in materie diverse sotto il profilo della competenza legislativa; «in siffatti casi di concorso di competenze deve, pertanto, farsi applicazione, secondo le peculiarità dell'intreccio di discipline, del criterio della prevalenza di una materia sull'altra e del principio di leale cooperazione» (sentenza n. 231 del 2005).

La pesca, pertanto, costituisce materia oggetto della potestà legislativa residuale delle Regioni, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost., sulla quale, tuttavia, per la complessità e la polivalenza delle attività in cui si estrinseca, possono interferire più interessi eterogenei, taluni statali, altri regionali, con indiscutibili riflessi sulla ripartizione delle competenze legislativa ed amministrativa. Per loro stessa natura, talune attività e taluni aspetti riconducibili all'attività di pesca non possono, infatti, che essere disciplinati dallo Stato, atteso il carattere unitario con cui si presentano e la conseguente esigenza di una loro regolamentazione uniforme.

A ciò va aggiunto che per quegli aspetti, pur riconducibili in qualche modo all'attività di pesca, che sono connessi a materia di competenza ripartita tra Stato e Regioni (tutela della salute, alimentazione, tutela e sicurezza del lavoro, commercio con l'estero, ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione delle imprese per il settore produttivo della pesca, porti, previdenza complementare e integrativa, governo del territorio) sussiste la potestà legislativa statale nella determinazione dei principi fondamentali, ai quali il legislatore regionale, nel dettare la disciplina di dettaglio, deve attenersi.

L'analisi dell'intreccio delle competenze deve essere effettuata caso per caso, con riguardo alle concrete fattispecie normative, facendo applicazione del principio di prevalenza e del principio fondamentale di leale collaborazione, che si deve sostanziare in momenti di reciproco coinvolgimento istituzionale e di necessario coordinamento dei livelli di governo statale e regionale.

Sulla base dei suindicati principi, la Corte effettua lo scrutinio di costituzionalità sulle norme impugnate.

La Corte esamina, quindi, i ricorsi regionali avverso il comma 29 dell'art. 4 della legge statale n. 350 del 2003, dove si dispone che «nelle more dell'adozione dei decreti legislativi previsti dalla legge 5 giugno 2003, n. 131, e dalla legge 7 marzo 2003, n. 38, gli interventi in favore del settore ittico di cui alla legge 17 febbraio 1982, n. 41, sono realizzati dallo Stato, dalle regioni e dalle province autonome limitatamente alle rispettive competenze previste dalla Parte IV del VI Piano nazionale della pesca e dell'acquacoltura adottato con decreto ministeriale 25 maggio 2000 del Ministro delle politiche agricole e forestali».

A sua volta, il comma 30 del medesimo art. 4 prevede che «entro il 28 febbraio 2004, in attuazione di quanto previsto al comma 29 e in deroga alle disposizioni di cui agli articoli 1 e 2 della legge 17 febbraio 1982, n. 41, e successive modificazioni, con decreto del Ministero delle politiche agricole e forestali è approvato il Piano nazionale della pesca e dell'acquacoltura per l'anno 2004».

Le disposizioni non risultano invasive delle competenze regionali, poiché hanno carattere dichiaratamente transitorio, in quanto relative al periodo precedente all'attuazione delle deleghe

legislative, che è avvenuta con l'emanazione dei relativi decreti delegati, nei termini all'uopo previsti ed ormai scaduti.

Tale circostanza, pur non facendo venire meno l'interesse alla caducazione di tali norme, induce a ritenere che la disciplina introdotta dalle disposizioni censurate trovi giustificazione nell'esigenza di evitare un vuoto di normazione nel periodo intercorrente tra l'emanazione della legge di delega e la sua attuazione. D'altronde la Corte, già in altre occasioni (sentenze n. 417 del 2005, e n. 36 del 2004), ha escluso la declaratoria di illegittimità costituzionale di norme statali sul rilievo del loro carattere meramente transitorio.

Peraltro, la disposizione dell'art. 4, comma 29, nel prevedere il citato regime transitorio, stabilisce che gli interventi in favore del settore ittico, di cui alla legge n. 41 del 1982 (abrogata dall'art. 23 del d.lgs. n. 154 del 2004), «sono realizzati dallo Stato, dalle regioni e dalle province autonome limitatamente alle rispettive competenze previste dalla Parte IV del VI Piano nazionale delle pesca e dell'acquacoltura adottato con decreto ministeriale 25 maggio 2000 del Ministero delle politiche agricole e forestali».

Orbene, la richiamata Parte IV del Piano ripartisce tra lo Stato e le Regioni le risorse finanziarie per i diversi settori di intervento che sono riconducibili sia a competenze statali, sia a competenze regionali.

Inoltre, l'art. 69, comma 14, della legge 27 dicembre 2002, n. 289, ha prorogato sino al 31 dicembre 2003 il periodo di vigenza del Piano in questione. Per l'anno 2004, poi, è intervenuto il decreto ministeriale 7 maggio 2004 (Piano nazionale della pesca e dell'acquacoltura per l'anno 2004) sulla base di quanto previsto dal comma 30 dell'art. 4 della legge n. 350 del 2003. Quest'ultimo Piano, nel precisare che la suddetta legge n. 350 del 2003 ha individuato gli interventi nazionali nel settore ittico da finanziarsi con dotazioni di bilancio a gestione nazionale, secondo il riparto delle competenze tra Stato e Regioni fissato dal Piano per gli anni 2000-2002, ha disposto il rifinanziamento della spesa in diversi settori attinenti alla pesca e ai suoi aspetti organizzativi.

È palese che tale rifinanziamento va ad incidere sia su ambiti di competenza statale; ma anche su ambiti di competenza regionale sussistono sufficienti elementi per ritenere che un intervento finanziario così complesso ed articolato può giustificare, a norma dell'art. 118, primo comma, Cost., l'allocazione delle relative funzioni ad un livello unitario che, nella specie, è quello dello Stato. Nondimeno, sarebbe stato egualmente necessario, in ragione del principio di leale collaborazione, il coinvolgimento delle Regioni nella fase di ripartizione delle risorse finanziarie tra i vari tipi di impiego, mediante intesa.

La disposizione del comma 29 dell'art. 4 della legge n. 350 del 2003 deve, dunque, essere dichiarata costituzionalmente illegittima, nella parte in cui non fa applicazione del principio di leale collaborazione, nella forma dell'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

Analogamente, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale del comma 30 del medesimo art. 4, data la mancata previsione dell'intesa nella fase di approvazione del Piano per l'anno 2004 e nella consequenziale ripartizione delle risorse finanziarie tra i vari tipi di impiego.

La Corte esamina, quindi, l'art. 4, comma 2, lettera *a*), della legge regionale delle Marche 13 maggio 2004, n. 11, che indica tra i contenuti del Piano regionale l'articolazione territoriale dei distretti di pesca «intesi non come confine ma come regolamentazione dell'attività di pesca-produzione in forza di regole obbligatorie per tutti coloro che vi operano».

La Corte, dopo avere ricordato che i distretti di pesca sono disciplinati dall'art. 4 del d.lgs. n. 226 del 2001, «al fine di assicurare la gestione razionale delle risorse biologiche, in attuazione del principio di sostenibilità», ritiene immune da censure la disposizione impugnata, che opera comunque nell'ambito della pianificazione regionale, e non si sovrappone alle competenze statali disciplinate dal suddetto art. 4.

4.3.4. «Organizzazione amministrativa della Regione»

La Corte, nell'esaminare, con la sentenza n. **233**, talune disposizioni di altrettante leggi delle Regioni Calabria e Abruzzo in tema di nomine e incarichi dirigenziali conferiti dagli organi di indirizzo politico della Regione, rileva come le norme impugnate concernano, in linea di massima, una materia (l'organizzazione amministrativa della Regione, comprensiva dell'incidenza della stessa sulla disciplina del relativo personale) attribuita alla competenza residuale delle Regioni (art. 117, quarto comma, Cost.), da esercitare nel rispetto dei «principi fondamentali di organizzazione e funzionamento» fissati negli statuti (art. 123 Cost.).

La Corte respinge la prima doglianza relativa ai commi 1, 2 e 3 dell'art. 1 della legge della Regione Calabria – secondo cui la decadenza automatica degli organi di vertice nominati nei nove mesi antecedenti la data di elezione per il rinnovo degli organi di indirizzo politico della Regione –, riguardando anche i rappresentanti della Regione in seno allo Stato o ad enti pubblici nazionali, o effettuate d'intesa o di concerto con autorità statali, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *g*), Cost., che attribuisce alla potestà legislativa esclusiva dello Stato "l'ordinamento e l'organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali".

La censura poggia su un erroneo presupposto interpretativo, in quanto le norme impugnate – alla stregua della loro chiara formulazione letterale – devono essere intese nel senso che esse non si riferiscono (anche) alle nomine di rappresentanti regionali in organi statali o di enti pubblici nazionali, né ad intese o concerti con autorità statali, ma operano esclusivamente all'interno dell'ordinamento regionale.

Anche la questione relativa alle disposizioni che prevedono l'applicabilità dello *spoils system* agli incarichi dirigenziali apicali, sollevata sotto il profilo dell'irragionevole mancato collegamento della cessazione di tali nomine ad un meccanismo di previa valutazione della professionalità degli interessati, risulta non fondata.

Le nomine previste dai commi impugnati riguardano gli organi di vertice degli enti regionali ed i rappresentanti regionali nei consigli di amministrazione degli enti dell'ordinamento regionale, effettuate dagli organi rappresentativi della Regione; esse sono tutte caratterizzate dall'*intuitus personae*, nel senso che si fondano su valutazioni personali coerenti all'indirizzo politico regionale. I commi impugnati, specie il comma 1, vietano che le nomine in esame, se effettuate nei nove mesi prima delle elezioni, si protraggano nella legislatura successiva, e pertanto ne dispongono la decadenza all'atto della proclamazione del nuovo Presidente della Giunta. Essi quindi, in realtà, si limitano ad anticipare il termine finale di durata degli incarichi conferiti con le nomine.

Siffatta regola opera per il futuro; e quindi, dopo la sua entrata in vigore, chi fosse nominato negli ultimi nove mesi di una legislatura non potrebbe vantare alcun ragionevole affidamento sulla continuazione dell'incarico dopo la proclamazione del nuovo Presidente.

Inoltre – trattandosi di nomine conferite *intuitu personae* dagli organi politici della Regione, in virtù di una scelta legislativa – la regola per cui esse cessano all'atto dell'insediamento di nuovi organi politici mira a consentire a questi ultimi la possibilità di rinnovarle, scegliendo (ancora su base eminentemente personale) soggetti idonei a garantire proprio l'efficienza e il buon andamento dell'azione della nuova Giunta, per evitare che essa risulti condizionata dalle nomine effettuate nella parte finale della legislatura precedente.

Quindi, la previsione di un meccanismo di valutazione tecnica della professionalità e competenza dei nominati, prospettata dal ricorso come necessaria a tutelare l'imparzialità e il buon andamento dell'amministrazione, non si configura, nella specie, come misura costituzionalmente vincolata; e del resto nemmeno si addice alla natura personale del rapporto sotteso alla nomina.

Parimenti non illegittima si rivela la previsione del comma 3 dell'art. 1, che estende la decadenza automatica alle nomine conferite dal Presidente e dall'Ufficio di presidenza del

Consiglio, e dai dirigenti dei dipartimenti consiliari, in quanto la soluzione accolta dal comma impugnato si ricollega evidentemente alla natura personale del rapporto sotteso al conferimento delle nomine in esame ed il ricorso non contesta la compatibilità, in via di principio, di tale criterio di nomina, ma si limita a denunciare la mera difformità rispetto alla disciplina statale, che non è rilevante per l'esercizio della potestà legislativa regionale in materia residuale, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost.

La Corte esamina, quindi, l'impugnativa avverso i commi 6 e 7 dell'art. 1. Il comma 6 sancisce che, «in attuazione dell'art. 50, comma 6, dello Statuto regionale, tutti gli incarichi dirigenziali delle strutture amministrative della Regione Calabria decadono di diritto alla data di proclamazione del Presidente della Giunta medesima ed i relativi contratti a tempo determinato cessano di avere efficacia». Il comma 7, a sua volta, prevede che «i nuovi incarichi sono formalmente conferiti nei sessanta giorni decorrenti dalla data di scadenza dei precedenti [...]».

La questione di legittimità costituzionale è sollevata sotto il profilo della sottoposizione degli incarichi dirigenziali di livello non generale alla medesima disciplina prevista per gli incarichi dirigenziali generali in tema di decadenza automatica alla data di proclamazione del presidente della Giunta, con un'estensione dello *spoils system* tanto rilevante da comportare lesione del principio di ragionevolezza e del buon andamento dell'amministrazione.

Replica la Corte che i commi 6 e 7 si inseriscono nel quadro normativo delineato dalla legge regionale calabrese 7 agosto 2002, n. 31, che all'art. 10 ha distinto gli incarichi dirigenziali di livello generale da quelli di livello non generale.

I primi sono conferiti dal Presidente della Giunta regionale, per una durata massima di tre anni, e sono revocati di diritto entro sessanta giorni dall'insediamento dei nuovi organi regionali. Essi possono essere conferiti, per il 10% della dotazione organica, a soggetti estranei all'amministrazione aventi particolari requisiti e comprovata qualificazione professionale. I secondi sono invece conferiti dai dirigenti di livello generale, per una durata massima di cinque anni, ai dirigenti assegnati alle strutture di propria competenza dalla Giunta regionale (ossia a personale regionale).

Successivamente, lo statuto della Regione Calabria, approvato con legge regionale 19 ottobre 2004, n. 25 (fonte sovraordinata rispetto alla legge regionale "ordinaria"), ha affermato, all'art. 50, comma 2, che l'organizzazione amministrativa regionale è regolata dalla legge e dai regolamenti di organizzazione, «nel rispetto del principio di distinzione tra funzioni di indirizzo e controllo e funzioni di gestione amministrativa, finanziaria e tecnica». Ed ha stabilito, all'art. 50, comma 6, che «tutti gli incarichi dirigenziali devono essere formalmente conferiti entro 60 giorni dall'insediamento dei nuovi organi regionali». Gli impugnati commi 6 e 7 devono, dunque, essere coordinati con l'art. 10 della legge regionale n. 31 del 2002 (che la citata regola statutaria evidentemente assume a presupposto) e interpretati nel senso che essi si riferiscono ai soli incarichi dirigenziali di livello generale ("apicali") e non anche a quelli di livello non generale ("intermedi").

Invero, l'art. 10 appena ricordato attribuisce all'organo politico della Regione il potere di conferire gli incarichi dirigenziali cosiddetti "apicali" a soggetti individuati *intuitu personae*, scelti anche (entro determinati limiti percentuali) al di fuori dell'apparato amministrativo regionale. Questa modalità di conferimento mira palesemente a rafforzare la coesione tra l'organo politico regionale (che indica le linee generali dell'azione amministrativa e conferisce gli incarichi in esame) e gli organi di vertice dell'apparato burocratico (ai quali tali incarichi sono conferiti ed ai quali compete di attuare il programma indicato), per consentire il buon andamento dell'attività di direzione dell'ente (art. 97 Cost.).

A tale schema rimangono, invece, 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.

L'interpretazione sistematica dei commi in esame porta, quindi, ad escludere che essi si

riferiscano anche agli incarichi dirigenziali di livello non generale e che in essi si possa perciò ravvisare un'estensione dello *spoils system*, tanto rilevante da risolversi in lesione dei principi di ragionevolezza e di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione garantiti dagli artt. 3 e 97 Cost.

Né vale invocare la lesione della competenza esclusiva statale in tema di "ordinamento civile", per la ricaduta della decadenza dall'incarico dirigenziale sul sottostante rapporto di lavoro di diritto privato, in quanto la scadenza del termine di durata dell'incarico dirigenziale comporta la cessazione dell'operatività del provvedimento che lo ha conferito. Discende poi dai principi generali che la caducazione di tale provvedimento produca effetti diversi secondo che destinatario dell'incarico sia un soggetto esterno o interno all'amministrazione regionale: nel primo caso, cessa fra le parti ogni rapporto, e quindi anche la regolamentazione contrattuale dell'incarico dirigenziale e della relativa retribuzione; nel secondo, invece, il rapporto contrattuale concernente incarico e retribuzione viene meno, ma il soggetto resta nell'amministrazione regionale, nel cui ambito era inquadrato. La Regione non ha, quindi, legiferato in materia di "ordinamento civile", essendosi limitata – nel porre norme in materia di competenza residuale (art. 117, quarto comma, Cost.) – a rinviare al principio per cui gli effetti di un contratto cessano quando ne venga meno la causa.

«Per le medesime motivazioni», non risulta illegittimo il comma 1, nella parte in cui ricomprende fra le nomine soggette a decadenza automatica (in quanto effettuate nei nove mesi precedenti l'elezione dei nuovi organi rappresentativi della Regione) quelle degli organi di vertice delle aziende sanitarie, ospedaliere ed assimilabili. Per la Corte, la norma, in quanto diretta esclusivamente a disciplinare l'organizzazione amministrativa delle aziende in questione, non incide sulla materia dell'«ordinamento civile» (né su quella della «tutela della salute»).

Viene, di seguito, esaminato il secondo ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri avverso gli artt. 1 e 2 della legge della Regione Abruzzo 12 agosto 2005, n. 27.

L'art. 1, comma 2, dispone che le nomine degli organi di vertice, individuali e collegiali, di amministrazione e di controllo degli enti dipendenti dalla Regione, conferite dagli organi di direzione politica hanno una durata effettiva pari a quella della legislatura regionale e decadono all'atto di insediamento del nuovo Consiglio regionale, salvo conferma nei successivi quarantacinque giorni.

Per la Corte non sussiste la dedotta violazione dei principi di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione in conseguenza della valutazione tecnica di professionalità e competenza dei nominati, in quanto la norma in esame si riferisce a nomine effettuate dagli organi di direzione politica della Regione, evidentemente in base a valutazioni personali coerenti con le correlative scelte di fondo.

Altresì infondata risulta l'impugnativa avverso lo stesso art. 1, comma 2, nella parte in cui ricomprende fra le nomine conferite dagli organi di direzione politica della Regione, destinate a decadere automaticamente all'insediamento del nuovo Consiglio regionale, quelle relative alle società controllate e partecipate dalla Regione. Non sussiste, infatti, alcuna invasione della materia "ordinamento civile" riservata allo Stato, in quanto la stessa norma impugnata prevede che le nomine relative a società avvengano «in osservanza degli artt. 2449 e 2450 cod. civ.». E tali articoli – nel testo modificato dal d. lgs. 17 gennaio 2003 n. 6, in vigore dal 1° gennaio 2004 – dispongono che gli amministratori e i sindaci o i componenti del consiglio di sorveglianza nominati, per legge o per statuto, dallo Stato o da enti pubblici, possono essere revocati solo dagli enti che li hanno nominati. Pertanto, la censura è infondata, in quanto il ricorrente invoca a sostegno di essa l'art. 2383, secondo comma, cod. civ., che non si applica alle nomine considerate dalla norma impugnata né è da essa menzionato; ed invece omette di argomentare in ordine agli artt. 2449 e 2450 cod. civ., che dalla norma sono richiamati come disposizioni da osservare e che attribuiscono alla Regione il potere di far cessare dalla carica gli amministratori dalla medesima Regione nominati.

Parimenti infondata è la censura avverso l'art. 2, comma 1, che sancisce retroattivamente la decadenza automatica (salvo conferma) delle nomine già effettuate, a decorrere dal momento dell'entrata in vigore della legge.

Ritiene la Corte che le nomine in esame sono «conferite dagli organi di indirizzo politico regionale», in base alla valutazione della personale coerenza del nominato con tale indirizzo; è evidente l'intento del legislatore regionale di rendere immediatamente operativa la nuova disciplina, per evitare – in sintonia, e non in contrasto, con l'evocato art. 97 Cost. – che le nomine effettuate nella precedente legislatura, specie nella sua fase finale, pregiudichino il buon andamento dell'amministrazione.

Anche la mancata previsione di alcun termine a partire dal quale operi la decadenza dalle cariche non è illegittima, in quanto l'art. 1, comma 2, prevede espressamente che la decadenza opera all'atto dell'insediamento del nuovo Consiglio regionale, mentre l'art. 2, comma 1, sancisce in via transitoria l'operatività della decadenza al momento dell'entrata in vigore della legge.

Con un terzo ricorso, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l'art. 14, comma 3, della legge della Regione Calabria 17 agosto 2005, n. 13, dove si prevede che, «in concomitanza con la nomina dei Direttori Generali delle Aziende ospedaliere e delle Aziende Sanitarie locali, decadono tutte le nomine fiduciarie ed in particolare i direttori amministrativi e sanitari delle stesse Aziende. La decadenza è estesa ai responsabili dei dipartimenti sanitari e amministrativi e ai responsabili dei distretti sanitari territoriali. Entro trenta giorni dalla nomina, i Direttori Generali devono provvedere al conferimento dei suddetti incarichi».

Secondo il ricorrente, tale previsione viola i principi di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione (art. 97 Cost.) e di affidamento del cittadino nella libera esplicazione dell'autonomia negoziale (artt. 2 e 41 Cost.), nonché la competenza esclusiva statale in materia di "ordinamento civile" (art. 117, secondo comma, lettera *l*, Cost.).

La questione è dichiarata fondata, nei limiti di seguito indicati.

L'art. 14, comma 3, della legge regionale calabrese 19 marzo 2004, n. 11, prevede che i direttori generali delle aziende ospedaliere o delle aziende sanitarie locali sono nominati dalla Giunta regionale tra soggetti laureati con esperienza almeno quinquennale di direzione tecnica o amministrativa in enti pubblici o privati, che abbiano svolto funzioni dirigenziali con autonomia gestionale nei dieci anni precedenti la riforma

Invece, i direttori amministrativi e sanitari delle aziende ospedaliere o delle aziende sanitarie locali (in conformità a quanto previsto dall'art. 3, comma 1-*quinquies*, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502) sono nominati dal direttore generale (art. 14, comma 1, ultima parte, della citata legge calabrese n. 11 del 2004) e collaborano con lui alla direzione dell'azienda (art. 14, comma 2). Tali incarichi hanno natura esclusivamente fiduciaria e terminano in caso di cessazione per qualunque causa del direttore generale, con risoluzione di diritto dei relativi contratti di lavoro (art. 15, comma 5).

Anche i responsabili dei dipartimenti sanitari e amministrativi e i responsabili dei distretti sanitari territoriali sono nominati dal direttore generale (art. 14, comma 1, ultima parte).

Per quanto riguarda gli effetti della nomina di un nuovo direttore generale delle aziende ospedaliere o sanitarie locali sugli incarichi di direttore sanitario e amministrativo, l'impugnato art. 14, comma 3, non riguarda un'ipotesi di *spoils system* in senso tecnico. Esso, infatti, non regola un rapporto fondato sull'*intuitus personae* tra l'organo politico che conferisce un incarico ed il soggetto che lo riceve ed è responsabile verso il primo dell'efficienza dell'amministrazione; ma concerne l'organizzazione della struttura amministrativa regionale in materia sanitaria e mira a garantire, all'interno di essa, la consonanza di impostazione gestionale fra il direttore generale e i direttori amministrativi e sanitari delle stesse aziende da lui nominati. In questa prospettiva, la norma impugnata tende ad assicurare il buon andamento dell'amministrazione, e quindi non viola l'art. 97 Cost.

A diversa conclusione si deve, invece, pervenire relativamente a quella parte della norma secondo cui la nomina di un nuovo direttore generale determina la decadenza anche delle nomine dei responsabili dei dipartimenti sanitari e amministrativi e dei responsabili dei distretti sanitari territoriali.

Così disponendo, la norma comporta l'azzeramento automatico dell'intera dirigenza in carica, pregiudicando il buon andamento dell'amministrazione e violando l'art. 97 Cost.

Il comma impugnato deve quindi essere dichiarato costituzionalmente illegittimo, limitatamente al suo secondo periodo, ossia alle parole: «la decadenza è estesa ai responsabili dei dipartimenti sanitari e amministrativi e ai responsabili dei distretti sanitari territoriali».

4.3.5. «Formazione professionale»

Nella sentenza n. **253**, si rileva che gli artt. 3 e 4, comma 1, della legge della Regione Toscana 15 novembre 2004, n. 63 da un lato, assicurano pari opportunità nell'accesso ai percorsi di formazione e di riqualificazione alle «persone che risultino discriminate e esposte al rischio di esclusione sociale per motivi derivanti dall'orientamento sessuale o dall'identità in genere», (*recte:* di genere); dall'altro, favoriscono «l'accrescimento della cultura professionale correlata all'acquisizione positiva dell'orientamento sessuale o dell'identità di genere di ciascuno».

A prescindere dalla natura di mero indirizzo delle disposizioni in esame, esse costituiscono espressione dell'esercizio della competenza legislativa esclusiva regionale in materia di istruzione e formazione professionale che la Regione può offrire mediante strutture pubbliche o private per soddisfare le esigenze delle varie realtà locali; le norme regionali impugnate, perciò, non incidono sulla disciplina dei singoli contratti di lavoro e non invadono la competenza dello Stato in materia di ordinamento civile.

La sentenza n. **406** affronta l'esame degli artt. 2, lettere *a*) e *d*), e 3 della legge della Regione Toscana 1° febbraio 2005, n. 20, concernenti l'apprendistato.

Le disposizioni suddette enunciano come compiti della Regione la valorizzazione e certificazione dei profili formativi dei contratti di apprendistato e l'individuazione dei criteri e requisiti di riferimento per la capacità formativa delle imprese e stabiliscono che, «con il regolamento di cui all'art. 32, sentita la commissione tripartita di cui all'art. 23, la Regione disciplina i profili formativi, le modalità organizzative e di erogazione dell'attività formativa esterna per l'apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere d'istruzione e formazione, per l'apprendistato professionalizzante e per l'apprendistato per l'acquisizione di un diploma o per percorsi di alta formazione».

La Corte ricorda di avere già rilevato che la disciplina dell'apprendistato è costituita da norme che attengono a materie per le quali sono stabilite competenze legislative di diversa attribuzione (esclusiva dello Stato, residuale delle Regioni, ripartita) e che alla composizione delle interferenze provvedono strumenti attuativi del principio di leale collaborazione (sentenza n. 50 del 2005) ed, altresì, che, mentre la formazione da impartire all'interno delle aziende attiene precipuamente all'ordinamento civile, la disciplina di quella esterna rientra nella competenza regionale in materia di istruzione professionale, con interferenze però con altre materie, in particolare con l'istruzione, per la quale lo Stato ha varie attribuzioni: norme generali, determinazione dei principi fondamentali.

Ciò premesso, la Corte osserva che l'art. 3 espressamente si riferisce alla formazione esterna e ne prevede la disciplina mediante il regolamento di cui all'art. 32, da emanare, «attuando le procedure di concertazione con i soggetti istituzionali e con i soggetti economici e sociali». Tale espressione, contenuta nel citato art. 32, può e deve essere letta come riferentesi alle intese di cui agli artt. 48, 49 e 50 del d.lgs. n. 276 del 2003. Si soggiunge che l'individuazione delle capacità formative delle imprese, che il censurato art. 2, lettera *d*), riconosce essere obiettivo qualificante la formazione nell'apprendistato, non può che riferirsi alle imprese che svolgono attività formativa

esterna.

Parimenti non fondate sono le censure che si appuntano sull'art. 5, commi 1 e 2, e sull'art. 11, lettera *h*), della legge n. 20 del 2005 della Regione Toscana, che hanno ad oggetto le modalità per il rilascio dell'autorizzazione a svolgere l'attività d'intermediazione nell'ambito del territorio regionale e l'istituzione e la tenuta del relativo albo.

Il rilascio dell'autorizzazione è, infatti, previsto dalla normativa statale e, in particolare, dall'art. 6, commi 6, 7 e 8, del d.lgs. n. 276 del 2003 (il comma 8 come sostituito dall'art. 2 del decreto legislativo 6 ottobre 2004, n. 251).

Ora, se le Regioni possono rilasciare le autorizzazioni, ne deriva come legittima conseguenza che possono istituire l'albo delle imprese da loro autorizzate. Tale istituzione non contrasta con l'obbligo di comunicazione al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di cui al citato comma 7, obbligo non escluso da alcuna disposizione regionale, e non impedisce, quindi, la inserzione delle imprese autorizzate dalla Regione nella sezione regionale dell'albo statale.

Analogamente non fondata, con la sentenza n. **425**, viene dichiarata la questione concernente l'art. 17, comma 4, della legge n. 2 del 2005 della Regione Marche così formulato: «la formazione teorica da espletarsi nel corso dell'apprendistato deve essere svolta secondo le modalità previste dalla contrattazione e comunque, in prevalenza, esternamente all'azienda».

La Corte ribadisce che la disciplina dell'apprendistato è costituita da norme che attengono a materie per le quali sono stabilite competenze legislative di diversa attribuzione (esclusiva dello Stato, ripartita, residuale delle Regioni) e che alla composizione delle relative interferenze provvedono strumenti attuativi del principio di leale collaborazione (sentenza n. 50 del 2005).

Da tali rilievi emerge che è la stessa legislazione statale ad attribuire alle Regioni compiti anche normativi in materia di definizione dei profili formativi, dei rapporti tra siffatti profili e la definizione della formazione, con riguardo all'eventuale ulteriore istruzione e in coerenza con il collegamento che il legislatore statale ha voluto stabilire tra lo svolgimento dei rapporti di lavoro a contenuto anche formativo e il settore dell'istruzione.

La disciplina statale, da un lato, prevede per l'apprendistato professionalizzante un monte ore minimo (centoventi ore) per la formazione interna ed esterna, senza distinguere tra queste; dall'altro, per l'apprendistato per l'acquisizione di un diploma o per percorsi di alta formazione, rimette alle Regioni «la regolamentazione e la durata dell'apprendistato […] per i soli profili che attengono alla formazione, in accordo con le associazioni territoriali dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro, le università e le altre istituzioni formative».

La disposizione censurata non modifica il monte ore complessivo di formazione, limitandosi a stabilire un generico criterio di prevalenza della formazione teorica (di competenza regionale) nel senso di un suo svolgimento all'esterno dell'azienda, peraltro in conformità a quanto notoriamente già avviene. Essa, pertanto, non impone, di per sé, alcuna limitazione al conseguimento della qualifica perseguita agli effetti lavorativi e del prosieguo dell'istruzione, sicché si deve concludere che il denunciato contrasto con i parametri evocati non sussiste.

4.3.6. «Caccia»

Pronunciandosi in materia di caccia, la Corte respinge, con la sentenza n. **332**, la censura avverso l'art. 9, comma 5 della legge della Regione Emilia-Romagna, prospettata sul rilievo che nel prevedere l'annotazione dei capi abbattuti sul tesserino venatorio al termine della giornata di caccia, anziché dopo ogni singolo abbattimento, non si consentirebbe il controllo sugli abbattimenti compiuti, così violando gli artt. 7 e 10 della legge n. 157 del 1992 e, conseguentemente, l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione.

In proposito rileva la Corte che, quanto alla disciplina del tesserino di caccia, il legislatore statale si è limitato ad indicare all'art. 12, comma 12, della legge n. 157 del 1992, che, «ai fini dell'esercizio dell'attività venatoria è altresì necessario il possesso di un apposito tesserino

rilasciato dalla regione di residenza, ove sono indicate le specifiche norme inerenti al calendario regionale, nonché le forme di cui al comma 5 e gli ambiti territoriali di caccia ove è consentita l'attività venatoria», senza dettare alcuna prescrizione sulle modalità dell'annotazione del capo abbattuto. La norma regionale impugnata, pertanto, non si pone in contrasto con le norme statali, limitandosi a disciplinare aspetti strettamente attinenti all'attività venatoria, espressione della potestà legislativa residuale della regione.

4.4. La compenetrazione delle materie «tutela dell'ambiente» ed «agricoltura»

Con la sentenza n. **116**, la Corte torna sulla materia degli OGM decidendo le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Regione Marche aventi ad oggetto gli articoli 1, 2, 3, 4, 5, commi 3 e 4, 6, 7 e 8 del decreto-legge 22 novembre 2004, n. 279 (Disposizioni urgenti per assicurare la coesistenza tra le forme di agricoltura transgenica, convenzionale e biologica), nel testo convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2005, n. 5. Ad avviso della ricorrente, tutte le norme impugnate sarebbero in contrasto con l'art. 117, commi secondo, lettera *s*), terzo, quarto e quinto della Costituzione, con riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, poiché pregiudicherebbero interventi regionali a tutela dell'ambiente e della salute umana, animale e vegetale, secondo i principi di prevenzione e precauzione.

Si sarebbe poi prodotta la violazione dell'art. 117, quarto comma, della Costituzione, in ragione dell'avvenuta disciplina di un settore rientrante nella materia "agricoltura", oggetto di potestà legislativa residuale: la minuziosa disciplina contenuta, in particolare, negli articoli 2, 3, 4, 5, commi 3 e 4, 7 e 8, del decreto-legge impugnato sottrarrebbe in modo palese alle Regioni il controllo del settore agricolo relativo agli OGM.

Onde decidere sul merito delle questioni poste, la Corte ricostruisce il quadro normativo comunitario e nazionale in tema di organismi geneticamente modificati.

La direttiva 2001/18/CE del 12 marzo 2001 (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati, che abroga la direttiva 90/220/CEE del Consiglio) costituisce il testo normativo fondamentale, in punto sia di "immissione in commercio" di OGM (tale essendo, ai sensi dell'art. 2, comma 1, numero 2, di detta direttiva "un organismo, diverso da un essere umano, il cui materiale genetico è stato modificato in modo diverso da quanto avviene in natura con l'accoppiamento e/o la ricombinazione genetica naturale"), sia di "emissione deliberata" di OGM nell'ambiente.

Tali nozioni, benché distinte e fondate su separate previsioni normative, sono nel loro insieme sufficientemente ampie per ricomprendervi ogni fase dell'impiego di OGM in agricoltura, una volta superate le complesse fasi di autorizzazione previste dalla medesima direttiva: tali procedure comportano una penetrante valutazione, caso per caso, degli eventuali rischi per l'ambiente e la salute umana, connessi all'immissione in commercio, ovvero anche all'emissione di ciascun OGM ai fini dell'uso agricolo.

Le originarie disposizioni in tema di coltivazione degli OGM sono state specificate dalla decisione della Commissione n. 2002/623/CE del 24 luglio 2002 (recante note orientative ad integrazione dell'Allegato II della direttiva 2001/18/CE) che ha ulteriormente arricchito i criteri cui attenersi per la valutazione del rischio ambientale, anche con particolare ed espresso riferimento alle "pratiche agricole".

Sulla base di tali presupposti, il regolamento n. 1829/2003 del 22 settembre 2003 (Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo agli alimenti ed ai mangimi geneticamente modificati), disciplinando con analoghe forme di tutela il regime degli alimenti geneticamente modificati, ha chiarito (art. 7, comma 5) che "l'autorizzazione concessa secondo la procedura […] è valida in tutta la Comunità", ed ha introdotto nel corpo della direttiva 2001/18/CE l'art. 26 *bis*, secondo il quale "gli Stati membri possono adottare tutte le misure

opportune per evitare la presenza involontaria di OGM in altri prodotti". Questa stessa disposizione si riferisce espressamente anche alla "coesistenza tra colture transgeniche, convenzionali ed organiche".

Su un piano connesso, ma distinto, la raccomandazione 2003/556/CE del 23 luglio 2003 (Raccomandazione della Commissione recante orientamenti per lo sviluppo di strategie nazionali e migliori pratiche per garantire la coesistenza tra colture transgeniche, convenzionali e biologiche) disciplina in modo espresso ed analitico la coesistenza tra colture transgeniche, convenzionali e biologiche nell'ambito della produzione agricola, ponendo inoltre come sua esplicita premessa il principio che "nell'Unione europea non deve essere esclusa alcuna forma di agricoltura, convenzionale, biologica e che si avvale di OGM" (primo "considerando").

Al riguardo, la Corte evidenzia che tale raccomandazione, muovendo dalla premessa secondo cui "gli aspetti ambientali e sanitari" connessi alla coltivazione di OGM sono affrontati e risolti esaustivamente alla luce del regime autorizzatorio disciplinato dalla direttiva 2001/18/CE, circoscrive espressamente il proprio campo applicativo ai soli "aspetti economici connessi alla commistione tra colture transgeniche e non transgeniche", in relazione alle "implicazioni" che l'impiego di OGM può comportare sulla "organizzazione della produzione agricola" (introduzione, paragrafo 1.1).

Il fatto che l'impiego di OGM autorizzati in agricoltura sia garantito dalla normativa comunitaria – rileva ulteriormente la Corte – ha trovato ulteriore conferma nella decisione 2003/653/CE della Commissione europea del 2 settembre 2003 (relativa alle disposizioni nazionali sul divieto di impiego di organismi geneticamente modificati nell'Austria superiore, notificate dalla Repubblica d'Austria a norma dell'art. 95, par. 5, del Trattato CE), con cui, ai sensi dell'art. 95 del Trattato, è stato respinto un progetto di legge del *Land* dell'Austria superiore inteso a vietare in via generale sul proprio territorio l'utilizzo di OGM al fine di proteggere i sistemi di produzione agricola tradizionali. In questa decisione si è affermato che, in presenza delle disposizioni comunitarie in materia miranti a "ravvicinare la legislazione degli Stati membri", questi ultimi non possono impedire la coltivazione delle sementi OGM autorizzate, ma semmai eventualmente utilizzare la apposita "clausola di salvaguardia" di cui all'art. 23 della medesima direttiva, peraltro sempre in riferimento all'impiego di singoli OGM.

Per ciò che riguarda la normativa italiana in questa materia, il decreto legislativo 8 luglio 2003 n. 224 (Attuazione della direttiva 2001/18/CE concernente l'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati), recependo la direttiva 2001/18/CE, pone un'analitica e complessa disciplina di tutela allo specifico fine di "proteggere la salute umana, animale e l'ambiente relativamente alle attività di rilascio di organismi geneticamente modificati" (art. 1, comma 1).

Con specifico riguardo all'impiego di OGM in agricoltura, l'art. 8, comma 2, lettera *c*), del medesimo d.lgs. n. 224 del 2003 impone che la notifica preliminare all'emissione nell'ambiente di OGM, necessaria ai fini dell'autorizzazione da parte dell'autorità nazionale competente, contenga la "valutazione del rischio per l'agrobiodiversità, i sistemi agrari e la filiera agroalimentare, in conformità alle prescrizioni stabilite dal decreto" di cui al successivo comma 6.

Una siffatta disciplina presenta una chiaro nesso di strumentalità rispetto a finalità di tutela dell'ambiente e della salute: il Ministro dell'ambiente è individuato come "autorità nazionale competente" (art. 2); presso il Ministero dell'ambiente viene costituita una "Commissione interministeriale di valutazione" (con una presenza solo minoritaria di rappresentanti regionali) (art. 6); si regolano analiticamente procedure di autorizzazione, controllo, vigilanza, sanzionate anche penalmente, e si introduce l'obbligo di risarcimento per chi provochi, in violazione delle disposizioni del decreto legislativo stesso, danni "alle acque, al suolo, al sottosuolo e ad altre risorse ambientali" che non siano eliminabili "con la bonifica ed il ripristino ambientale" (art. 36).

Il decreto interministeriale previsto dall'art. 8, comma 6, del d.lgs. n. 224 del 2003 è stato adottato in data 19 gennaio 2005 (Prescrizioni per la valutazione del rischio per l'agrobiodiversità,

i sistemi agrari e la filiera agroalimentare relativamente alle attività di rilascio deliberato nell'ambiente di OGM per qualsiasi fine diverso dall'immissione sul mercato): questo testo normativo reca dettagliate previsioni concernenti il "rischio per l'agrobiodiversità, i sistemi agrari e la filiera agroalimentare", attribuendo ad un decreto interministeriale il potere di definire "i protocolli tecnici operativi per la gestione del rischio delle singole specie GM" (art. 1, comma 2). Al tempo stesso, alcune funzioni vengono attribuite alle Regioni e queste compongono in maggioranza il Comitato tecnico di coordinamento, che opera presso il Ministero delle politiche agricole e forestali.

In particolare, si prevede che la emissione degli OGM nell'ambiente, per qualsiasi fine diverso dalla immissione sul mercato, debba avvenire in appositi "siti" – e cioè terreni di proprietà o gestiti "da istituti di ricerca pubblici, università, enti di sviluppo agricolo, sistema delle agenzie per la protezione dell'ambiente (APAT/ARPA), regioni e province autonome, enti locali" – individuati dalle Regioni interessate (art. 3).

In tale contesto è stato approvato l'impugnato decreto-legge 22 novembre 2004, n. 279, che esplicitamente si dichiara attuativo della raccomandazione 2003/556/CE, al fine di disciplinare il "quadro normativo minimo per la coesistenza tra le colture transgeniche, e quelle convenzionali e biologiche" ed esclude, invece, dalla propria area di competenza le colture per fini di ricerca e sperimentazione autorizzate ai sensi del d.m. 19 gennaio 2005.

Gli artt. 1 e 2 del decreto-legge muovono dalla sussistenza del principio, di derivazione comunitaria, di coesistenza tra le colture transgeniche e quelle convenzionali e biologiche, per poi articolarlo in alcune regole generali.

L'adozione delle "misure di coesistenza" necessarie per dare ulteriore attuazione a tale principio è, peraltro, affidata dall'art. 3 del decreto-legge n. 279 del 2004 ad un decreto "di natura non regolamentare" del Ministro per le politiche agricole e forestali, "adottato d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, emanato previo parere delle competenti Commissioni parlamentari". A questo atto è attribuito il potere di definire "le norme quadro per la coesistenza", in coerenza con le quali le Regioni approveranno i propri piani di coesistenza, adottando appositi "provvedimenti" (artt. 3 e 4); questo stesso atto statale individua "le diverse tipologie di risarcimento dei danni" per inosservanza delle misure del piano di coesistenza e definisce "le modalità di accesso del conduttore agricolo danneggiato al Fondo di solidarietà nazionale"; esso disciplina inoltre le forme di utilizzo "di specifici strumenti assicurativi da parte dei conduttori agricoli" (art. 5, comma 1-*ter*) e definisce "le modalità di accesso del conduttore agricolo danneggiato al Fondo di solidarietà" (art. 4, comma 3-*bis*); infine, con un atto analogo si deliberano le norme sulle "modalità di controllo" (art. 7, comma 4).

Il piano di coesistenza è adottato con "provvedimento" di ciascuna Regione e Provincia autonoma e "contiene le regole tecniche per realizzare la coesistenza, prevedendo strumenti che garantiscono la collaborazione degli enti territoriali locali, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza" (art. 4.1). Fino all'adozione dei singoli piani di coesistenza, "le colture transgeniche, ad eccezione di quelle autorizzate per fini di ricerca e di sperimentazione, non sono consentite" (art. 8).

Infine, l'art. 7 prevede un altro organo consultivo nazionale, il "Comitato consultivo in materia di coesistenza tra colture transgeniche, convenzionali e biologiche", a composizione mista e con una presenza minoritaria di esperti designati dalla Conferenza permanente Stato-Regioni.

Alla luce dell'articolato quadro normativo, la Corte sottolinea come non vi siano dubbi che il d.lgs. 8 luglio 2003 n. 224, di recepimento della direttiva 2001/18/CE, ed il d.m. 19 gennaio 2005, che ad esso ha dato attuazione, operano in un'area normativa riconducibile in via primaria alla tutela dell'ambiente, e solo in via secondaria alla tutela della salute e della ricerca scientifica. D'altronde appare significativo del condiviso primato in materia dello Stato, pur in presenza di alcune competenze regionali, sia il riconoscimento in esse di un ruolo sostanzialmente secondario

delle Regioni, sia la stessa mancata impugnativa di questi atti normativi statali da parte delle Regioni.

Diverso è l'esito del processo di individuazione della materia entro cui ricondurre la coltivazione degli organismi geneticamente modificati a fini produttivi. Il decreto-legge n. 279 del 2004, oggetto di ricorso, è stato espressamente adottato "in attuazione della raccomandazione della Commissione 2003/556/CE del 23 luglio 2003" (art. 1), atto comunitario che disciplina l'"organizzazione della produzione agricola" per gli aspetti "economici" conseguenti all'utilizzo in agricoltura di OGM ed, invece, estraneo a profili "ambientali e sanitari". Si tratta di un atto comunitario che si inserisce in un preesistente quadro normativo vincolante, relativo alla prevenzione di potenziali pregiudizi per l'ambiente e la salute umana legati all'impiego di OGM. Inoltre, nel formulare tale raccomandazione, la Commissione europea muove dal presupposto, ormai non più controverso nel diritto comunitario, costituito dalla facoltà di impiego di OGM in agricoltura, purché autorizzati.

Per la parte, quindi, che si riferisce al principio di coesistenza e che implicitamente ribadisce la liceità dell'utilizzazione in agricoltura degli OGM autorizzati a livello comunitario, il legislatore statale con l'adozione del decreto-legge n. 279 del 2004 ha esercitato la competenza legislativa esclusiva dello Stato in tema di tutela dell'ambiente (art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione), nonché quella concorrente in tema di tutela della salute (art. 117, terzo comma, della Costituzione), con ciò anche determinando l'abrogazione per incompatibilità dei divieti e delle limitazioni in tema di coltivazione di OGM che erano contenuti in alcune legislazioni regionali.

Infatti, la formulazione e specificazione del principio di coesistenza tra colture transgeniche, biologiche e convenzionali rappresenta il punto di sintesi fra i divergenti interessi, di rilievo costituzionale, costituiti da un lato dalla libertà di iniziativa economica dell'imprenditore agricolo e dall'altro lato dall'esigenza che tale libertà non sia esercitata in contrasto con l'utilità sociale, ed in particolare recando danni sproporzionati all'ambiente e alla salute.

Va aggiunto che l'imposizione di limiti all'esercizio della libertà di iniziativa economica, sulla base dei principi di prevenzione e precauzione nell'interesse dell'ambiente e della salute umana, può essere giustificata costituzionalmente solo sulla base di "indirizzi fondati sulla verifica dello stato delle conoscenze scientifiche e delle evidenze sperimentali acquisite, tramite istituzioni e organismi, di norma nazionali o sovranazionali, a ciò deputati, dato l'essenziale rilievo che, a questi fini, rivestono gli organi tecnico scientifici" (sentenza n. 282 del 2002).

Inoltre, l'elaborazione di tali indirizzi non può che spettare alla legge dello Stato, chiamata ad individuare il "punto di equilibrio fra esigenze contrapposte" (sentenza n. 307 del 2003), che si imponga, in termini non derogabili da parte della legislazione regionale, uniformemente sull'intero territorio nazionale (sentenza n. 338 del 2003).

Sulla base di tali premesse, la Corte dichiara non fondate le censure rivolte avverso gli artt. 1 e 2 del decreto-legge n. 279 del 2004, giacché tali disposizioni, nel fornire una definizione di colture transgeniche, biologiche e convenzionali (art. 1), e nell'affermare il principio di coesistenza di tali colture, in forme tali da "tutelarne le peculiarità e le specificità produttive", sono espressive della competenza esclusiva dello Stato nella materia "tutela dell'ambiente", e della competenza concorrente nella materia "tutela della salute".

Relativamente alle questioni poste sulle ulteriori disposizioni impugnate, la Corte osserva che, mentre il rispetto del principio di coesistenza delle colture transgeniche con le forme di agricoltura convenzionale e biologica inerisce ai principi di tutela ambientale elaborati dalla normativa comunitaria e dalla legislazione statale, invece la coltivazione a fini produttivi riguarda chiaramente il "nocciolo duro della materia agricoltura, che ha a che fare con la produzione di vegetali ed animali destinati all'alimentazione" (sentenza n. 12 del 2004). Infatti, il decreto-legge n. 279 del 2004, mentre esclude in modo espresso dalla sua area di efficacia proprio le colture transgeniche realizzate sulla base del d.m. 19 gennaio 2005, atto di attuazione del d.lgs. 8 luglio

2003 n. 224 (che, a sua volta, recepisce la direttiva 2001/18/CE), mira palesemente a disciplinare la produzione agricola in presenza anche di colture transgeniche.

Ciò non toglie che questa disciplina, pur essenzialmente riferita alla materia agricoltura, di competenza delle Regioni ai sensi del quarto comma dell'art. 117 Cost. (sentenze n. 282 e n. 12 del 2004), debba o possa essere accompagnata dal parallelo esercizio della legislazione statale in ambiti di esclusiva competenza dello Stato (come, ad esempio, per quanto attiene alla disciplina dei profili della responsabilità dei produttori agricoli) o in ambiti di determinazione dei principi fondamentali, ove vengano in gioco materie legislative di tipo concorrente.

Tale non è tuttavia – precisa la Corte – il caso degli artt. 3, 4 e 7 del decreto-legge n. 279 del 2004, quali convertiti dalla legge n. 5 del 2005.

In queste norme anzitutto si stabiliscono le modalità per adottare le "norme quadro per la coesistenza" (art. 3), prevedendo un atto statale dalla indefinibile natura giuridica (cui peraltro si attribuisce la disciplina di materie che necessiterebbero di una regolamentazione tramite fonti primarie). In secondo luogo, si prevede lo sviluppo ulteriore di queste "norme quadro" attraverso piani regionali di natura amministrativa (art. 4). Scelte del genere sono peraltro lesive della competenza legislativa delle Regioni nella materia agricoltura, dal momento che non può essere negato, in tale ambito, l'esercizio del potere legislativo da parte delle Regioni per disciplinare le modalità di applicazione del principio di coesistenza nei diversi territori regionali, notoriamente molto differenziati dal punto di vista morfologico e produttivo. Infine, neppure appare giustificabile la creazione di un nuovo organo consultivo statale, strettamente strumentale all'esercizio dei poteri ministeriali di cui all'art. 3 (art. 7).

La dichiarazione di illegittimità costituzionale di tali disposizioni ingenera la necessità di una analoga dichiarazione concernente il comma 1 dell'art. 6 del decreto-legge n. 279 del 2004, quale convertito dalla legge n. 5 del 2005, dal momento che la regolamentazione delle sanzioni amministrative spetta al soggetto competenze a dettare la disciplina della materia la cui inosservanza è in tal modo sanzionata (fra le molte, le sentenze n. 63 del 2006; n. 384 e n. 50 del 2005).

Quanto, poi, agli artt. 5, commi 3 e 4, ed 8, appare sufficiente per la loro dichiarazione di illegittimità costituzionale la constatazione che le loro discipline si pongono in nesso inscindibile con le norme che la Corte ritiene illegittime, con particolare riferimento alle "norme quadro" statali di cui all'art. 3 del decreto-legge n. 279 del 2004 ed ai piani di coesistenza regionali di cui all'art. 4 del medesimo testo normativo.

Del pari, l'incostituzionalità dell'art. 6, comma 2, recante sanzioni penali in caso di inosservanza del divieto posto dall'art. 8, deriva dal suo stretto rapporto con quanto disciplinato in tale ultima disposizione.

4.5. 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 2006. Generalmente, la pluralità di competenze viene ordinata in ragione del criterio della «prevalenza»; ciò non è, però, sempre possibile, come dimostra la sentenza n. **450**.

La Corte è chiamata a verificare la conformità a Costituzione della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 4 novembre 2005, n. 25, recante «Disciplina per l'installazione, la localizzazione e l'esercizio di stazioni radioelettriche e di strutture di radiotelecomunicazioni. Modificazioni alla legge regionale 6 aprile 1998, n. 11 (Normativa urbanistica e di pianificazione territoriale della Valle d'Aosta).

Prima di passare ad esaminare le censure nei confronti delle singole disposizioni, la Corte chiarisce che non è possibile individuare un unico ambito materiale in cui tali disposizioni

rinvengano la loro legittimazione. Infatti, il settore relativo alla installazione, localizzazione ed esercizio di impianti di comunicazione elettronica investe contestualmente una pluralità di materie, disciplinate, per quanto attiene alle Regioni ad autonomia speciale e alle Province autonome di Trento e Bolzano, sia negli statuti speciali, sia, in assenza di norme statutarie al riguardo, nelle disposizioni costituzionali contenute nel nuovo Titolo V ed operanti, a favore dei predetti enti, attraverso il meccanismo di adeguamento automatico di cui all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

In particolare, avendo riguardo allo statuto speciale per la Valle d'Aosta, viene, innanzitutto, in rilievo la materia dell'urbanistica attribuita alla potestà legislativa primaria regionale (art. 2, lettera *g*), per tutto ciò che attiene all'uso del territorio e alla localizzazione di impianti o attività.

La Regione può, inoltre, rinvenire – mediante la clausola di equiparazione di cui al richiamato art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 – il fondamento costituzionale della propria potestà legislativa anche nelle norme contenute nel nuovo Titolo V. A tal fine, rilevano essenzialmente le materie di competenza ripartita relative, da un lato, alla «tutela della salute», per i profili inerenti alla protezione dall'inquinamento elettromagnetico, e, dall'altro, all'«ordinamento della comunicazione», per quanto riguarda gli aspetti connessi alla realizzazione degli impianti di comunicazione elettronica (sentenze n. 336 del 2005 e n. 307 del 2003).

A ciò va aggiunto che la disciplina relativa agli impianti concernenti infrastrutture necessarie alle comunicazioni elettroniche ha punti di collegamento anche con la potestà legislativa esclusiva dello Stato, di tipo trasversale, in relazione alle materie della «tutela dell'ambiente» e della «tutela della concorrenza».

La prima censura investe l'art. 5 della predetta legge regionale n. 25 del 2005, nella parte in cui prevede che «i progetti di rete e le varianti ai progetti di rete già approvati» devono essere presentati, dagli operatori, ai soggetti indicati dal secondo comma del precedente art. 4, corredati dello schema funzionale e della documentazione idonea ad attestare, per ogni stazione radioelettrica, «i dati anagrafici, tecnici, topografici e fotografici».

La questione non risulta fondata, in quanto il ricorrente – assumendo che la norma impugnata prevede un «controllo tecnico della progettazione» idoneo a compromettere il principio della unitarietà e funzionalità delle reti – muove da un erroneo presupposto interpretativo.

Al riguardo, occorre premettere che, sulla base di principi desumibili dalla legislazione statale, la definizione delle tecnologie concernenti gli impianti che, unitariamente, costituiscono la rete delle infrastrutture di comunicazione elettronica, è riservata allo Stato, in forza di quanto disposto dalla legge n. 36 del 2001 e dal d.lgs. n. 259 del 2003.

Ciò vale ad escludere che sia configurabile una competenza regionale per quanto attiene alla approvazione dei progetti di rete o delle relative varianti che si discostino dagli *standards* tecnici fissati in sede nazionale. Diverso discorso si impone per quelle normative regionali che, ferma la suddetta competenza dello Stato, prevedano scambi o acquisizioni di informazioni, anche d'ordine tecnico, tra i soggetti (o dai soggetti) variamente interessati alla realizzazione della rete infrastrutturale.

Dalla lettura coordinata degli artt. 4, 5 e 16 della legge regionale impugnata, risulta che la documentazione tecnica, che deve essere allegata al progetto di rete, non è funzionale, come sostenuto dal ricorrente, ad un controllo di natura tecnica sul contenuto della progettazione, bensì ad uno scopo puramente conoscitivo; la suddetta documentazione è, infatti, destinata a confluire nel «catasto regionale delle stazioni radioelettriche» previsto dal citato art. 16. Più precisamente, tale ultima norma stabilisce che il catasto è istituito presso l'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente (ARPA) e contiene la mappa delle stazioni radioelettriche presenti sul territorio regionale ed il relativo archivio informatizzato dei dati tecnici ed anagrafici delle stesse e di quelli topografici riferiti ad apposite cartografie.

È, dunque, riscontrabile, sotto il profilo oggettivo, una sostanziale coincidenza tra i dati che

devono confluire nel suddetto catasto regionale ai sensi del citato art. 16 e i dati che devono essere contenuti nella documentazione allegata dagli operatori di settore ai progetti di rete e alle loro varianti.

Infine, i dati confluiti nel catasto regionale devono essere coordinati, per i profili di possibile intersezione, con quanto prescritto, a livello nazionale, dal d.lgs. n. 259 del 2003 ai fini della formazione di una «banca dati centralizzata per la costituzione di un catasto nazionale di raccolta dei dati stessi».

Esula, dunque, dal contenuto della norma impugnata la previsione di un controllo tecnico sulle modalità di realizzazione della rete e degli impianti, che sia affidato agli enti locali, i quali, in ipotesi, potrebbero imporre *standards* tecnici difformi da (o comunque non coerenti con) quelli adottati per l'intera rete nazionale in vista di esigenze di omogeneità ed unitarietà di questa.

Risulta invece incostituzionale l'art. 6, comma 4, della stessa legge regionale n. 25 del 2005, nella parte in cui prevede che la Giunta regionale stabilisce con propria deliberazione la misura dei diritti di istruttoria o di ogni altro onere posto a carico degli operatori interessati ad ottenere l'approvazione dei progetti e delle varianti in relazione all'attività di consulenza tecnica svolta dall'ARPA.

Ad avviso dello Stato, tale disposizione si porrebbe in contrasto con il principio fondamentale di cui all'art. 93 del d.lgs. n. 259 del 2003, il quale vieta a tutte le pubbliche amministrazioni di imporre «oneri o canoni» che non siano stabiliti dalla legge statale.

Analogamente da censurare è ritenuto l'art. 15 della legge n. 25 del 2005, che attribuisce alla Giunta regionale il potere di stabilire gli oneri economici in relazione all'attività di consulenza tecnica svolta dall'ARPA nell'ambito dei procedimenti autorizzatori previsti dal Capo III della medesima legge.

In via preliminare, la Corte precisa che le norme in esame non ricevono alcuna legittimazione da parte dello statuto speciale. L'ambito materiale prevalente cui le stesse afferiscono riguarda, infatti, in relazione all'oggetto regolamentato inerente all'attività svolta dall'ARPA, la "tutela della salute", e in relazione, invece, alla finalità perseguita, la "tutela della concorrenza".

Chiarito ciò, la Corte rileva di avere già affermato (sentenza n. 336 del 2005) che l'art. 93 del d.lgs. n. 259 del 2003, richiamato dal ricorrente quale norma interposta, costituisce «espressione di un principio fondamentale, in quanto persegue la finalità di garantire a tutti gli operatori un trattamento uniforme e non discriminatorio, attraverso la previsione del divieto di porre, a carico degli stessi, oneri o canoni. In mancanza di un tale principio, infatti, ciascuna Regione potrebbe liberamente prevedere obblighi "pecuniari" a carico dei soggetti operanti sul proprio territorio, con il rischio, appunto, di una ingiustificata discriminazione rispetto ad operatori di altre Regioni, per i quali, in ipotesi, tali obblighi potrebbero non essere imposti. È evidente che la finalità della norma è anche quella di "tutela della concorrenza", *sub specie* di garanzia di parità di trattamento e di misure volte a non ostacolare l'ingresso di nuovi soggetti nel settore».

Nel caso in esame, la previsione di un potere della Giunta regionale di determinare la misura di oneri economici posti a carico degli operatori, in relazione all'attività di consulenza tecnica svolta dall'ARPA - che è un ente strumentale della Regione stessa, è suscettibile di determinare un trattamento discriminatorio e non uniforme tra gli operatori del settore, con conseguente violazione del principio fissato dal legislatore statale.

Da ultimo, il ricorrente censura l'art. 14, comma 1, della legge regionale in esame, nella parte in cui assoggetta al regime della denuncia di inizio di attività (DIA) una serie di interventi edilizi sulle strutture («ricettori passivi, tralicci, pali, recinzioni, locali di ricovero, cavidotti, cabine elettriche») indicate dall'art. 2, comma 1, lettera *h*), della stessa legge.

La censura non risulta fondata. Ai fini della individuazione della portata della norma impugnata, la Corte osserva, innanzitutto, che i predetti interventi devono essere realizzati su postazioni e strutture, la cui installazione è stata già oggetto di autorizzazione (art. 11 della legge

n. 25 del 2005), ovvero di presentazione di una denuncia di inizio attività (art. 13 della stessa legge), vale a dire su opere già realizzate ed in esercizio.

Infine, si rileva che, nel caso di specie, gli interventi contemplati dalla norma impugnata concernono aspetti di natura essenzialmente edilizia, per i quali può ritenersi sufficiente la mera denuncia di inizio attività in luogo dell'esplicito provvedimento autorizzatorio.

In definitiva, la disposizione censurata si limita a contemplare uno strumento di semplificazione procedimentale per interventi edilizi di minore impatto, su strutture già esistenti ed autorizzate.

Deve, pertanto, ritenersi che l'impugnato art. 14, comma 1, della legge regionale n. 25 del 2005 trovi legittimazione nella potestà legislativa primaria che lo statuto della Valle d'Aosta attribuisce alla Regione in materia "urbanistica" (per l'inerenza della denuncia di inizio attività alla suddetta materia, si vedano le sentenze n. 336 del 2005 e n. 303 del 2003). Potestà legislativa che incontra il limite (nella specie, però, non rinvenibile) delle «norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica» (art. 2 dello statuto speciale della Regione Valle d'Aosta) e non anche il limite della normativa di competenza statale, soltanto espressiva, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, di principi fondamentali della materia "governo del territorio", atteso che non possono trovare qui applicazione le disposizioni del novellato Titolo V, in connessione con l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001.

Un altro esempio di decisione che ha ad oggetto ambiti materiali nei quali deve constatarsi la sussistenza di una pluralità di materie è la sentenza n. **106**, nella quale la Corte esamina l'impugnativa della Provincia autonoma di Trento avverso gli articoli 9, 10 e 11 del decreto legislativo 19 novembre 2004, n. 297, recante "Disposizioni sanzionatorie in applicazione del regolamento (CEE) n. 2081/92, relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine dei prodotti agricoli e alimentari".

Riguardo alle censure mosse dalla Provincia autonoma ricorrente nei confronti dell'art. 11 del d.lgs. n. 297 del 2004, che riserva al Ministero delle politiche agricole e forestali la competenza ad adottare le sanzioni amministrative accertate ai sensi degli artt. 8, 9 e 10 del medesimo decreto legislativo, la Corte rileva che la Provincia non contesta la competenza dello Stato, non solo ad operare la scelta tra sanzioni penali e sanzioni amministrative, ma anche, una volta effettuata tale scelta, a determinare l'entità delle sanzioni amministrative.

Questa premessa contraddice l'assunto della Provincia autonoma secondo il quale la disciplina dettata dal d.lgs. n. 297 del 2004 rientrerebbe integralmente nelle materie "agricoltura" e "commercio" e, pertanto, nell'area della competenza legislativa residuale che l'art. 117, comma quarto, della Costituzione, riserva alle Regioni.

Il carattere accessorio della potestà di disciplinare le sanzioni rispetto alla materia presidiata dalle sanzioni stesse implica, ove la potestà in questione spetti allo Stato, la compresenza di una pluralità di materie, talune delle quali spettanti alla competenza (quanto meno concorrente) dello Stato e, comunque, l'esigenza di una disciplina uniforme che solo il legislatore statale è in grado di assicurare (sentenza n. 361 del 2003; n. 63 del 2006).

Ne discende che l'attribuzione allo Stato del potere di irrogare le sanzioni previste dalla legislazione statale non contrasta con le norme costituzionali invocate dalla Provincia ricorrente, in quanto rispondente alla medesima esigenza di uniformità – contemplata dall'art. 118, comma primo, della Costituzione – che giustifica il potere di dettarne la disciplina (sentenza n. 63 del 2006).

Non fondate sono altresì le censure mosse agli artt. 9 e 10 del d.lgs. n. 297 del 2004, con le quali si lamenta, in sostanza, la sottrazione alla Provincia del potere amministrativo di vigilanza sugli organi di controllo operanti in materia di denominazione di origine (DOP) e di indicazioni geografiche protette (IGP).

Poiché la giurisprudenza della Corte è ferma nel negare che il potere di vigilanza sia autonomo

rispetto alla materia cui inerisce, in quanto «la vigilanza è spesso la fonte dell'individuazione di fattispecie sanzionabili o comunque di carenze che richiedono interventi anche non sanzionatori diretti ad assicurare il rispetto di una determinata disciplina» (sentenze n. 384 del 2005; n. 63 del 2006), deve escludersi che le norme censurate, nella parte in cui prevedono l'esercizio di tale potere da parte di organi statali, siano affette da illegittimità costituzionale.

La censura di illegittimità costituzionale deve, *a fortiori*, essere respinta ove si consideri che la locuzione «accertamento delle violazioni» è tale da riservare alla competenza esclusiva del Ministero soltanto l'esito finale dell'attività di vigilanza, e cioè soltanto il potere di qualificazione, come "violazione", dei comportamenti accertati dagli organi preposti alla vigilanza, ma non implica affatto la competenza ministeriale esclusiva in ordine alle attività di vigilanza.

L'analitica disciplina dell'attività di vigilanza, incentrata sulla competenza degli organi sia statali sia regionali (e delle province autonome), rende manifesto che tale attività non è riservata in via esclusiva allo Stato dagli artt. 9 e 10 del d.lgs. n. 297 del 2004, che, nel disciplinare l'attività di vigilanza, ne attribuisce la competenza sia allo Stato che alle regioni e province autonome.

In conclusione, si ribadisce che l'«accertamento delle violazioni», di cui agli artt. 9 e 10 censurati, consente anche allo Stato l'esercizio dell'attività di vigilanza, ma non ne espropria le regioni e province autonome, mentre riserva allo Stato il potere di qualificare come "violazione" i comportamenti accertati in sede di vigilanza e di irrogare le relative sanzioni.

4.6. L'attrazione in sussidiarietà

Con la sentenza n. **214**, la Corte non rinviene i presupposti giustificativi, che consentono allo Stato l'attrazione in sussidiarietà delle funzioni, nel corso dell'esame del comma 5 dell'art. 5 del d. l. n. 35 del 2005, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 80 del 2005, il quale dispone che, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, possono essere dichiarati interventi infrastrutturali strategici e urgenti, ai sensi dell'art. 1 della legge 21 dicembre 2001, n. 443, e delle disposizioni dello stesso art. 5, le opere ed i lavori previsti nell'ambito delle concessioni autostradali già assentite, anche se non inclusi nel primo programma delle infrastrutture strategiche, approvato dal Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE), con delibera n. 121/2001 del 21 dicembre 2001, la cui realizzazione o il cui completamento siano indispensabili per lo sviluppo economico del Paese.

In proposito, la Corte riafferma che, allorché sia ravvisabile, ai sensi dell'art. 118, comma primo, un'esigenza di esercizio unitario a livello statale di determinate funzioni amministrative, lo Stato è abilitato a disciplinare questa materia per legge e ciò pure se quelle funzioni amministrative siano riconducibili a materie di legislazione concorrente. Tuttavia i principi di sussidiarietà e di adeguatezza, in forza dei quali si verifica l'ascesa della funzione normativa (dal livello regionale a quello statale), convivono con il normale riparto di competenze contenuto nel Titolo V della Costituzione e possono giustificarne una deroga solo se la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità, sia oggetto di un coinvolgimento della Regione interessata (sentenze n. 383, n. 285, n. 270 e n. 242 del 2005, n. 6 del 2004, n. 303 del 2003).

Simili principi sono stati affermati anche con specifico riferimento alla legge n. 443 del 2001, la quale detta una disciplina che definisce il procedimento che deve essere seguito per l'individuazione, la localizzazione e la realizzazione delle infrastrutture pubbliche e private e degli insediamenti produttivi strategici di preminente interesse nazionale da realizzare per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese. La citata sentenza n. 303 del 2003 ha chiarito che «predisporre un programma di infrastrutture pubbliche e private e di insediamenti produttivi è attività che non mette capo ad attribuzioni legislative esclusive dello Stato, ma che può

coinvolgere anche potestà legislative concorrenti (governo del territorio, porti e aeroporti, grandi reti di trasporto, distribuzione nazionale dell'energia, etc.). Per giudicare se una legge statale che occupi questo spazio sia invasiva delle attribuzioni regionali o non costituisca invece applicazione dei principi di sussidiarietà e adeguatezza diviene elemento valutativo essenziale la previsione di un'intesa fra lo Stato e le Regioni interessate, alla quale sia subordinata l'operatività della disciplina».

L'art. 5, comma 5, del d. l. n. 35 del 2005, pur avendo anch'esso ad oggetto la realizzazione di opere e lavori previsti nell'ambito di concessioni autostradali (e dunque di opere che interferiscono con materie di potestà legislativa concorrente, quali il governo del territorio e le grandi reti di trasporto), non richiede alcun coinvolgimento delle Regioni (né, tanto meno, la necessità di un'intesa con esse), stabilendo solamente che le opere ed i lavori in questione verranno individuati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti.

Deve dunque essere dichiarata l'illegittimità costituzionale della norma nella parte in cui non prevede che le opere in essa contemplate debbano essere individuate seguendo il procedimento previsto dall'art. 1 della legge n. 443 del 2001.

Viene, invece, respinta l'impugnativa avverso il comma 7 dell'art. 5 del d. l. n. 35 del 2005, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 80 del 2005, nella parte in cui stabilisce che la nomina del commissario straordinario – al quale, in relazione alle opere di cui al precedente comma 5 dello stesso art. 5, vengono conferiti i poteri di cui all'art. 13 del decreto-legge 25 marzo 1997, n. 67, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 maggio 1997, n. 135 – avvenga «sentito il Presidente della Regione interessata».

Secondo la Corte, per quel che concerne la pretesa necessità della preventiva intesa con la Regione, si deve riconoscere che la norma impugnata prevede una forma di vigilanza sull'esercizio di funzioni che, in quanto assunte per sussidiarietà, sono qualificabili come statali, e non vi è alcuna prescrizione costituzionale dalla quale possa desumersi che il livello di collaborazione regionale debba consistere in una vera e propria intesa, anziché nella richiesta del parere del Presidente della Regione.

Per quanto riguarda la doglianza relativa alla mancata specificazione del carattere preventivo di tale parere, la piana interpretazione della norma impone di ritenere che il Presidente della Regione debba essere sentito prima della nomina del commissario straordinario. La disposizione stabilisce, infatti, che i commissari sono nominati «con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentito il Presidente della regione interessata» e l'uso del participio passato – «sentito» – indica che la nomina deve avvenire dopo che il Presidente della Regione abbia espresso il proprio parere.

Nella medesima decisione, la Corte ritiene che non sussistano le condizioni per la chiamata in sussidiarietà in relazione all'art. 12, comma 1, del d. l. n. 35 del 2005, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 80 del 2005, che prevede l'istituzione, tramite un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di un Comitato nazionale per il turismo, allo scopo di assicurare il coordinamento stabile delle politiche di indirizzo del settore turistico in sede nazionale e la sua promozione all'estero.

La Corte, dopo aver premesso che il turismo, pur essendo materia di competenza legislativa residuale – circostanza che comunque non esclude la possibilità per la legge statale di attribuire funzioni legislative al livello centrale e di regolarne l'esercizio (sentenze n. 242 del 2005 e n. 6 del 2004) –, sottolinea che l'intervento legislativo statale non può essere considerato proporzionato perché il legislatore ha attratto, in capo al Comitato, una generale attività di coordinamento delle complessive politiche di indirizzo di tutto il settore turistico.

Inoltre, non è stata prevista alcuna forma di intesa con le Regioni, né la composizione del Comitato vale a colmare tale lacuna, poiché si prevede che ne facciano parte sette Ministri, il Presidente della Conferenza dei Presidenti delle Regioni, il coordinatore degli assessori regionali al turismo, cinque rappresentanti delle Regioni, tre rappresentanti delle principali associazioni di

categoria, un rappresentante delle Camere di commercio, il Presidente dell'Associazione nazionale comuni d'Italia e quello dell'Unione province italiane. Come si vede, la partecipazione dei membri espressione delle Regioni non è affatto preponderante rispetto a quella dei componenti di origine statale; inoltre, Presidente del Comitato è il Ministro delle attività produttive, il quale, in relazione a specifiche tematiche in trattazione, può richiedere la partecipazione di altri Ministri. Deve dunque essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 1, del d. l. n. 35 del 2005.

Sussistono, invece, i presupposti per l'attrazione in sussidiarietà in relazione ai commi 2, 3, 4 e 7 dell'art. 12 del d. l. n. 35 del 2005, i quali stabiliscono, rispettivamente, la trasformazione dell'ENIT in Agenzia nazionale del turismo «sottoposta all'attività di indirizzo e vigilanza del Ministro delle attività produttive», la personalità giuridica di diritto pubblico, con autonomia statutaria, regolamentare, organizzativa, patrimoniale, contabile e di gestione dell'Agenzia, la successione dell'Agenzia in tutti i rapporti giuridici attivi e passivi dell'ENIT, l'emanazione di un regolamento diretto alla definizione dell'organizzazione e della disciplina dell'Agenzia.

La Corte ritiene che dall'esame dello schema del regolamento disciplinante l'attività dell'Agenzia, sul quale è stata raggiunta l'intesa in seno alla Conferenza Stato-Regioni nella seduta del 15 dicembre 2005, emergono due dati essenziali. Il primo attiene al coinvolgimento delle Regioni, il quale risulta essere stato attuato in una forma incisiva, considerato che la previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni è richiesta per la nomina di tutti gli organi dell'ente e che nel consiglio d'amministrazione, sui 15 componenti che si aggiungono al Presidente (nominato anch'esso con l'intesa della predetta Conferenza), sette sono espressione delle Regioni, quattro dello Stato ed altri quattro di associazioni sicuramente non riconducibili allo Stato (organizzazioni di categoria ed Unioncamere). Il secondo attiene ai limiti dell'attività dell'Agenzia, essenzialmente rivolta all'elaborazione di attività promozionale dell'offerta turistica italiana sulla base di un'immagine unitaria della stessa.

Per la Corte, l'iniziativa legislativa statale presenta tutti i caratteri richiesti dalla giurisprudenza costituzionale per la legittima attrazione a livello centrale di funzioni amministrative e della disciplina relativa al loro esercizio. In particolare, l'intervento legislativo dello Stato è giustificato attesa la rilevanza del turismo nell'ambito dell'economia italiana e l'estrema varietà dell'offerta turistica italiana. Inoltre, la valorizzazione di questa caratteristica presuppone un'attività promozionale unitaria, perché essa scaturisce solamente dalla combinazione delle offerte turistiche delle varie Regioni.

L'intervento dello Stato è anche proporzionato, perché i compiti affidati all'Agenzia sono solamente quelli strettamente connessi con la menzionata esigenza di unitarietà.

Quanto all'intesa con le Regioni, essa è prevista, dall'art. 7 del d.l. n. 35 del 2005, per l'emanazione del regolamento disciplinante gli organismi e l'attività del nuovo ente.

4.7. La ripartizione del potere regolamentare

La ripartizione del potere regolamentare costituisce un tema sovente evocato unitamente alla determinazione delle competenze legislative. In taluni casi, come quello del giudizio definito con la sentenza n. **246**, la potestà regolamentare viene, però, in rilievo in maniera autonoma.

Nella citata decisione, la Corte rileva che l'art. 117, sesto comma, della Costituzione, attribuendo ai Comuni la potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni attribuite, esclude che la Regione possa dettare norme suppletive.

Tanto motiva la declaratoria di incostituzionalità dell'art. 16, commi 1, 6 e 7, della legge della Regione Emilia-Romagna n. 26 del 2004 (Disciplina della programmazione energetica territoriale ed altre disposizioni in materia di energia). Il comma 1 di tale disposizione stabilisce che la Giunta regionale «emana, entro dodici mesi dall'entrata in vigore della presente legge, uno o più regolamenti volti a disciplinare le procedure autorizzative di propria competenza». Ai sensi del

successivo comma 6, «gli enti locali esercitano il potere regolamentare in ordine alla organizzazione ed allo svolgimento delle funzioni ad essi attribuite ai sensi della presente legge», mentre il comma 7 prevede che, fino a quando tali regolamenti non siano entrati in vigore, anche ai procedimenti autorizzativi di competenza degli enti locali si applichino i regolamenti regionali di cui al comma 1, i quali cesseranno di avere efficacia non appena entrino in vigore i regolamenti locali.

La Corte rileva che, conformemente al dettato dell'art. 117, sesto comma, della Costituzione, l'art. 16, comma 6, della legge impugnata riconosce agli enti locali il potere regolamentare concernente l'organizzazione e lo svolgimento delle funzioni che la medesima legge regionale attribuisce loro in materia di energia; tuttavia, quanto disposto dal successivo comma 7 illegittimamente contraddice questa normativa, il quale in realtà amplia, seppure in via suppletiva, l'oggetto del regolamento quale definito dal comma 1 dell'art. 16 («disciplinare le procedure autorizzative di propria competenza»), estendendolo alla disciplina dell'organizzazione e dell'esercizio delle funzioni attribuite ai Comuni e agli altri enti locali territoriali.

Tuttavia, se il legislatore regionale nell'ambito delle proprie materie legislative dispone discrezionalmente delle attribuzioni di funzioni amministrative agli enti locali, ulteriori rispetto alle loro funzioni fondamentali, anche in considerazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza di cui al primo comma dell'art. 118 della Costituzione, non può contestualmente pretendere di affidare ad un organo della Regione – neppure in via suppletiva – la potestà regolamentare propria dei Comuni o delle Province in riferimento a quanto attribuito loro dalla legge regionale medesima. Nei limiti, infatti, delle funzioni attribuite dalla legge regionale agli enti locali, solo questi ultimi possono – come espressamente affermato nell'ultimo periodo del sesto comma dell'art. 117 Cost. – adottare i regolamenti relativi all'organizzazione ed all'esercizio delle funzioni loro affidate dalla Regione.

La previsione oggetto di censura non potrebbe neppure giustificarsi nell'ambito dei poteri sostitutivi ordinari della Regione sugli enti locali: ammesso, infatti, che i poteri sostitutivi siano configurabili in relazione ai regolamenti degli enti locali, si tratterebbe comunque, nel caso di specie, di un intervento preventivo, configurato oltretutto in assenza di una qualunque ipotesi di inadempimento da parte dell'ente locale rispetto ad un obbligo a provvedere, come è confermato sia dal primo comma dell'art. 16, che prevede un termine di dodici mesi per l'adozione degli stessi regolamenti regionali, sia dal quarto comma dello stesso art. 16, che prevede che in attesa dei regolamenti regionali «si applichino le norme e le procedure vigenti».

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 (in relazione, ad esempio, alle sentenze numeri **42** e **105**), giova qui soffermarsi su alcune statuizioni e su alcuni passaggi che hanno avuto precipuamente riguardo allo scrutinio inerente ad aspetti procedimentali. Tre decisioni sono, in particolare, da menzionare.

Due pronunce si segnalano in quanto gli atti sottoposti all'esame della Corte disattendono esplicitamente il principio di leale collaborazione tra Stato e Regione.

Con la sentenza n. **21**, vengono annullati i decreti del 18 novembre 2004 DEC/DPN 2211 e dell'8 giugno 2005 DEC/DPN 1048 con i quali è stato prorogato l'incarico del commissario straordinario dell'Ente Parco nazionale dell'arcipelago toscano, in quanto non spetta al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio la nomina del commissario straordinario dell'Ente Parco nazionale dell'arcipelago toscano nel caso in cui tale nomina avvenga senza che sia stato avviato e proseguito il procedimento per raggiungere l'intesa per la nomina del Presidente.

Al riguardo, la Corte sottolinea che, investita di identica questione in relazione alla nomina del

commissario straordinario dello stesso Ente, ha stabilito che – mentre l'art. 9 della legge 6 dicembre 1991, n. 394, dopo avere individuato, al comma 2, fra gli organi dell'Ente parco il Presidente, dispone, nel successivo comma 3, che lo stesso è nominato con decreto del Ministro dell'ambiente, d'intesa con i Presidenti delle Regioni o delle Province autonome di Trento e Bolzano, nel cui territorio ricada in tutto o in parte il parco nazionale – nessuna disposizione prevede fra gli organi dell'Ente il commissario straordinario, ed ha aggiunto che ciò non esclude il potere del Ministro dell'ambiente di nominarlo nell'esercizio della vigilanza sulla gestione delle aree naturali protette di rilievo internazionale e nazionale, riconosciutagli dagli artt. 9, comma 1, e 21, comma 1, della legge n. 394 del 1991, puntualizzando che tale potere non è, però, esercitabile liberamente (sentenza n. 27 del 2004).

Nella stessa decisione si è, infatti, precisato che «proprio per il fatto che alla nomina del commissario si giunge in difetto di nomina del Presidente, per il mancato perfezionamento dell'intesa ed in attesa che ad essa si pervenga, condizione di legittimità della nomina del primo è, quantomeno, l'avvio e la prosecuzione delle procedure per la nomina del secondo». Si è altresì aggiunto che «il mancato rispetto della necessaria procedimentalizzazione per la nomina del Presidente rende illegittima la nomina del commissario straordinario, mentre è irrilevante il problema concernente l'apposizione di un termine alla permanenza in carica del Commissario straordinario, poiché la nomina risulta illegittima a prescindere da qualsiasi termine che fosse stato posto alla sua durata»; si è poi concluso che «l'illegittimità della condotta dello Stato non risiede pertanto nella nomina in sé di un Commissario straordinario, senza la previa intesa con il Presidente della Regione Toscana, ma nel mancato avvio e sviluppo della procedura dell'intesa per la nomina del Presidente, che esige, laddove occorra, lo svolgimento di reiterate trattative volte a superare, nel rispetto del principio di leale cooperazione tra Stato e Regione, le divergenze che ostacolino il raggiungimento di un accordo e che sole legittimano la nomina del primo».

Questi principi risultano violati in occasione dell'emanazione dei due decreti ministeriali impugnati, non potendo considerarsi avvio e sviluppo della procedura dell'intesa per la nomina del Presidente dell'Ente parco la riproposizione dello stesso nominativo da parte del Ministro dell'ambiente (in presenza del rifiuto della controparte di aderire a tale designazione) e la mancata risposta a designazioni alternative formulate dal Presidente della Regione Toscana.

Nella successiva sentenza n. **31**, la Corte dichiara che non spetta all'Agenzia del demanio escludere la partecipazione delle Regioni al procedimento diretto all'alienazione di aree situate nel territorio della stessa Regione e appartenenti al demanio idrico dello Stato.

La Corte, dopo aver menzionato l'art. 5-*bis* del d.l. n. 143 del 2003, che disciplina il procedimento di alienazione di aree appartenenti al patrimonio e al demanio dello Stato, escluso il demanio marittimo, interessate dallo sconfinamento di opere eseguite entro il 31 dicembre 2002 su fondi attigui di proprietà altrui, ritiene che la necessaria valutazione ponderata degli interessi pubblici coinvolti esclude che possa procedersi ad una sdemanializzazione *ope legis* di aree non identificate né dalle amministrazioni competenti né dallo stesso legislatore, ma individuate solo per la loro contiguità ad opere eseguite mediante sconfinamento su terreni demaniali. Lo stesso legislatore ha cura di escludere in modo assoluto e incondizionato dalla procedura accelerata di alienazione il demanio marittimo e le aree sottoposte a tutela ai sensi del testo unico in materia di beni culturali e ambientali.

Non emerge dalla norma statale in questione una volontà di generale declassificazione di aree demaniali, da cedere ai soggetti sconfinanti dietro mera richiesta e pagamento del prezzo. Al contrario, il legislatore statale mostra particolare attenzione a non pregiudicare interessi collettivi primari collegati ai beni pubblici oggetto della specifica disciplina dettata per l'alienazione. Non appare ragionevole un'interpretazione della norma in esame che presuppone, accanto all'esclusione generalizzata di alcune categorie di beni, ispirata ad una logica di forte garanzia dell'interesse pubblico, un altrettanto generalizzato abbandono di tutte le rimanenti aree demaniali, esclusa ogni valutazione concreta da parte delle amministrazioni locali competenti, ispirato all'opposta logica della dismissione incontrollata del patrimonio pubblico. Un consolidato

insegnamento ermeneutico impone che, prima di constatare una contraddizione intrinseca nel corpo di una disposizione normativa, si esplori la possibilità di dare al testo da interpretare un significato coerente e ragionevole e solo nell'ipotesi di esito negativo di tale ricerca si concluda per l'irreparabile irragionevolezza della stessa.

Nel caso oggetto del presente giudizio l'interpretazione con esiti contraddittori del citato art. 5-*bis* del d.l. n. 143 del 2003 non è una strada obbligata, giacché è ben possibile, anzi necessario, interpretare la medesima disposizione come disciplina dei rapporti tra l'amministrazione statale ed i soggetti richiedenti, fermo restando il quadro normativo e istituzionale preesistente, che non risulta superato o alterato da alcuna delle norme in essa contenute. Di tale quadro fanno parte i rapporti tra Stato e Regioni in materia di governo del territorio, con particolare riferimento al demanio idrico, sul quale deve concentrarsi l'analisi giuridica necessaria ai fini dello scrutinio di costituzionalità dell'atto impugnato.

L'art. 86 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 dispone che «alla gestione dei beni del demanio idrico provvedono le Regioni e gli enti locali competenti per territorio»; il secondo comma aggiunge: «i proventi dei canoni ricavati dalla utilizzazione del demanio idrico sono introitati dalla Regione». I successivi artt. 89 e 105 elencano in modo dettagliato le funzioni conferite alle Regioni e agli enti locali.

Alla luce del nuovo testo dell'art. 118 Cost., dopo la riforma del Titolo V della Parte II, l'attribuzione alle Regioni ed agli enti locali delle funzioni amministrative in materia è sorretta dal principio di sussidiarietà, che implica l'allocazione delle funzioni amministrative al livello di governo il più possibile prossimo alle comunità amministrate. D'altronde, l'esercizio dei poteri dominicali dello Stato nei confronti dei beni del demanio idrico deve necessariamente ispirarsi anche al principio costituzionale di leale collaborazione, proprio perché occorre in concreto bilanciare l'interesse dello Stato proprietario e gli interessi delle collettività locali fruitrici dei beni.

La Corte ha costantemente affermato che il principio di leale collaborazione deve presiedere a tutti i rapporti che intercorrono tra Stato e Regioni: la sua elasticità e la sua adattabilità lo rendono particolarmente idoneo a regolare in modo dinamico i rapporti in questione, attenuando i dualismi ed evitando eccessivi irrigidimenti. La genericità di questo parametro, se utile per i motivi sopra esposti, richiede tuttavia continue precisazioni e concretizzazioni. Queste possono essere di natura legislativa, amministrativa o giurisdizionale, a partire dalla ormai copiosa giurisprudenza costituzionale. Una delle sedi più qualificate per l'elaborazione di regole destinate ad integrare il parametro della leale collaborazione è attualmente il sistema delle Conferenze Stato-Regioni e autonomie locali. Al suo interno si sviluppa il confronto tra i due grandi sistemi ordinamentali della Repubblica, in esito al quale si individuano soluzioni concordate di questioni controverse.

In materia di demanio idrico, in sede di Conferenza unificata è stato sottoscritto, nella seduta del 20 giugno 2002, un accordo rilevante per l'oggetto della presente controversia: «risultando in alcuni casi particolarmente attive le procedure di "sdemanializzazione" (vendita al privato di aree demaniali), il provvedimento finale di sdemanializzazione potrà essere assunto solo a seguito di parere favorevole delle Regioni e Province autonome, tenuto anche conto degli indirizzi della Autorità di bacino».

Accordi come quello appena citato rappresentano la via maestra per conciliare esigenze unitarie e governo autonomo del territorio, poteri dominicali e interessi delle collettività amministrate. Il principio di leale collaborazione, anche in una accezione minimale, impone alle parti che sottoscrivono un accordo ufficiale in una sede istituzionale di tener fede ad un impegno assunto.

Una norma legislativa, come l'art. 5-*bis* del d.l. n. 143 del 2003, intervenuta ad un anno di distanza dal citato accordo, senza che sul punto ci fossero state altre forme di interlocuzione ufficiali ed istituzionali tra Stato e Regioni, si inserisce nel quadro sopra tracciato e deve essere letta al suo interno. Solo in estrema ipotesi si potrebbe concludere per una deliberata ed unilaterale

deroga all'accordo da parte dello Stato, a mezzo della norma citata. Come già detto, tale conclusione non è autorizzata dal testo della disposizione in parola, che nulla dice a proposito dei rapporti tra istituzioni e si limita a fissare le regole procedurali che devono disciplinare la presentazione delle domande ed i rapporti tra privati e Agenzia del demanio territorialmente competente.

L'acquisizione del parere della Regione si colloca in un altro circuito di rapporti, che attiene alla valutazione ponderata degli interessi pubblici in gioco, rispetto ai quali viene in rilievo la competenza regionale in materia di gestione del demanio idrico stabilita dall'art. 86 del d.lgs. n. 112 del 1998, rispetto al quale l'accordo del 2002 si pone esplicitamente in funzione attuativa.

In mancanza di una chiara e inequivocabile volontà legislativa contraria, si deve ritenere che un'interpretazione sistematica dell'art. 86 del d.lgs. n. 112 del 1998, dell'accordo Stato-Regioni del 20 giugno 2002 e dell'art. 5-*bis* del d.l. n. 143 del 2003 conduca alla conclusione della perdurante attualità del ruolo della Regione nell'apprezzare la sussistenza di eventuali ragioni ostative alla cessione a terzi dei beni del demanio idrico. Al riguardo occorre infatti tener conto della precipua destinazione di tali beni alla soddisfazione di interessi delle comunità regionali e locali, che non possono essere sacrificati in partenza da una generale sdemanializzazione, legata soltanto all'interesse particolare dei privati sconfinanti ed all'interesse finanziario dello Stato, realizzato peraltro in misura modesta.

Il senso dell'art. 86 più volte citato è proprio quello di attribuire all'ente esponenziale della comunità regionale, con la gestione del demanio idrico, tutte le funzioni amministrative inerenti agli interessi pubblici delle collettività locali soddisfatti dai beni del suddetto. È irragionevole, pertanto, un'interpretazione dell'art. 5-*bis* del d.l. n. 143 del 2003 nel senso che lo stesso introduca un'innovazione particolare rispetto al regime giuridico generale precedente, escludendo in modo radicale la Regione da ogni interlocuzione nelle procedure di vendita a terzi dei beni del demanio idrico.

La totale esclusione della Regione dal procedimento delineato dall'atto impugnato non è conseguenza necessaria della legislazione ordinaria vigente, che al contrario richiede come indispensabile la partecipazione della Regione, in quanto portatrice di interessi costituzionalmente protetti delle collettività locali. Alla luce di ciò, la chiusura unilaterale del procedimento prescritto dell'Agenzia del demanio menoma, con riferimento ai beni appartenenti al demanio idrico compresi nel territorio regionale, in modo illegittimo la sfera di attribuzioni della ricorrente e si pone in violazione del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni.

Sempre con riferimento all'applicazione del principio di leale cooperazione, deve menzionarsi la sentenza n. **181**, che ha negato fondamento alla censura di violazione del principio dedotta dalla Regione con riferimento al mancato coinvolgimento, quanto all'adozione della disposizione impugnata, della Conferenza permanente Stato-Regioni, a norma dell'art. 2 del d.lgs. n. 281 del 1997 o dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001.

La Corte ha già avuto modo di precisare che il mancato coinvolgimento della predetta Conferenza, sia nella fase di emanazione del decreto-legge, che in quella della conversione in legge, non integra un vizio di costituzionalità della norma statale, né postula, di per sé, la lesione del principio di leale collaborazione tra lo Stato e le Regioni (sentenze n. 272 del 2005, n. 196 del 2004). È, pertanto, da escludere la fondatezza della tesi prospettata dalla Regione ricorrente secondo cui si sarebbe dovuto seguire, nella specie, «un intervento di codecisione paritaria con le Regioni».

6. L'autonomia finanziaria

Anche nel corso del 2006, la Corte ha reso diverse importanti decisioni relative alla struttura dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali disegnata dall'art. 119 della Costituzione. Tali decisioni vengono ripartite in tre ambiti fondamentali, corrispondenti all'enunciazione di principi

di coordinamento della finanza pubblica, all'istituzione di fondi a destinazione vincolata da parte dello Stato ed agli interventi speciali dello Stato.

6.1. I principi di coordinamento della finanza pubblica

Strettamente attinenti al controllo ed coordinamento della finanza pubblica, con particolare riferimento al ruolo attribuito alla Corte dei Conti, sono le affermazioni contenute nella sentenza n. **267**, in occasione dell'esame della legge della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 19 maggio 2005, n. 10, che disciplina l'istituzione ed il funzionamento dell'Autorità di vigilanza sulla gestione finanziaria «al fine di assicurare il controllo sulla corretta gestione delle risorse collettive da parte della Regione, degli enti locali, dei loro enti ed aziende strumentali in qualsiasi forma costituiti».

Secondo il ricorrente, la legge regionale n. 10 del 2005, nei suoi artt. 1, 2 e 10 – e nelle «altre disposizioni con tali articoli collegate» – violerebbe anzitutto gli artt. 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione. Posto, infatti, che il coordinamento della finanza pubblica è materia di legislazione concorrente, le norme denunciate si sarebbero «profondamente discostate» dai principi desumibili dagli artt. 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, venendosi a sovrapporre «alle funzioni del controllo proprie della Corte dei conti, le cui competenze non sono in alcun modo fatte salve».

Per la Corte, tale assunto non può essere condiviso: ben differenti, infatti, sono i fini per i quali operano ed i piani su cui si collocano la Corte dei conti, da un lato, e l'Autorità di cui alla legge della Regione Valle d'Aosta, dall'altro.

A tal fine, si rammenta che, in base all'art. 3 della legge n. 20 del 1994, il controllo "sulla gestione", differenziandosi dal controllo interno "di gestione", concomitante all'azione della pubblica amministrazione e di natura amministrativa, costituisce un controllo successivo ed esterno all'amministrazione, di natura imparziale e collaborativa.

L'estensione di tale controllo a tutte le amministrazioni pubbliche, comprese le Regioni e gli enti locali, è il frutto di una scelta del legislatore che ha riconosciuto alla Corte dei conti il ruolo di organo posto al servizio dello "Stato-comunità", quale garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive sotto il profilo dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità.

La disciplina posta dalla legge n. 20 del 1994 ha assunto peraltro maggior rilievo a seguito dei vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, tra cui, in particolare, l'obbligo imposto agli Stati membri di rispettare un determinato equilibrio complessivo del bilancio nazionale, secondo quanto precisato dalla risoluzione del Consiglio europeo del 17 giugno 1997 relativa al "patto di stabilità e crescita". A tali vincoli si riconnette essenzialmente la normativa nazionale sul "patto di stabilità interno", il quale coinvolge Regioni ed enti locali nella «realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica», scaturenti, appunto, dalla ricordata risoluzione, e che è stato diversamente modulato negli anni in forza di disposizioni legislative che, in ogni caso, a partire dalla legge n. 289 del 2002 (finanziaria 2003), sono qualificate come «principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica ai sensi degli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione».

In linea di continuità si pone, quindi, l'art. 7, commi da 7 a 9, della legge n. 131 del 2003, che, nel mutato quadro costituzionale, a seguito della riforma del Titolo V, valorizza, in un'ottica collaborativa, il controllo sulla gestione, attribuendo alla Corte dei conti, «ai fini del coordinamento della finanza pubblica», il compito di verificare «il rispetto degli equilibri di bilancio da parte di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, in relazione al patto di stabilità interno ed ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea». Una previsione, quest'ultima, che va letta anche nella prospettiva di quanto stabilito dall'art. 248 del Trattato CE, in ordine al controllo negli Stati membri della Corte dei conti europea, da effettuarsi

«in collaborazione con le istituzioni nazionali di controllo».

In tale più ampio, ma unitario contesto, essenzialmente volto a salvaguardare l'equilibrio complessivo della finanza pubblica, si inserisce il controllo affidato alle sezioni regionali della Corte dei conti dal comma 7 del citato art. 7, secondo cui è compito delle predette sezioni verificare, «nel rispetto della natura collaborativa del controllo sulla gestione, il perseguimento degli obiettivi posti dalle leggi statali o regionali di principio e di programma, secondo la rispettiva competenza, nonché la sana gestione finanziaria degli enti locali ed il funzionamento dei controlli interni», riferendo sugli esiti delle verifiche «esclusivamente ai consigli degli enti controllati».

Risulta, quindi, evidente che la possibilità data, dal già richiamato comma 7 dell'art. 7 della legge n. 131 del 2003, alle Regioni a statuto speciale, «nell'esercizio della loro competenza, di adottare particolari discipline nel rispetto delle suddette finalità», non pone in nessun caso in discussione la finalità di uno strumento, quale il controllo sulla gestione delle risorse collettive, affidato alla Corte dei conti. Del resto, la necessità di coordinamento della finanza pubblica, nel cui ambito materiale si colloca il controllo esterno sulla gestione, riguarda pure le Regioni e le Province ad autonomia differenziata, non potendo dubitarsi che anche la loro finanza sia parte della "finanza pubblica allargata", (in particolare, sentenza n. 425 del 2004).

Nel richiamato quadro ordinamentale, lo Stato e la Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste dovranno dunque provvedere, secondo la procedura di cui all'art. 48-*bis* dello statuto valdostano, all'istituzione della sezione regionale di controllo della Corte dei conti.

Come detto, diverso è il piano su cui si colloca e differenti sono i fini che caratterizzano l'attività dell'Autorità di vigilanza, che, in quanto espressione dell'ordinamento regionale, agisce nell'interesse esclusivo della Regione alla corretta gestione delle risorse finanziarie destinate ai bisogni della propria collettività. Trattandosi, poi, di un controllo ovviamente limitato alle gestioni di carattere regionale e locale, esso non è in grado di invadere l'ambito del controllo che, a fini di coordinamento dell'intera finanza pubblica anche con riguardo al rispetto dei vincoli comunitari, soltanto le Sezioni regionali della Corte dei conti, in quanto componenti dell'unitario sistema di controlli esercitati dalla stessa Corte nel suo complesso, possono perseguire.

In definitiva, le disposizioni denunciate, configurando un'Autorità di vigilanza che svolge un'attività di controllo interno alla Regione, a fini di collaborazione con il Consiglio regionale, presso il quale risulta istituita, e che non si sovrappone, né pone limitazioni a quella di livello unitario da esercitarsi dalla Corte dei conti, si collocano nell'ambito delle previsioni di cui agli artt. 2, primo comma, lettere *a*) e *b*), e 3, comma primo, lettera *f*), dello statuto di autonomia, e cioè delle materie, rispettivamente, dell'ordinamento degli uffici regionali e degli enti locali e dell'attuazione ed integrazione delle leggi della Repubblica in tema di finanze regionali e comunali.

Di qui, l'insussistenza del contrasto con gli evocati parametri di cui agli artt. 114, 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione e della dedotta violazione del principio di leale collaborazione.

Sempre con riferimento ai principi di coordinamento della finanza pubblica, con la sentenza n. **88**, la Corte accoglie il ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia avverso l'art. 1, comma 103, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, dove si dispone che «a decorrere dall'anno 2008, le amministrazioni possono, previo esperimento delle procedure di mobilità, effettuare assunzioni a tempo indeterminato entro i limiti delle cessazioni dal servizio verificatesi nell'anno precedente».

Motiva la Corte che l'art. 4, n. 1), dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia riconosce alla Regione potestà legislativa primaria in materia di «ordinamento degli uffici e degli Enti dipendenti dalla Regione»; locuzione che, letta in connessione con quanto la medesima norma prevede subito dopo riguardo «allo stato giuridico ed economico del personale», rende chiaro come l'autonomia regionale debba potersi manifestare non solo nel disciplinare normativamente i propri uffici, ma anche nell'organizzarli, destinando ad essi il personale ritenuto

necessario.

Ciò posto, la norma censurata comprime illegittimamente l'autonomia regionale imponendo limiti precisi e puntuali (e non già di principio – quale il «previo esperimento delle procedure di mobilità» – idonei a contenere la spesa corrente), non giustificabili dall'esigenza di coordinare la spesa pubblica; esigenza che lo Stato può salvaguardare prescrivendo "criteri ed obiettivi" ma senza «imporre nel dettaglio gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi».

Nella sentenza n. **399**, la Corte ritiene che non esuli dai poteri statali di coordinamento della finanza pubblica imporre a tutte le autorità pubbliche di garantire a tutti il diritto all'informazione ambientale utilizzando a tali fini le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente. Pertanto, non risulta fondata la questione dalla Regione Friuli-Venezia Giulia avverso l'art. 12 del d.lgs n. 195 del 2005, sollevata sul rilievo secondo cui la disposizione imporrebbe alla Regione stessa un vincolo molto puntuale.

Per la Corte, la norma impugnata non pone un vincolo puntuale relativo ad una singola voce di spesa, dal quale potrebbe derivare una lesione dell'autonomia finanziaria regionale, bensì una prescrizione a carattere generale volta a limitare la spesa pubblica complessiva, che rientra nella funzione di coordinamento finanziario spettante allo Stato per ragioni connesse ad obiettivi nazionali.

L'autonomia finanziaria regionale non risulta violata – come rilevato nella sentenza n. **214** – dal comma 5 dell'art. 12 del decreto legge 14 marzo 2005, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge14 maggio 2005, n. 80, nella parte in cui esso prevede che, tra le entrate per mezzo delle quali l'Agenzia nazionale del turismo (succeduto all'ENIT, a seguito della sua trasformazione) provvede alle spese necessarie per il proprio funzionamento, rientrano anche contributi delle Regioni.

Ritiene la Corte che la disposizione non enuncia alcun criterio in ordine alla quantificazione dei contributi regionali, circostanza che rende palese come, in realtà, siano le Regioni che debbono stabilire se contribuire alle spese dell'Agenzia ed in quale misura.

Una simile conclusione è avvalorata dalla disciplina della materia delle entrate contenuta nello schema del regolamento previsto per il funzionamento dell'Agenzia in cui si dispone che l'Agenzia provvede alle spese necessarie per il proprio funzionamento «principalmente attraverso contributi dello Stato» e, in aggiunta, anche attraverso altre entrate, tra le quali contempla «contributi delle regioni».

Dunque, poiché l'art. 12, comma 5, del d. l. n. 35 del 2005 deve essere interpretato nel senso che il riferimento ai contributi regionali in esso contenuto non è impositivo di un obbligo finanziario a carico delle Regioni, bensì vale semplicemente quale previsione della liceità di contributi regionali al finanziamento dell'attività dell'Agenzia, la prospettata questione di legittimità costituzionale della norma per contrasto con l'art. 119 Cost. non è fondata.

6.2. L'istituzione di fondi speciali statali a destinazione vincolata

Anche nel 2006, la Corte ha proseguito l'opera demolitoria nei confronti di leggi che prevedono la istituzione di fondi speciali a destinazione vincolata, incidendo illegittimamente su sfere di competenza regionale.

In occasione della sentenza n. **118**, la dichiarazione di incostituzionalità colpisce il comma 111 dell'art. 1 della legge 30 dicembre 2004, n. 311, dove si dispone che, «allo scopo di favorire l'accesso delle giovani coppie alla prima casa di abitazione, è istituito, per l'anno 2005, presso il Ministero dell'economia e delle finanze, un fondo per il sostegno finanziario all'acquisto di unità immobiliari da adibire ad abitazione principale in regime di edilizia convenzionata da cooperative edilizie, aziende territoriali di edilizia residenziale pubbliche ed imprese private».

La Corte precisa che non è consentita, nelle materie riservate alla competenza esclusiva o

concorrente delle Regioni, l'istituzione di fondi speciali o comunque la destinazione, in modo vincolato, di risorse finanziarie, senza lasciare alle Regioni e agli enti locali un qualsiasi spazio di manovra. E ciò anche nell'ipotesi in cui siano previsti interventi finanziari statali, nelle medesime materie, destinati direttamente a soggetti privati. Diversamente, attraverso l'imposizione di precisi vincoli di destinazione nell'utilizzo delle risorse da assegnare alle Regioni, si violerebbero i «criteri e limiti che presiedono all'attuale sistema di autonomia finanziaria regionale, delineato dal nuovo art. 119 della Costituzione, che non consentono finanziamenti di scopo per finalità non riconducibili a funzioni di spettanza statale» (sentenza n. 423 del 2004).

Orbene, nella specie, con il comma 111 dell'art. 1, della legge n. 311 del 2004, sono state introdotte disposizioni che non trovano la loro fonte legittimante in alcuna delle materie di competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, della Costituzione. Pertanto, poiché si verte in materie nelle quali non è individuabile una specifica competenza statale, deve ritenersi sussistente la competenza della Regione. Consegue che la disposizione impugnata è lesiva dell'autonomia finanziaria e amministrativa delle Regioni, alle quali la quota parte del fondo così istituito, a ciascuna spettante, dovrà essere assegnata genericamente per finalità sociali senza il suindicato vincolo di destinazione specifica.

Egualmente incostituzionale si rivela la seconda disposizione contenuta nel comma 153 dell'art. 1 della medesima legge, dove si dispone che «nell'ambito del Fondo nazionale per le politiche sociali di cui all'art. 59, comma 44, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, è destinata una quota di 500.000 euro per l'anno 2005 per l'istituzione di un Fondo speciale al fine di promuovere le politiche giovanili finalizzate alla partecipazione dei giovani sul piano culturale e sociale nella società e nelle istituzioni, mediante il sostegno della loro capacità progettuale e creativa e favorendo il formarsi di nuove realtà associative nonché consolidando e rafforzando quelle già esistenti».

Anche in questo caso, la norma impugnata viola l'autonomia finanziaria ed amministrativa delle Regioni, in quanto destina, in modo vincolato, risorse in una materia non riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, della Costituzione. Nella specie, inoltre, l'illegittimità costituzionale della disposizione appare vieppiù evidente, considerando che le somme destinate a costituire il nuovo fondo speciale sono tratte dalle risorse del Fondo nazionale per le politiche sociali di cui all'art. 59, comma 44, della legge 449 del 1997, vale a dire da un fondo nazionale a prevalente destinazione regionale. Né è dato individuare un qualsiasi titolo che giustifichi l'intervento finanziario diretto dello Stato, tanto nell'ipotesi in cui il fondo speciale per i giovani debba essere ripartito tra le Regioni, quanto nel caso in cui lo stesso debba essere erogato dallo Stato direttamente a favore di soggetti privati; alternativa questa non sciolta dalle norme, che nulla dispongono a tale riguardo.

In conseguenza della dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 153, della legge impugnata, resta, comunque, fermo che la quota parte della somma reintegrata nel Fondo potrà essere dalle Regioni medesime utilizzata, nella misura spettante a ciascuna di esse per finalità sociali con discrezionale apprezzamento degli scopi da perseguire.

6.3. Gli interventi speciali dello Stato

Con la sentenza n. **451**, la Corte esamina le censure della Regione Emilia-Romagna avverso i commi da 112 a 115 dell'art. 3 della legge 24 dicembre 2003, n. 350, in quanto introdurrebbero, in materia di edilizia residenziale pubblica, disposizioni puntuali sulla stipula delle convenzioni tra il comune e le imprese di costruzione, sui requisiti di reddito, sulla dimensione massima degli alloggi, sulla durata dei contratti di locazione ed i loro rinnovi.

Sono poi denunciati i commi da 108 a 110 del medesimo art. 3, che istituiscono un Fondo per l'edilizia a canone speciale senza che sia prevista alcuna forma di collaborazione con le Regioni.

È censurato, inoltre, il comma 111 dello stesso art. 3, in quanto attribuirebbe al Ministro delle

infrastrutture poteri di tipo regolamentare di elevata discrezionalità e rilevanza politica per la determinazione delle agevolazioni fiscali a favore degli investimenti (lettera *a*) e della misura in cui i redditi derivanti dalla locazione concorrono a determinare la base imponibile dei percettori (lettera *b*). Il predetto comma 111 viene altresì denunciato nella parte in cui prevede che il costo delle misure ivi previste vada detratto dall'ammontare della dotazione finanziaria del Fondo. Tutte le censure sono incentrate sulla pretesa violazione delle competenze regionali e del principio di leale collaborazione.

La Corte non condivide le doglianze della Regione sulla base della *ratio* delle disposizioni impugnate.

Il Fondo per l'edilizia a canone speciale, istituito, ai sensi del comma 108 della legge n. 350 del 2003, presso il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, è finalizzato alla stipulazione di contratti di locazione a canone speciale in favore di soggetti il cui reddito annuo sia superiore a quello massimo previsto dalle leggi regionali per la concessione di alloggi di edilizia residenziale pubblica, ma inferiore all'importo determinato, ai sensi della stessa legge n. 350 del 2003, dalla Regione nel cui territorio si trovano le unità immobiliari di cui si tratta.

L'obiettivo precipuo della disciplina si muove nella direzione di un ampliamento della platea dei soggetti beneficiari di un canone agevolato, allo scopo di rimuovere quei limiti che permangono in ordine alla fruizione del diritto sociale all'abitazione, specie là dove, in considerazione dell'alta tensione abitativa, le quotazioni di mercato delle locazioni risultano particolarmente elevate.

È dunque alla luce di siffatta finalità che si provvede, annualmente e con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, alla ripartizione del Fondo tra le Regioni nei cui territori si trovano i comuni ad alta densità abitativa, proporzionalmente alla popolazione complessiva dei comuni compresi negli elenchi, previo parere delle competenti commissioni parlamentari (comma 109). Si prevedono, quindi, le modalità del riparto del Fondo e si individuano quali destinatari delle misure previste dalla disciplina in esame i «comuni ad alta tensione abitativa».

Con siffatta ultima locuzione è evidente che il legislatore ha inteso riferirsi all'elenco di quei comuni che deve essere predisposto con delibera del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) «sentite le regioni».

Le somme in tal modo stanziate sono, quindi, utilizzate per l'attuazione di programmi finalizzati alla costruzione e al recupero di unità immobiliari site nel territorio di comuni determinati: quelli ad alta tensione abitativa (comma 110). Pur nel silenzio della norma, deve ritenersi che la predisposizione dei programmi sia rimessa alla competenza regionale, trattandosi comunque di interventi che investono il settore dell'edilizia e che, dunque, attengono, sotto tale profilo, alla materia del "governo del territorio", attribuita alla competenza legislativa concorrente (art. 117, terzo comma, Cost.).

Al fine, poi, di incentivare gli investimenti necessari per i predetti programmi, il comma 111 contempla talune agevolazioni fiscali in favore delle Regioni, lasciando la loro individuazione ad un decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

L'attuazione concreta dei programmi, predisposti dalle Regioni, spetta, come prevede il comma 112, ai comuni, i quali dovranno provvedere alla stipula con le imprese di costruzione di una convenzione.

In virtù di quanto testé evidenziato, deve ritenersi che la disciplina recata dalle norme denunciate integri uno di quegli "interventi speciali" cui fa riferimento l'art. 119, quinto comma, Cost. e cioè interventi che, come la Corte ha già avuto modo di precisare (sentenza n. 16 del 2004), essendo aggiuntivi rispetto al finanziamento (art. 119, quarto comma) delle funzioni spettanti ai Comuni o agli altri enti locali, devono riferirsi alle finalità di perequazione e di garanzia enunciate nella stessa norma costituzionale (promuovere lo sviluppo economico, la

coesione e la solidarietà sociale; rimuovere gli squilibri economici e sociali; favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona), o comunque a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni, nonché debbono essere indirizzati a determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.

Nella fattispecie, lo strumento di finanziamento risulta qualificato sia da una specifica finalità, che è diversa dal "normale esercizio" delle funzioni dei comuni, giacché consiste nel peculiare ampliamento della platea dei beneficiari di quella normativa in tema di abitazione che la vigente disciplina regionale non riuscirebbe a soddisfare, in quanto il loro reddito sarebbe «superiore a quello massimo previsto dalle leggi regionali per la concessione di alloggi di edilizia residenziale pubblica» (art. 3, comma 113); sia perché esso è disposto in favore di "determinati" comuni, che, come si è visto, sono quelli inseriti negli elenchi predisposti ed aggiornati da parte del CIPE.

Le norme censurate, nel consentire un idoneo coinvolgimento regionale nell'attuazione delle politiche facenti capo al Fondo, soddisfano, peraltro, anche l'esigenza di non escludere le Regioni dall'esercizio di qualsiasi compito di programmazione e di riparto dei fondi all'interno del proprio territorio; esigenza che sorge qualora la peculiare misura disposta ai sensi del quinto comma dell'art. 119 Cost. coinvolga effettivamente ambiti di competenza regionale.

Nella fattispecie, all'autonomia regionale è riservato, infatti, un adeguato spazio di intervento nella fase di ripartizione delle risorse del Fondo attraverso la definizione dell'elenco dei comuni ad alta tensione abitativa, la cui consistenza demografica funge, appunto, da criterio per la distribuzione degli stanziamenti. Non solo le Regioni devono essere "sentite" dal CIPE ai fini della predisposizione dell'elenco di detti comuni, ma – come risulta dalle stesse delibere del CIPE – è stata ad esse affidata, nel rispetto di criteri sottoposti al vaglio della Conferenza permanente tra Stato, Regioni e Province autonome, l'individuazione stessa dei comuni ad alta tensione abitativa.

Sempre alle Regioni, nel rispetto della loro competenza concorrente in materia di "governo del territorio", è rimessa la predisposizione dei programmi abitativi, alla cui attuazione concreta dovranno poi provvedere i comuni interessati.

7. Il potere sostitutivo

Nella sentenza n. **397**, la Corte ha modo di pronunciarsi compiutamente sul potere sostitutivo regionale, con specifico riguardo all'art. 11, comma 3, della legge della Regione Sardegna 2 agosto 2005, n. 12, nella parte in cui prevede che il Presidente della Regione nomina un commissario *ad acta* qualora i presidenti delle Comunità montane non provvedano, entro il termine stabilito dal primo comma dello stesso art. 11, ad inviare all'assessore degli enti locali una serie di dati indicati al precedente comma 2). Secondo il ricorrente la Regione avrebbe disatteso i limiti che la Corte ha fissato con riferimento alla modalità di esercizio dei poteri sostitutivi ed in particolare non sarebbe stato garantito il rispetto del principio di leale collaborazione attraverso la previsione di un procedimento volto a promuovere il coinvolgimento degli enti inadempienti.

Al riguardo, la Corte – richiamando, in particolare la sentenza n. 43 del 2004 – ribadisce che l'art. 120, secondo comma, della Costituzione «non può essere inteso nel senso che esaurisca, concentrandole tutte in capo allo Stato, le possibilità di esercizio di poteri sostitutivi». La Corte ha, pertanto, ritenuto ammissibile che la legge regionale, intervenendo in materie di propria competenza, preveda «anche poteri sostitutivi in capo ad organi regionali, per il compimento di atti o di attività obbligatorie, nel caso di inerzia o di inadempimento da parte dell'ente competente, al fine di salvaguardare interessi unitari che sarebbero compromessi dall'inerzia o dall'inadempimento medesimi» (così la citata sentenza n. 43 del 2004).

In particolare, la Corte ha affermato che la legge regionale deve «apprestare congrue garanzie procedimentali […], in conformità al principio di leale collaborazione […], non a caso

espressamente richiamato anche dall'articolo 120, secondo comma, ultimo periodo, della Costituzione a proposito del potere sostitutivo "straordinario" del Governo, ma operante più in generale nei rapporti fra enti dotati di autonomia costituzionalmente garantita». E le garanzie procedimentali, assicurate dalla previsione di idonee forme collaborative, devono essere osservate anche quando venga in rilievo una attività interamente vincolata nel contenuto.

Orbene, l'esercizio di detti poteri presuppone che ci si trovi di fronte ad «enti dotati di autonomia costituzionalmente garantita». Deve cioè trattarsi degli enti previsti dagli articoli 114 e 118 della Costituzione, vale a dire Comuni, Province e Città metropolitane.

Soltanto quando la Regione eserciti il suddetto potere sostitutivo nei confronti di tali enti si rende necessario, sul piano costituzionale, il rispetto di una procedura articolata di garanzia che impone, tra l'altro, la costante osservanza di regole di cooperazione e consultazione con i soggetti inerti o inadempienti. In altri termini, la Regione, mediante l'esercizio di un siffatto potere sostitutivo, subentra, per il soddisfacimento di interessi unitari, nell'esercizio di funzioni amministrative di cui all'art. 118 Cost. Venendo, pertanto, in rilievo funzioni costituzionalmente garantite a tali soggetti, trova giustificazione la necessità che sia previsto e disciplinato un «procedimento nel quale l'ente sostituito sia comunque messo in grado di evitare la sostituzione attraverso l'autonomo adempimento, e di interloquire nello stesso procedimento» (sentenza n. 43 del 2004). La ragione insita nella necessità costituzionale di un rigido meccanismo cooperativo risiede, dunque, nella esigenza di consentire all'ente locale, all'esito di una puntuale contestazione o diffida da parte del competente organo regionale, di potere svolgere le funzioni che la Costituzione direttamente gli attribuisce. In quest'ottica, soltanto nel caso in cui detto ente persista nell'inerzia o nell'inadempimento può giustificarsi un esercizio in via sostitutiva delle relative funzioni da parte della Regione.

La medesima procedura di garanzia, caratterizzata dagli stessi limiti, non deve necessariamente essere prevista dalla normativa regionale, a pena di incostituzionalità, nella ipotesi in cui si consenta l'esercizio di poteri sostitutivi regionali nei confronti di enti sub-regionali sforniti di autonomia costituzionale, come appunto le Comunità montane dopo la riforma del Titolo V.

Ciò in diretta conseguenza della circostanza che gli artt. 114 e 117, secondo comma, lettera *p*), della Costituzione non trovano applicazione nei confronti delle Comunità montane, in quanto in tali disposizioni si fa esclusivo riferimento ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane e l'indicazione deve ritenersi tassativa (sentenze numeri 456 e 244 del 2005). Allo stesso modo non si estende alle Comunità montane il sistema delle garanzie, in sede di esercizio delle funzioni amministrative, assicurato dal nuovo art. 118 della Costituzione.

In conclusione, dunque, non venendo in rilievo enti ad autonomia costituzionalmente garantita, non possono essere utilmente richiamati i criteri e i limiti che la giurisprudenza costituzionale ha elaborato in relazione al modello di potere sostitutivo – diverso da quello contemplato dalla norma impugnata – esercitato nei confronti degli enti che, invece, per espressa statuizione costituzionale, godono di siffatte garanzie.

Tuttavia, ciò non significa che nei casi in cui il potere sostitutivo concerne enti non dotati di autonomia costituzionalmente garantita, quali sono le Comunità montane, esso possa essere esercitato senza alcuna garanzia per gli enti stessi.

L'esercizio di un siffatto potere – inserendosi in un procedimento amministrativo in funzione di controllo sostitutivo – soggiace alle regole procedimentali eventualmente predeterminate di volta in volta dal legislatore, nonché al principio generale del giusto procedimento, che impone di per sé la garanzia del contraddittorio a tutela degli enti nei cui confronti il potere è esercitato.

Pertanto, ai presidenti delle Comunità montane dovranno comunque essere assicurate, sulla base dei suddetti principi, forme di partecipazione e consultazione nel corso del procedimento amministrativo così come definito dalla legge. E l'eventuale violazione delle prescritte regole partecipative, ricorrendone i presupposti, potrà essere fatta valere innanzi ai competenti organi della giurisdizione amministrativa nelle forme di rito.

8. La libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni

La sentenza n. **440** reca una perentoria dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 26, comma 2, lettera *c*), della legge della Regione Valle d'Aosta n. 12 del 1996, come modificato dall'art. 25 della legge regionale n. 19 del 2005, nella parte in cui introduce il criterio della «migliore idoneità di localizzazione», fra i criteri di selezione di due terzi dei candidati ammessi alla procedura ristretta per l'affidamento di lavori pubblici di importo pari o inferiore a 1.200.000 euro. In proposito, la Corte riafferma che «discriminare le imprese sulla base di un elemento di localizzazione territoriale» contrasta con il principio di eguaglianza, nonché con il principio in base al quale la regione «non può adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose fra le regioni» e «non può limitare il diritto dei cittadini di esercitare in qualunque parte del territorio nazionale la loro professione, impiego o lavoro» (sentenza n. 207 del 2001). Da tale principio, «che vincola anche le Regioni a statuto speciale», e che più volte è stato ritenuto applicabile all'esercizio di attività professionali ed economiche (sentenze n. 6 del 1956, n. 13 del 1961, n. 168 del 1987, n. 372 del 1989, n. 362 del 1998), discende anche «il divieto per i legislatori regionali di frapporre barriere di carattere protezionistico alla prestazione, nel proprio ambito territoriale, di servizi di carattere imprenditoriale da parte di soggetti ubicati in qualsiasi parte del territorio nazionale (nonché, in base ai principi comunitari sulla libertà di prestazione dei servizi, in qualsiasi paese dell'Unione europea)» (sentenza n. 207 del 2001).

Nella specie, la norma stabilisce proprio una «condizione rivolta a frapporre barriere all'ingresso nel territorio regionale, in qualità di soggetti appaltatori, di imprese provenienti da altre aree e prive di legami stabili con il territorio medesimo». Questa condizione non è infatti fondata su alcuna ragione tecnica, né può ritenersi ragionevolmente giustificabile in nome dell'efficienza e del buon andamento dell'amministrazione, in quanto è «ben possibile che anche imprese aventi sede e organizzazione stabile fuori del territorio regionale possiedano i requisiti tecnico-organizzativi necessari – e richiesti dalla normativa e dai bandi di gara – per assicurare un'efficiente esecuzione degli appalti».

9. Le questioni decise sulla base del Titolo V nel testo anteriore alla riforma del 2001

Esaurito, nel corso del 2005, il contenzioso in via principale avente ad oggetto atti legislativi anteriori all'entrata in vigore del nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione, la Corte ha avuto modo, nel 2006, di operare lo scrutinio in relazione ai "vecchi" parametri nel quadro del giudizio in via incidentale.

Nella sentenza n. **107**, la Corte non condivide le doglianze del Tribunale di Roma nei confronti dell'art. 1 della legge della Regione Lazio 20 marzo 1995, n. 9, limitatamente ai commi 1 – quale sostituito dall'art. 1 della legge della Regione Lazio 20 marzo 1995, n. 10 – e 2, nella parte in cui tali commi dispongono l'aumento del cento per cento della tassa di rinnovo della concessione regionale di costituzione di azienda faunistico-venatoria e della correlativa soprattassa, a far data dal 1° gennaio 1996.

Il giudice *a quo* deduce la violazione degli artt. 117 e 119 della Costituzione, nel testo sia anteriore che successivo alla riforma del Titolo V, in quanto le norme censurate eccederebbero i limiti previsti dalla norma statale interposta di cui all'art. 3, comma 5, della legge 16 maggio 1970, n. 281 e successive modificazioni.

La Corte, dopo aver premesso che, tra i parametri costituzionali evocati, rilevano soltanto gli artt. 117 e 119 Cost., nel testo anteriore alla riforma del Titolo V, ritiene non fondata la questione, perché basata su un'erronea interpretazione della menzionata disposizione interposta.

Quest'ultima attribuisce alle Regioni il potere di disporre con legge aumenti degli importi delle tasse sulle concessioni regionali stabiliti dalla tariffa approvata con il decreto legislativo 22

giugno 1991, n. 230, con i seguenti limiti: gli aumenti della tariffa possono essere disposti «ogni anno»; le norme che dispongono l'aumento devono avere «effetto dal 1° gennaio dell'anno successivo» a quello in cui esso è stato disposto; l'entità dell'aumento medesimo è rimessa alla scelta del legislatore tra due misure, la prima, «non superiore al 20 per cento degli importi determinati per il periodo precedente», la seconda, contenuta entro «la maggiore percentuale di incremento disposta dallo Stato per le tasse sulle concessioni governative».

La locuzione «ogni anno», nell'ipotesi dell'aumento delle tasse sulle concessioni regionali in misura superiore al venti per cento, va intesa nel senso che il potere di aumento può essere esercitato una sola volta l'anno per l'anno successivo e non nel senso che deve esercitarsi nell'anno immediatamente successivo a quello in cui è stato disposto dallo Stato l'aumento delle tasse sulle concessioni governative.

Né dal fatto che, ai sensi della medesima disposizione, il potere d'aumento deve essere contenuto in una misura non «eccedente la maggiore percentuale di incremento disposta dallo Stato» può trarsi argomento per identificare l'anno in cui tale potere deve essere esercitato con quello immediatamente successivo all'emanazione della legge statale che dispone l'aumento delle tasse sulle concessioni governative. Con tale formulazione, infatti, il legislatore statale si limita ad assumere come percentuale di aumento consentita alle Regioni quella stabilita per l'incremento delle tasse sulle concessioni governative dalla legge statale, condizionando l'esercizio del relativo potere alla sola circostanza che la legge medesima – ancorché emanata nell'anno non immediatamente precedente – sia ancora in vigore al momento in cui il legislatore regionale dispone l'aumento.

Da tali premesse discende che l'unica circostanza che vieta al legislatore regionale di fissare detto aumento è l'aver già effettuato l'altra opzione consentita dalla norma interposta, e cioè l'opzione di aumento delle tasse sulle concessioni regionali in una misura non eccedente il venti per cento. Ciò risulta testualmente dall'uso, nella disposizione interposta, del termine «ovvero» per indicare, appunto, l'alternatività della scelta tra l'aumento in misura non eccedente e l'aumento in misura eccedente il venti per cento.

Nella specie, dopo l'aumento del cento per cento delle tasse sulle concessioni governative, la Regione Lazio ha lasciato immutati gli importi di tutte le tasse sulle concessioni regionali e, quindi, anche quelli dovuti per il rinnovo delle concessioni relative alla costituzione di azienda faunistico-venatoria, e li ha aumentati del cento per cento con la norma censurata solo nel 1995, nella perdurante vigenza della predetta norma statale.

Sono stati, pertanto, rispettati dalla Regione Lazio i limiti stabiliti dalla norma interposta per l'esercizio del potere di aumentare detta tassa di rinnovo in misura superiore al venti per cento con effetto dal 1° gennaio 1996.

10. Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome

In un buon numero di decisioni, la Corte si sofferma sullo *status* costituzionale delle Regioni speciali e le Province autonome, esaminando vari profili nei quali si estrinseca la «specialità».

Due pronunce, di notevole rilievo, affrontano il problema dell'applicabilità alle regioni a statuto differenziato dell'art. 123, ultimo comma, della Costituzione, che prevede l'istituzione del Consiglio delle autonomie locali, in virtù della c.d. "clausola di maggior favore" prevista dall'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

Con la prima pronuncia (sentenza n. **175**) la Corte esamina gli artt. da 1 a 11, nonché l'art. 15 della legge della Regione Sardegna 17 gennaio 2005, n. 1 (Istituzione del Consiglio delle autonomie locali e della Conferenza permanente Regioni-enti locali), ritenuti in contrasto con l'ultimo comma dell'art. 123 della Costituzione, il quale prevede che, «in ogni Regione, lo statuto disciplina il Consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali».

Per il ricorrente, tale disposizione si applicherebbe anche alle Regioni speciali in virtù dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, in quanto le «forme di maggiore autonomia» – cui questa norma fa riferimento, quale presupposto per la estensione delle disposizioni della stessa legge costituzionale n. 3 del 2001 alle Regioni speciali «sino all'adeguamento dei rispettivi statuti» – sarebbero «naturalmente riferite anche agli enti locali». Da ciò deriva che le Regioni a statuto speciale risulterebbero anch'esse tenute ad istituire il Consiglio delle autonomie locali mediante «fonte statutaria» e non attraverso una «fonte legislativa ordinaria», con conseguente illegittimità costituzionale delle disposizioni censurate.

Premette la Corte che l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 «configura un particolare rapporto tra norme degli statuti speciali e norme del Titolo V della seconda parte della Costituzione» (sentenza n. 314 del 2003), che si risolve in un giudizio di preferenza, nel momento della loro applicazione, a favore delle disposizioni costituzionali che garantiscono forme di autonomia «più ampie» rispetto a quelle attribuite dalle disposizioni statutarie.

Dalla formulazione del citato art. 10 emerge con chiarezza che è insita, nel meccanismo di estensione dallo stesso prefigurato, una valutazione necessariamente comparativa tra i due sistemi (ordinario e speciale) di autonomia regionale.

Ciò implica che nel momento in cui il ricorrente, impugnando una legge di una Regione a statuto speciale, adduce, come nel caso di specie, la violazione di una disposizione contemplata nel Titolo V, ha l'onere di prendere in esame anche i parametri costituzionali ricavabili dal relativo statuto, al fine di valutare se effettivamente le forme di autonomia riconosciute dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 siano più estese rispetto a quelle già risultanti dalle disposizioni statutarie. In altri termini, perché possa svolgersi un giudizio di preferenza tra diversi sistemi di autonomia, occorre che vengano considerati i "due termini" della comparazione, in quanto soltanto all'esito di una disamina complessiva dei sistemi posti a raffronto è possibile ritenere che l'uno garantisca una forma di autonomia eventualmente «più ampia» rispetto all'altro.

Nel caso in esame, lo Stato ricorrente ha semplicemente richiamato l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, omettendo di svolgere le necessarie argomentazioni a sostegno della sua applicabilità nel caso di specie, mediante la valutazione dei parametri costituzionali ricavabili dallo statuto speciale della Regione Sardegna, che, tra l'altro, attribuisce alla potestà legislativa primaria della Regione la competenza in materia di "ordinamento degli enti locali" (art. 3, lettera *b*). Le carenze argomentative in ordine a quale rapporto, ai fini dello scrutinio di legittimità costituzionale delle invocate norme della Costituzione e quelle, anch'esse di rango costituzionale, contenute nello statuto speciale comportano, pertanto, la inammissibilità delle censure.

Il problema, esposto ma non risolto con la pronuncia che precede, viene compiutamente affrontato nella sentenza n. **370**, in occasione dell'impugnativa della legge della Provincia autonoma di Trento 15 giugno 2005, n. 7, con la quale è stato istituito e disciplinato, in ambito regionale, il Consiglio delle autonomie locali. La questione è sollevata sotto il profilo della violazione dell'art. 123, ultimo comma, della Costituzione e dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, in quanto la istituzione del Consiglio delle autonomie locali sarebbe avvenuta con legge ordinaria e non con «fonte statutaria».

Premette la Corte che l'ultimo comma dell'art. 123 della Costituzione, stabilendo che «in ogni Regione, lo statuto disciplina il Consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali», ha previsto un organo costituzionalmente necessario che deve essere disciplinato dallo statuto, al fine di garantire la presenza di una nuova forma organizzativa stabile di raccordo tra le Regioni e il sistema delle autonomie locali in attuazione del principio di leale collaborazione nei rapporti infraregionali.

Si tratta, dunque, di una disposizione da cui potrebbero trarre vantaggio gli enti territoriali minori, ai quali verrebbe assicurata la rappresentanza dei propri interessi in un organismo, obbligatoriamente istituito, di coordinamento tra i diversi livelli istituzionali di governo.

Ciò precisato, occorre stabilire se l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 consenta

l'estensione dell'ultimo comma dell'art. 123 della Costituzione al sistema delle autonomie speciali.

La disposizione costituzionale di cui all'art. 10 è caratterizzata da «assoluta specialità», il che la rende insuscettibile sia di interpretazione estensiva che di applicazione analogica, ed ha una finalità essenzialmente transitoria: quella di garantire alle Regioni speciali e alle Province autonome – attraverso un procedimento di adeguamento automatico e all'esito di una valutazione complessiva dei due sistemi in comparazione – quegli spazi di maggiore autonomia previsti dalle norme contemplate dal nuovo Titolo V, in attesa della revisione dei singoli statuti speciali attraverso il procedimento introdotto dalla legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2. Il legislatore costituzionale del 2001 ha, pertanto, perseguito, con la norma in esame, l'obiettivo di evitare che il rafforzamento del sistema delle autonomie delle Regioni ordinarie, attuato dalla riforma del Titolo V, potesse determinare un divario rispetto a quelle Regioni che godono di forme e condizioni particolari di autonomia.

Occorre ora verificare se il citato art. 10 trovi applicazione soltanto quando il meccanismo dallo stesso prefigurato si risolva in una maggiore autonomia per le Regioni ovvero se, come sostenuto dal ricorrente, si possa applicare anche quando l'adeguamento garantisca una maggiore autonomia degli enti territoriali minori. La Corte ritiene che il meccanismo di estensione di cui al citato art. 10 possa funzionare soltanto quando esso miri a garantire, all'esito di una valutazione complessiva, maggiore autonomia all'ente Regione e non anche all'ente locale.

Ciò discende, innanzitutto, dalla stessa formulazione letterale della norma che fa esclusivo riferimento alle Regioni a statuto speciale, non inserendo così nel proprio ambito applicativo gli enti territoriali minori che – godendo, dopo la riforma del Titolo V, di una sicura sfera di autonomia costituzionalmente garantita – avrebbero altrimenti ricevuto una esplicita menzione da parte del legislatore costituzionale.

A ciò è da aggiungere che, qualora si ritenesse che il citato art. 10 postuli, ai fini della sua applicazione, una valutazione del complessivo sistema delle autonomie sia regionale che locale, si potrebbe verificare il caso in cui ad una ipotetica maggiore autonomia dell'ente locale corrisponda una minore autonomia dell'ente regionale.

Questa possibile valenza non univoca della direzione di una norma costituzionale contenuta nel Titolo V impedisce la stessa applicabilità della clausola di equiparazione di cui all'art. 10, la quale presuppone una comparazione tra «grandezze omogenee». E tale comparazione non è possibile quando la confluenza di elementi divergenti impedisce di stabilire se una disposizione costituzionale introdotta dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 comporti o meno, per gli enti destinatari, spazi di maggiore autonomia. Per queste ragioni deve, dunque, ritenersi che l'adeguamento automatico previsto dal citato art. 10 operi esclusivamente a favore delle autonomie regionali e non anche delle autonomie locali.

La Corte, però, precisa che quando la competenza legislativa di una Regione a statuto speciale si radica sulle norme contenute nella legge costituzionale n. 3 del 2001 – perché le stesse attribuiscono una competenza legislativa «più ampia» rispetto allo statuto – le disposizioni contenute nel Titolo V trovano applicazione nella loro interezza. Il che significa che la legge regionale dovrà regolamentare il settore rientrante nell'ambito della propria potestà legislativa nel rispetto dei limiti e delle condizioni che la suddetta legge costituzionale ha posto anche a garanzia delle autonomie territoriali minori espressamente menzionate.

Tuttavia, anche a prescindere dai profili sopra esaminati, l'art. 123, ultimo comma, Cost. non è, comunque, estensibile alle Regioni speciali, in virtù della clausola contemplata dall'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, in quanto, per il suo contenuto precettivo, si può applicare soltanto nei confronti delle Regioni a statuto ordinario, attesa la non comparabilità tra le forme di potestà statutaria delle autonomie regionali ordinarie e speciali.

Le prime hanno, infatti, una potestà di auto-organizzazione che si manifesta mediante l'emanazione di uno statuto che, a seguito dell'entrata in vigore della legge costituzionale 22

novembre 1999, n. 1, è una fonte regionale, sia pure caratterizzata da un procedimento speciale di approvazione.

Per le Regioni speciali è, invece, prevista, da un lato, una fonte statale, quale è lo statuto speciale approvato con legge costituzionale, ai sensi dell'art. 116 Cost., con la parziale modifica introdotta dalla legge costituzionale n. 3 del 2001; dall'altro, una fonte di auto-organizzazione, quale è la c.d. legge statutaria, introdotta dalla legge costituzionale n. 2 del 2001.

Avendo riguardo al suindicato statuto speciale, è evidente che sussiste una incompatibilità strutturale con il disposto di cui all'ultimo comma dell'art. 123 Cost.: quest'ultima disposizione, imponendo una espressa riserva statutaria, presuppone ovviamente che la fonte regolatrice sia nella disponibilità della Regione.

Del pari, è insostenibile che il vincolo statutario, posto dall'ultimo comma dell'art. 123 della Costituzione, debba intendersi riferito alle c.d. leggi statutarie e, dunque, ad una fonte rientrante nella disponibilità della stessa Regione o Provincia. Non solo, infatti, la legge statutaria è una fonte facoltativa, ma sussistono talune diversità sostanziali e formali rispetto agli statuti delle Regioni ordinarie – afferenti all'oggetto, ai limiti e al procedimento di formazione – che non consentono l'adeguamento automatico previsto dalla citata norma costituzionale.

L'esistenza, pertanto, di un articolato sistema eterogeneo – che rende non comparabili la potestà statutaria ordinaria e quella speciale – implica la impossibilità di ritenere applicabile alle Regioni ad autonomia differenziata e alle Province autonome l'ultimo comma dell'art. 123 Cost.

Rimane, comunque, fermo il potere di detti enti di prevedere, in armonia con le proprie regole statutarie, particolari modalità procedimentali volte ad introdurre nel rispettivo sistema forme organizzative stabili di raccordo tra l'ente Regione e gli enti locali ispirate dalla esigenza di assicurare la osservanza del principio di leale collaborazione. Ciò tanto più se si considera che lo statuto speciale del Trentino-Alto Adige attribuisce potestà legislativa alla Regione in materia di "ordinamento degli enti locali" (art. 4, n. 3).

Per le ragioni esposte, deve, pertanto, ritenersi non fondata la questione di legittimità costituzionale che ha investito l'intera legge provinciale n. 7 del 2005.

Nella medesima pronuncia, la Corte affronta, quindi, la censura che investe il terzo comma dello stesso art. 8 della legge provinciale, il quale demanda ad un regolamento interno del Consiglio provinciale di disciplinare modalità, termini e procedure mediante le quali il Consiglio delle autonomie locali partecipa, nel rispetto dello statuto di autonomia, all'*iter* di formazione delle leggi provinciali. Al riguardo, la Corte non riscontra indebite interferenze nella potestà legislativa attribuita esclusivamente al Consiglio regionale e ai Consigli provinciali. La norma impugnata si limita ad attribuire al Consiglio delle autonomie locali un compito, da definire mediante il regolamento interno del Consiglio provinciale, nella fase di formazione delle leggi provinciali, che comunque, per espressa statuizione, deve rispettare quanto previsto dallo statuto speciale e, quindi, non può incidere in alcun modo sulla titolarità della iniziativa legislativa, né tantomeno sulle competenze legislative attribuite a determinati organi dallo statuto stesso.

Di rilievo, per le affermazioni che reca, è anche la sentenza n. **51**, in cui la Corte esamina l'impugnativa avverso gli articoli 3, 4, commi 1 e 2, 7 ed 8, comma 3, della legge della Regione Sardegna 25 novembre 2004, n. 8, essenzialmente basata sul rilievo che la Regione Sardegna non sarebbe titolare di alcuna competenza in tema di tutela paesaggistica.

Prontamente la Corte sottolinea come il ricorrente non abbia in alcun modo dato conto né della presenza, in tema di tutela paesaggistica, di apposite norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Sardegna, né della stessa esistenza di una risalente legislazione della medesima Regione in questo specifico ambito e di cui le disposizioni impugnate nel presente giudizio rappresentano una parziale modificazione ed integrazione.

Le affermazioni contenute nel ricorso, secondo le quali le disposizioni impugnate sarebbero illegittime perché «eccedono dalla competenza statutaria di cui agli articoli 3 e 4 dello Statuto

d'autonomia, ponendosi in contrasto con l'art. 117, comma 2, lettera *s*) della Costituzione, che riserva allo Stato la competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dei beni culturali», anzitutto non prendono in considerazione che il Capo III del d.P.R. 22 maggio 1975, n. 480 (Nuove norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione autonoma della Sardegna), intitolato "Edilizia ed urbanistica", concerne non solo le funzioni di tipo strettamente urbanistico, ma anche le funzioni relative ai beni culturali e ai beni ambientali; infatti, l'art. 6 dispone espressamente, al comma 1, che «sono trasferite alla Regione autonoma della Sardegna le attribuzioni già esercitate dagli organi centrali e periferici delle amministrazioni statali». Al tempo stesso, il comma 2 del medesimo art. 6 del d.P.R. n. 480 del 1975 prevede puntualmente che il trasferimento di cui al primo comma «riguarda altresì la redazione e l'approvazione dei piani territoriali paesistici, di cui all'art. 5 della legge 29 giugno 1939, n. 1497».

Tenendo presente che le norme di attuazione degli statuti speciali possiedono un sicuro ruolo interpretativo ed integrativo delle stesse espressioni statutarie che delimitano le sfere di competenza delle Regioni ad autonomia speciale, e che non possono essere modificate che mediante atti adottati con il procedimento appositamente previsto negli statuti, prevalendo in tal modo sugli atti legislativi ordinari, è evidente che la Regione Sardegna dispone, nell'esercizio delle proprie competenze statutarie in tema di edilizia ed urbanistica, anche del potere di intervenire in relazione ai profili di tutela paesistico-ambientale. Ciò sia sul piano amministrativo che sul piano legislativo (in forza del cosiddetto "principio del parallelismo" di cui all'art. 6 dello statuto speciale), fatto salvo, in questo secondo caso, il rispetto dei limiti espressamente individuati nell'art. 3 del medesimo statuto in riferimento alle materie affidate alla potestà legislativa primaria della Regione (l'armonia con la Costituzione e con i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e il rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica).

A tale ultimo riguardo, il legislatore statale conserva quindi il potere di vincolare la potestà legislativa primaria della Regione speciale attraverso l'emanazione di leggi qualificabili come "riforme economico-sociali": e ciò anche sulla base – per quanto qui viene in rilievo – del titolo di competenza legislativa nella materia "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali", di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, comprensiva tanto della tutela del paesaggio quanto della tutela dei beni ambientali o culturali; con la conseguenza che le norme fondamentali contenute negli atti legislativi statali emanati in tale materia potranno continuare ad imporsi al necessario rispetto del legislatore della Regione Sardegna che eserciti la propria competenza statutaria nella materia "edilizia ed urbanistica". Invece, come la Corte ha più volte affermato, il riparto delle competenze legislative individuato nell'art. 117 della Costituzione deve essere riferito ai soli rapporti tra lo Stato e le Regioni ad autonomia ordinaria, salva l'applicazione dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, peraltro possibile solo per le parti in cui le Regioni ad autonomia ordinaria disponessero, sulla base del nuovo Titolo V, di maggiori poteri rispetto alle Regioni ad autonomia speciale.

In questo quadro costituzionale di distribuzione delle competenze, il legislatore nazionale è intervenuto con il recente codice dei beni culturali e del paesaggio, il cui art. 8 è esplicito nel dichiarare che «restano ferme le potestà attribuite alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome di Trento e Bolzano dagli statuti e dalle relative norme di attuazione». In quest'ultimo testo, l'art. 135 individua gli strumenti della pianificazione paesaggistica e affida alle Regioni la scelta di approvare "piani paesaggistici" ovvero "piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici.

Per quanto specificamente attiene alla Regione Sardegna, proprio sulla base dell'esplicito trasferimento di funzioni di cui alle norme di attuazione dello statuto speciale contenute nel d.P.R. n. 480 del 1975, la Regione – già con la legge n. 45 del 1989 – aveva appositamente previsto e disciplinato i piani territoriali paesistici nell'esercizio della propria potestà legislativa in tema di "edilizia ed urbanistica", solo in parte modificata dalla legge regionale n. 8 del 2004, oggetto del ricorso, per ciò che concerne il recepimento del modello fondato sul piano urbanistico-territoriale, appunto attualmente contemplato nel richiamato art. 135, comma 1, del codice dei beni culturali.

Sulla base delle considerazioni svolte, le questioni vengono dichiarate inammissibili, poiché il ricorrente, muovendo dall'erroneo presupposto secondo il quale la Regione Sardegna risulterebbe priva di potestà legislativa in tema di tutela paesaggistica, omette conseguentemente di argomentare in base a quale titolo la legislazione dello Stato in materia dovrebbe imporsi come limite per il legislatore regionale e non individua le specifiche norme legislative statali che dovrebbero considerarsi violate.

Ancora con riferimento alla specialità, la Corte, con la sentenza n. **447**, dichiara l'incostituzionalità dell'art. 1, comma 3, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 3 ottobre 2005, n. 8, per avere la norma impugnata disatteso, nella materia di revisione dei prezzi negli appalti pubblici, uno dei principi fondamentali di riforma economico-sociale desumibile dalla legislazione statale.

È indubbio, infatti, che l'istituto della revisione prezzi risponda ad un interesse unitario, afferendo a scelte legislative di carattere generale che implicano «valutazioni politiche e riflessi finanziari, che non tollerano discipline differenziate nel territorio» (sentenza n. 308 del 1993).

Ne consegue che al legislatore statale, nella materia *de qua*, deve riconoscersi, nella regolamentazione del settore, il potere di vincolare la potestà legislativa primaria anche delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome.

Alla luce della evoluzione normativa, deve ritenersi che la disciplina statale, e, in particolare, l'art. 26 della legge n. 109 del 1994, come modificato dalla legge n. 311 del 2004, possegga i caratteri sostanziali identificativi delle norme fondamentali di riforma economico-sociale.

La Corte verifica, quindi, se la norma impugnata si ponga effettivamente in contrasto con la richiamata disciplina statale.

La disposizione censurata prevede testualmente che, «qualora per effetto di circostanze imprevedibili si siano verificati aumenti o diminuzioni nel costo dei materiali o della mano d'opera tali da determinare un aumento o una diminuzione superiore al decimo del prezzo complessivo convenuto ovvero superiore al quinto del prezzo per categoria di lavoro convenuto, l'appaltatore interessato o il committente possono chiedere una revisione del prezzo medesimo. La revisione può essere accordata a fine lavori solo per quella differenza che eccede il decimo». Orbene, è evidente come, in tal modo, il legislatore provinciale abbia disciplinato l'istituto della revisione del prezzo in modo difforme rispetto alla vigente regolamentazione statale. Mentre, infatti, quest'ultima si caratterizza per la previsione del divieto di revisione dei prezzi, con espressa enunciazione della inapplicabilità dell'art. 1664 del codice civile, il legislatore provinciale ha, invece, introdotto il principio della revisione del prezzo proprio secondo le modalità stabilite dall'art. 1664 cod. civ., di cui viene riprodotto pressoché testualmente il contenuto.

Anche l'art. 39, comma 9, della legge della Regione Siciliana 15 maggio 2000, n. 10, che disciplina un aspetto del trattamento economico di alcuni dipendenti degli enti locali siciliani e, precisamente, di quelli immessi in ruolo ai sensi della legge della Regione Siciliana 25 ottobre 1985, n. 39, viene dichiarato, con la sentenza n. **308**, in contrasto con una norma fondamentale di riforma economico-sociale della Repubblica, e segnatamente con quella secondo la quale la contrattazione collettiva costituisce metodo di disciplina del rapporto di pubblico impiego.

In effetti, l'art. 1, comma 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, dispone che «i principi desumibili dall'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421, e successive modificazioni, costituiscono, per le Regioni a statuto speciale e per le Province autonome di Trento e di Bolzano, norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica». In particolare, l'art. 2, comma 1, della legge 23 ottobre 1992, n. 421, ha imposto al legislatore delegato di prevedere, «salvi i limiti collegati al perseguimento degli interessi generali cui l'organizzazione e l'azione delle pubbliche amministrazioni sono indirizzate, che i rapporti di lavoro e di impiego dei dipendenti delle amministrazioni dello Stato e degli altri enti siano ricondotti sotto la disciplina del diritto civile e siano regolati mediante contratti individuali e collettivi».

Pertanto, rilevato che la norma censurata è stata emanata in epoca anteriore alla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione e che le norme fondamentali di riforma economico-sociale costituiscono un limite all'esercizio di qualunque tipo di potestà legislativa della Regione Siciliana, viene dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 39, comma 9, della legge regionale n. 10 del 2000, poiché, concorrendo alla disciplina del trattamento economico del personale degli enti locali, viola il principio della disciplina di quel trattamento per mezzo di contratti.

La sentenza n. **327** annulla il decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti 5 dicembre 2003, n. 392, che introduce una nuova normativa sui rischi di frane o valanghe relative alle funicolari aeree e terrestri in servizio pubblico destinate al trasporto di persone, e che viene riferita espressamente anche alle Province autonome ricorrenti.

La Corte, dopo aver motivato che il suo sindacato non può che basarsi sul parametro offerto dallo statuto di autonomia speciale, ritiene che l'atto oggetto di conflitto altera il riparto delle competenze tra Stato e Province autonome, come disegnato dalle norme statutarie e di attuazione dello statuto.

L'art. 8, n. 18, dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige e le relative norme di attuazione contenute nel d.P.R. 19 novembre 1987, n. 527 (art. 1, comma 1), attribuiscono espressamente alla competenza legislativa delle Province autonome di Trento e di Bolzano le "comunicazioni e trasporti di interesse provinciale, compresi la regolamentazione tecnica e l'esercizio degli impianti di funivia".

È ben vero che nella materia dei trasporti, secondo la giurisprudenza della Corte, spetta in linea di principio alla competenza dello Stato la disciplina concernente la sicurezza degli impianti e dei veicoli, ai fini della tutela dell'interesse generale all'incolumità delle persone. Tuttavia, con riguardo agli impianti di funivia, lo statuto speciale non si limita a determinare la competenza delle Province autonome in relazione alle modalità di gestione e di organizzazione dei servizi "di interesse provinciale", ma espressamente allarga il perimetro alla "regolamentazione tecnica" degli stessi, ossia a quel complesso di prescrizioni concernenti la realizzazione dell'opera che in larga parte si sostanziano nei profili connessi alla sicurezza, e che comunque da essi non possono prescindere.

In accoglimento del ricorso proposto dalla Provincia autonoma di Trento, la Corte dichiara inoltre, con la sentenza n. **328**, che non spettava allo Stato dettare norme regolamentari relative ai requisiti essenziali che le società scientifiche devono possedere per svolgere le attività formative e di collaborazione con le istituzioni pubbliche competenti in materia di sanità ed attribuire poteri amministrativi di verifica dei predetti requisiti, di riconoscimento delle associazioni scientifiche e di revoca del medesimo riconoscimento al Ministro della salute. Conseguentemente, viene annullato il decreto del Ministro della salute 31 maggio 2004, recante "Requisiti che devono possedere le società scientifiche e le associazioni tecnico-scientifiche delle professioni sanitarie".

Al riguardo, la Corte rileva che l'oggetto del decreto impugnato non è riconducibile in termini esclusivi ad un'unica materia, incidendo contestualmente su più settori. In particolare, con riferimento all'aggiornamento professionale, esso contiene profili inerenti alla "formazione professionale" e, nella parte in cui definisce i requisiti che le predette società ed associazioni tecnico-scientifiche delle professioni sanitarie – che chiedono il riconoscimento – devono possedere per poter svolgere attività di collaborazione con le istituzioni sanitarie, incide sulla materia sanità, con profili che attengono, in particolare, all'organizzazione sanitaria.

Entrambe le materie richiamate sono attribuite dallo statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige alla competenza della Provincia autonoma di Trento: l'art. 8, n. 29), stabilisce, infatti, la competenza legislativa primaria della Provincia nell'"addestramento e formazione professionale"; l'art. 9, n. 10), le assegna una competenza legislativa concorrente in tema di "igiene e sanità, ivi compresa l'assistenza sanitaria ed ospedaliera"; l'art. 16 dispone che "nelle materie e nei limiti entro cui la regione o la provincia può emanare norme legislative, le relative potestà amministrative [...] sono esercitate rispettivamente dalla regione o dalla provincia".

Nelle stesse materie, tuttavia, l'art. 117 e l'art. 118 della Costituzione, a seguito della riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, delineano forme più ampie di autonomia rispetto a quelle già attribuite dallo statuto.

La "formazione professionale" è, infatti, materia riconducibile alla competenza residuale delle Regioni (quarto comma), soggetta ai limiti generali stabiliti dal primo comma dell'art. 117 della Costituzione, fra i quali non vi è, ad esempio, quello delle norme fondamentali di riforma economico-sociale (sentenza n. 274 del 2003), né quello dell'interesse nazionale, indicati dallo statuto speciale. La sanità, d'altro canto, è ripartita fra la materia di competenza regionale concorrente della "tutela della salute" (terzo comma), la quale deve essere intesa come «assai più ampia rispetto alla precedente materia assistenza sanitaria e ospedaliera», e quella dell'organizzazione sanitaria, in cui le Regioni possono adottare «una propria disciplina anche sostitutiva di quella statale». Soprattutto, la più ampia autonomia riconosciuta dalle norme del Titolo V alle Regioni ad autonomia ordinaria nelle indicate materie di competenza residuale e/o concorrente, rispetto a quella attribuita alla Provincia dalle norme statutarie nelle corrispondenti materie, è confortata dalla considerazione che in esse l'art. 117, sesto comma, della Costituzione impedisce, in ogni caso, allo Stato di adottare regolamenti e che, ai sensi dell'art. 118 della Costituzione, le funzioni amministrative, attribuite ai Comuni, possono essere conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato «sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza» solo «per assicurarne l'esercizio unitario».

Pertanto – ai sensi dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 – la particolare «forma di autonomia» espressa dalle norme del Titolo V in favore delle Regioni ad autonomia ordinaria si applica anche alle Province autonome ed in specie alla Provincia di Trento in quanto «più ampia» rispetto a quella prevista dai rispettivi statuti.

Alla luce delle suesposte considerazioni, deve ritenersi che il decreto impugnato, dettando norme regolamentari che si pongono all'incrocio delle suddette materie di competenza residuale e concorrente della Provincia, vulneri le rispettive sfere di competenza provinciale, definite in particolare dall'art. 117, terzo, quarto e sesto comma, della Costituzione.

Inoltre, l'atto, attribuendo poteri amministrativi nelle predette materie di competenza provinciale ad un organo statale, contrasta anche con l'art. 118 della Costituzione. Infatti, indipendentemente dalla valutazione in ordine alla idoneità del decreto a determinare l'"attrazione in sussidiarietà" della funzione, non è in alcun modo dimostrata la necessità dell'esercizio unitario della medesima e non è stato rispettato il principio della leale collaborazione, essendo stato adottato l'atto impugnato senza il necessario coinvolgimento delle autonomie regionali e provinciali.

Sempre avendo riguardo ad una Provincia autonoma, la Corte, con la sentenza n. **405**, in tema di maso chiuso, esamina l'art. 14 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 23 luglio 2004, n. 4, così formulato: «1. Il diritto di prelazione di cui agli articoli 60, 61 e 62 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, non trova applicazione nel caso di trasferimento della proprietà in seguito a successione aziendale entro il quarto grado di parentela in immobili soggetti a tutela storico-artistica e facenti parte di un maso chiuso.

«2. Per gli immobili di cui al comma 1 non trova applicazione l'obbligo di denuncia di cui all'art. 59 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42».

Secondo il ricorrente, tali disposizioni sono in contrasto con gli artt. 4 e 8, numeri 3 e 8, dello statuto della Regione Trentino-Alto Adige, e con le norme di attuazione dello Statuto speciale concernenti la tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e popolare, dove si prevedono le modalità e i termini per l'esercizio del diritto di prelazione da parte dello Stato e delle Province autonome. Sarebbero, altresì violati gli artt. 3 e 9 della Costituzione.

Successivamente, la Provincia di Bolzano, con l'art. 12 della legge provinciale 20 giugno 2005, n. 4, ha sostituito le disposizioni denunciate, stabilendo che «il diritto di prelazione di cui agli articoli 59, 60 e 61 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, non trova applicazione nel

caso di trasferimento della proprietà, in caso di successione aziendale entro il terzo grado di parentela in edifici soggetti a tutela storico-artistica e facenti parte di un maso chiuso. Resta fermo l'obbligo di denuncia dei trasferimenti di proprietà».

Il Presidente del Consiglio dei ministri, con altro ricorso, ha impugnato anche tale disposizione, adducendo ragioni analoghe a quelle che sorreggono il primo.

Sul merito delle questioni, la Corte premette che fin dalla prima sentenza, fondamentale per quanto concerne la disciplina dell'istituto del maso chiuso, si è affermato che esso «non trova precedenti nell'ordinamento italiano, non può qualificarsi né rivivere se non con le caratteristiche sue proprie derivanti dalla tradizione e dal diritto vigente fino all'emanazione di quel r.d. 4 novembre 1928, n. 2325, in base al quale esso istituto cessò di avere formalmente vita». Ha precisato, inoltre, che il legislatore provinciale, in virtù dell'art. 11, n. 9), dello statuto speciale (nel testo originario), «può disciplinare la materia dei masi chiusi nell'ambito della tradizione e del diritto preesistente e, in conseguenza, con una potestà necessariamente più ampia, data la natura dell'istituto, che per le altre materie nello stesso art. 11 contemplate» (sentenza n. 4 del 1956).

Il principio è stato successivamente ribadito (sentenze n. 5 e n. 40 del 1957; n. 55 del 1964; n. 35 del 1972; ordinanza n. 28 del 1956), per ritenere la legittimità costituzionale di disposizioni della legislazione provinciale incidenti anche sul diritto privato e sulla giurisdizione (materie, in via generale, di attribuzione statale esclusiva).

Più di recente la Corte ha però precisato che la particolare tutela accordata all'istituto non giustifica qualsiasi deroga alla disciplina generale, ma soltanto quelle che sono funzionali alla conservazione dell'istituto nelle sue essenziali finalità e specificità (sentenza n. 340 del 1996).

L'istituto in oggetto, secondo la sintesi fattane dalla Corte nella menzionata sentenza n. 4 del 1956, ha caratteristiche tutte particolari, «come quelle della indivisibilità del fondo, della sua connessione con la compagine familiare e della assunzione di esso fondo come maso chiuso da un unico soggetto, cui un sistema particolare – anche relativo al procedimento di assegnazione e di determinazione del valore del fondo nel caso di pluralità di eredi – permette di perpetuare e garantire nel maso stesso il perseguimento delle finalità economiche e sociali proprie dello istituto».

Alla luce dei principi enunciati, la cui validità la Corte ribadisce ancora, la questione della legittimità costituzionale delle disposizioni di entrambe le leggi prevedenti l'esclusione della prelazione nei casi indicati non è fondata.

Le norme censurate, infatti, essendo non soltanto predisposte alla tutela della indivisibilità del maso, ma soprattutto finalizzate a mantenerne la connessione con la compagine familiare, non contrastano con le norme statutarie invocate che giustificano, in materia di masi chiusi, le deroghe alla disciplina generale senza violazioni dell'art. 3 della Costituzione.

Si soggiunge che non è rilevante la differenza di un grado di parentela tra alienante e destinatario del trasferimento per l'esclusione della prelazione intercorrente tra la disposizione impugnata con il primo ricorso e quella oggetto del secondo, in quanto entrambe le disposizioni sono in funzione della connessione tra maso e famiglia, cui esso appartiene.

Poiché entrambe le disposizioni impugnate sono dirette alla tutela del maso chiuso con riguardo alle peculiarità di siffatto bene, esse non contrastano neppure con l'art. 9 Cost., che attribuisce lo sviluppo della cultura e la tutela dei beni culturali e del paesaggio alla Repubblica in tutte le sue articolazioni, e non soltanto allo Stato.

In relazione, poi, alle disposizioni che, nell'una e nell'altra legge provinciale, fanno riferimento alla denuncia del trasferimento del maso chiuso nelle circostanze indicate (nella prima per escludere il relativo obbligo, nella seconda per imporlo), la Corte osserva, per quanto concerne quest'ultima, che la censura trova la sua confutazione nel rilievo che la lettera della disposizione – nello stabilire che «resta fermo l'obbligo di denuncia dei trasferimenti di proprietà»

– non consente dubbi sull'esistenza dell'obbligo stesso. Tuttavia, anche con specifico riguardo alla disposizione sulla esclusione dell'obbligo della denuncia contenuta nella legge provinciale n. 4 del 2004, persiste l'interesse del ricorrente e su questo specifico punto la questione è fondata.

Infatti, anche se lo scopo principale e immediato della denuncia è quello di mettere l'amministrazione provinciale, cui spetta il diritto di prelazione, nella possibilità di esercitarlo (sicché nei casi in cui la prelazione è esclusa verrebbe meno la ratio della denuncia), deve ritenersi che esso non si esaurisca nel rendere possibile la prelazione stessa. La denuncia ha la fondamentale funzione di rendere nota la titolarità dei beni, nei tempi e con le modalità stabilite, all'organo cui spetta la tutela (ancorché questo possa altrimenti acquisire i dati necessari); tutela che può esplicarsi in attività diverse dall'esercizio della prelazione, a garanzia dei beni di cui all'art. 9 della Costituzione. D'altra parte, l'eliminazione dell'obbligo della denuncia – già ripristinato con la successiva legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 4 del 2005 – non è funzionale al regime del maso chiuso.

Con riferimento ai profili organizzativi connessi alla materia sanitaria, nel giudizio definito con la sentenza n. **449** viene sottoposto l'art. 12-*bis*, comma 6, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 5 marzo 2001, n. 7 – nel testo sostituito dall'art. 9, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 2 ottobre 2006, n. 9 (Modifiche del riordinamento del Servizio sanitario provinciale) –, nella parte in cui consente l'accesso alla pubblica selezione per il conferimento dell'incarico di dirigente tecnico-assistenziale anche a coloro che hanno frequentato un corso, organizzato dalla Provincia autonoma di Bolzano o da un istituto pubblico o privato riconosciuto in Italia o all'estero, in tecniche organizzative e manageriali in ambito sanitario, con superamento di un esame finale.

La Corte ritiene che tale materia deve essere individuata nella "sanità", ai sensi dell'art. 9, primo comma, n. 10), dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige. Rileva, infatti, la stretta inerenza che la disciplina dell'accesso alla dirigenza professionale del Servizio sanitario provinciale presenta con le condizioni per la fruizione delle prestazioni rese agli utenti, essendo queste ultime dipendenti, sotto molteplici aspetti, dalla professionalità e dall'impegno di tutti i sanitari addetti ai servizi, e segnatamente di coloro che rivestono una posizione apicale.

Deve pertanto escludersi che vengano in considerazione i titoli di legittimazione legislativa indicati dalla resistente, concernenti l'"ordinamento degli enti sanitari ed ospedalieri" (art. 4, primo comma, numero 7, dello statuto, in rapporto all'art. 16), l'"ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto" (art. 8, primo comma, numero 1) e l'"addestramento e formazione professionale" (art. 8, primo comma, numero 29).

La dirigenza delle professioni sanitarie infermieristiche, tecniche, della riabilitazione, della prevenzione e della professione ostetrica è disciplinata dalla legge statale 10 agosto 2000, n. 251. In particolare, l'art. 6 di quest'ultima legge – il quale reca una norma che enuncia un principio fondamentale della materia – prevede, a regime, che alla dirigenza infermieristica si accede con requisiti analoghi a quelli richiesti per l'accesso alla dirigenza del Servizio sanitario nazionale di cui all'art. 26 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, ossia con il possesso del relativo diploma di laurea e di un'esperienza maturata in anni di servizio effettivo corrispondente alla medesima professionalità prestato in enti del Servizio sanitario o in altre pubbliche amministrazioni.

La norma provinciale sopra descritta viola l'indicato principio fondamentale. Né la deroga a quel principio può trovare fondamento giustificativo nella previsione – contenuta nel terzo comma dell'art. 5 del d.P.R. 1° novembre 1973, n. 689 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige concernente addestramento e formazione professionale), aggiunto dall'art. 3 del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 267 – che attribuisce alle Province la competenza ad attivare e gestire corsi di studio orientati al conseguimento della formazione richiesta da specifiche aree professionali, e a rilasciare, al termine di tali corsi, attestati che abilitano all'esercizio di un'attività professionale in corrispondenza alle norme comunitarie. Difatti, la speciale competenza della Provincia autonoma ad attivare corsi e di rilasciare diplomi con effetto equipollente vale ai fini dell'iscrizione negli albi professionali (e non per l'accesso alla dirigenza

nel Servizio sanitario provinciale) e limitatamente a quelle attività professionali per il cui esercizio l'ordinamento richiede il diploma universitario (non quando la legge – come nel caso del dirigente infermieristico – richiede il diploma di laurea).

Il comma 6 dell'art. 12-*bis* della legge della Provincia autonoma di Bolzano 5 marzo 2001, n. 7, viene, pertanto, *in parte qua*, dichiarato costituzionalmente illegittimo.